

CONSELHEIRAS PARA A IGUALDADE: PROTAGONISMOS E INDEFINIÇÕES

A propósito do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades

Heloísa Perista

CESIS (Centro de Estudos para a Intervenção Social)

Resumo Tomando como base o estudo de Avaliação do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades, este artigo analisa a participação e contributo das Conselheiras para a Igualdade na concepção e implementação do referido Plano. Destacar os seus protagonismos, mas também as indefinições, de várias ordens, que rodeiam a intervenção das Conselheiras para a Igualdade, é o seu principal objectivo.

A avaliação de programas e projectos reporta-se a um conjunto de procedimentos que geram informação, a partir de sistemas organizados de reflexão crítica sobre os mesmos. O seu "objectivo último consiste em permitir que as pessoas e as instituições envolvidas na concepção, planeamento, gestão e execução julguem o seu trabalho e os resultados obtidos e aprendam com eles" (Capucha *et al.*, 1996). A importância desta função de avaliação (embora ainda relativamente ténue, em países como Portugal) tem vindo a ser objecto de um reconhecimento crescente, nomeadamente como meio de sustentar a tomada de decisão.

Foi nesse sentido que uma equipa do CESIS — Centro de Estudos para a Intervenção Social¹ recentemente respondeu à solicitação de levar a cabo um estudo de Avaliação do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades (adiante designado abreviadamente por Plano Global), aprovado por Resolução do Conselho de Ministros de 6 de Março de 1997.

Um papel central, ao nível da concepção e, sobretudo, da implementação do Plano Global, foi cometido às Conselheiras para a Igualdade dos diferentes ministérios e secretarias de Estado (bem como das que representam as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores). Dar conta de alguns dos traços significativos da forma como tal papel veio a ser exercido, dos seus elementos facilitadores mas também dos seus constrangimentos, é o principal propósito deste breve artigo.

Perante a centralidade do seu contributo para a execução do Plano Global, as Conselheiras para a Igualdade viriam a converter-se também em figuras-chave do processo de avaliação do Plano. O seu protagonismo nas diferentes fases do modelo de avaliação desenvolvido foi deliberadamente potenciado pela adopção de um "dispositivo híbrido" (Rodrigues, 1993) de avaliação, através do qual, embora a avaliação tenha sido realizada por um equipa externa (garantindo-se, através da hetero-avaliação, um certo distanciamento crítico em relação à intervenção), se favoreceu a participação dos principais agentes envolvidos em todo o processo,

nomeadamente no sentido de uma auto-avaliação e de promoção da sua capacidade de reflexão crítica.

Tornou-se, assim, possível a recolha e análise, em diferentes momentos e através de diversos instrumentos metodológicos,² de depoimentos das Conselheiras para a Igualdade, centrados, designadamente, na avaliação do seu próprio papel na concepção e implementação das acções previstas no Plano Global para a Igualdade de Oportunidades.

Elementos complementares de avaliação do desempenho das Conselheiras para a Igualdade foram, por outro lado, obtidos através da realização de um conjunto de entrevistas presenciais junto de personalidades que, dado o tipo de atribuições profissionais ou as suas competências específicas na matéria, foram consideradas interlocutoras privilegiadas neste processo de avaliação. São alguns dos elementos recolhidos junto destas interlocutoras que serão comentados em seguida.

Um primeiro momento de participação das Conselheiras para a Igualdade, em termos do Plano Global, reside na sua própria génese e concepção, na medida em que entendeu a Alta Comissária para a Igualdade e a Família proceder a uma audição junto destas Conselheiras, no sentido de identificar medidas e acções a implementar pelos diferentes ministérios e secretarias de Estado. Foram assim elaboradas, por parte das Conselheiras para a Igualdade, diversas sugestões, mais ou menos pormenorizadas e articuladas entre si, consoante os casos, que viriam a ser consideradas na redacção do Plano Global.

