



Proposta de um Instrumento de Avaliação prévia de medidas legislativas promotoras de igualdade de género

A proposta de um instrumento de avaliação de medidas legislativas promotoras de igualdade de género a ser usado em Portugal assenta numa metodologia participativa partindo do princípio de que temas como a igualdade de género e a sua promoção através de medidas legislativas e outras, exigem conhecimento especializado.

Partindo deste princípio, esta proposta para Portugal é distinta do que se verifica noutros Países, em que é um organismo administrativo ou integrado no poder executivo que tem a responsabilidade pela aplicação de um instrumento de avaliação de medidas legislativas promotoras de igualdade de género (veja-se o Manual elaborado no âmbito do Projeto IGOS, na parte dedicada à análise comparada das experiências de outros países).

O instrumento serve uma avaliação prévia (*ex-ante*) de medidas legislativas que tenham como finalidade promover igualdade de género em Portugal, do tipo qualitativo, efetuada por um conjunto de peritos/as incluindo decisores/as ao nível local (nas Câmaras Municipais) como principais *stakeholders* e agentes de igualdade (de acordo com a classificação desenvolvida no âmbito do Projeto IGOS).

O papel das Autarquias municipais na comunidade, com forte investimento nas relações de proximidade e com experiências de práticas de ação em parceria, é particularmente adequado para agilizar o recurso a uma metodologia participativa viabilizando o alargamento da possibilidade de participar no processo legislativo a vários atores e agentes sociais, incluindo individualidades com interesse e/ou conhecimento específico em igualdade de género, o que contribui para melhorar a proposta do legislador parlamentar.

O Instrumento de Avaliação de medidas legislativas promotoras de igualdade de género é constituído por 7 passos. Cada passo é orientado por um princípio fundamental, traduzindo-se num critério para a avaliação (Ver Ficha 1). Para cada passo, a ação a realizar é orientada por um