Mas é sobretudo ao nível da implementação do Plano que as Conselheiras para a Igualdade assumem um papel mais relevante. Com efeito, sendo cometida aos diferentes ministérios e secretarias de Estado a responsabilidade da execução das medidas previstas no âmbito de cada um dos objectivos do Plano Global, é na realidade à Conselheira respectiva que cabe garantir a execução de tais medidas.

A execução do Plano Global foi, pois, confiada, em larga medida, às Conselheiras para a Igualdade, à sua capacidade de protagonismo e de afirmação/articulação com o organismo de Estado que representam. Estavam assim, em causa, sobretudo, o perfil individual e o estatuto profissional (lugar na hierarquia e na estrutura de decisão, em particular) das Conselheiras, convertidos em factores decisivos do grau de implementação e da rapidez de execução das medidas previstas.

A tal importância não correspondeu, porém, qualquer esforço deliberado de formação, inicial ou contínua, das Conselheiras para a Igualdade, no sentido de as dotar de instrumentos conceptuais e metodológicos que melhor as capacitassem para responderem positivamente à exigência das funções que lhes eram atribuídas. Este seria um aspecto tanto mais relevante quanto a perspectiva de *mainstreaming* das políticas para a igualdade (em si, inovadora) imporia que a execução do Plano Global fosse realizada de forma transversal e integrada em todos os ministérios, internalizando a perspectiva de género em todas as políticas económicas, sociais e culturais.

Contudo, uma orientação como esta ter-se-á deparado, também, com os constrangimentos decorrentes da falta de sinergias interministeriais e de trabalho em rede, nomeadamente entre as próprias Conselheiras. As formas e os ritmos de

articulação entre as Conselheiras para a Igualdade revelam-se, de facto, insuficientes para promover a tal integração das políticas para a igualdade, em particular das medidas previstas no Plano Global. Insuficiências essas que, por outro lado, se vêem acentuadas pela rotatividade que caracteriza o cargo de Conselheira para a Igualdade: no decurso do período de implementação do Plano Global foram várias as Conselheiras que, por diferentes razões, foram substituídas, com custos evidentes em termos da continuidade das acções em curso.

Um outro aspecto que terá condicionado a execução, por parte das Conselheiras para a Igualdade, dos objectivos e medidas previstos no Plano Global reside na ausência de dotação financeira própria deste Plano. Deste modo, coube, também a este respeito, a cada ministério, e a cada Conselheira, a obtenção e a gestão dos recursos, em cada caso, necessários.

Os objectivos e medidas do Plano Global, já de si bastante díspares em termos da sua formulação e respectivo grau de pormenor, conheceram, pois, ritmos de execução diversos, consoante os ministérios e as secretarias de Estado neles envolvidos. Por outro lado, o próprio processo de implementação não foi sendo objecto de quaisquer dispositivos de avaliação de acompanhamento (ou *on-going*) — na medida em que o Plano Global não continha em si qualquer componente de avaliação, as Conselheiras para a Igualdade não foram, também, dotadas de instrumentos e mecanismos que favorecessem uma auto-avaliação no decurso do processo de implementação, a reflexão crítica e eventuais aperfeiçoamentos da respectiva intervenção.

Muitas destas limitações à sua actuação são reconhecidas e apontadas pelas próprias Conselheiras para a Igualdade. Os resultados dos contactos com elas desenvolvidos durante a Avaliação do Plano Global assim o demonstram.

Interessante será começar por referir o modo como as Conselheiras para a Igualdade percebem as suas próprias funções. Para uma ampla maioria, apresenta-se como inquestionável a função de representação do respectivo ministério ou secretaria de Estado no domínio da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens; por outro lado, muitas Conselheiras para a Igualdade sentem também como sua a função de sensibilizar os organismos de Estado que representam para estas mesmas questões. Já a função de articulação da sua intervenção com outros organismos é muito menos referida pelas Conselheiras como fazendo parte das suas atribuições. No entanto, parece haver uma consciência da desejabilidade de uma articulação de esforços mais efectiva, na medida em que a maioria classifica a articulação que mantém entre si como fraca.

Mas não é só no âmbito interministerial que as Conselheiras para a Igualdade se debatem com dificuldades de articulação. Também no interior do respectivo ministério ou secretaria de Estado, são, por algumas delas, referidas dificuldades de concretização dos seus objectivos, designadamente ao nível da execução das medidas previstas no Plano Global, dada a insuficiente abertura de alguns departamentos e serviços para as matérias respeitantes à igualdade de oportunidades (sobretudo tendo em conta que, em alguns casos, se trata de organismos ainda dominados por uma forte tradição masculina). Tais problemas são agravados pelo facto de, na generalidade dos casos, o trabalho de Conselheira para a Igualdade ser

um trabalho "solitário" no interior do organismo que representam, não dispondo, por exemplo, de elementos de ligação nos diversos departamentos e serviços, que possam facilitar uma maior continuidade e permanência de esforços. No sentido de promover uma maior articulação e coordenação, afigurar-se-ia da maior necessidade de sistemas de partilha de informação, a nível intra e interministerial, mais eficazes.

Outra ordem de dificuldades, identificadas pelas Conselheiras para a Igualdade como factores que condicionam o seu desempenho em termos da implementação do Plano Global, refere-se à sua pouca disponibilidade de tempo para se dedicarem às suas funções de Conselheira.

Apesar das limitações, as Conselheiras para a Igualdade avaliam positivamente o seu papel na implementação do Plano Global: as suas opiniões a este respeito convergem, de forma evidente, na consideração do seu desempenho como bom (numa escala entre péssimo e excelente).

Vários são, contudo, os aspectos que, no entender das Conselheiras para a Igualdade, poderiam contribuir para melhorar as suas condições de actuação, nomeadamente perante a hipótese de elaboração e implementação de um novo Plano Global para a Igualdade de Oportunidades: desde logo, maior disponibilidade, em termos da afectação de tarefas e tempos de trabalho, para as funções de Conselheira, como condição necessária (embora não suficiente) de um maior empenhamento da sua parte; uma dinâmica mais integrada e participada, em particular entre as diferentes Conselheiras mas também entre estas e os mecanismos de gestão e acompanhamento, ao nível da implementação de medidas; também nesse sentido, seria desejável uma menor rotatividade e uma menor taxa de substituição das Conselheiras pelas respectivas suplentes, por exemplo aquando de reuniões e sessões de trabalho conjuntas; referida foi também a necessidade de promoção de acções de formação específicas dirigidas às Conselheiras para a Igualdade.

Questão central, que atravessa muitas das dimensões referidas, é a do estatuto de Conselheira para a Igualdade. No entender de algumas actuais Conselheiras, bem como de várias interlocutoras privilegiadas entrevistadas no âmbito da avaliação do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades, só o efectivo reconhecimento político de tal estatuto poderá permitir que as funções de Conselheira para a Igualdade ganhem maior legitimidade, consistência e visibilidade. Fundamental é também, a este nível, a proximidade às estruturas de decisão por parte das Conselheiras, enquanto forma de potenciar a sua capacidade de promover medidas específicas no domínio da igualdade de oportunidades e, sobretudo, de integrar uma perspectiva de género em todos os níveis e áreas de actuação política.

Notas

- 1 Na qual, para além de mim própria, participaram Guida Ramos e Dina Canço, esta última na qualidade de consultora designada pela CIDM (Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres).

- 2 Entre os instrumentos metodológicos privilegiados na avaliação do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades, contou-se o recurso a um questionário-postal, dirigido exclusivamente às Conselheiras para a Igualdade, e a realização de grupos de discussão — num total de quatro grupos, dois eram compostos por Conselheiras para a Igualdade.

Referências bibliográficas

- Capucha, Luís *et al.* (1996), "Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 22, 9-27.
- Perista, Heloísa *et al.* (1999), "Avaliação do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades", Lisboa, CESIS (mimeo).
- Rodrigues, Maria João (1993), "Avaliação e aprendizagem social: uma proposta de metodologia", Lisboa, Dinâmia/ISCTE (mimeo).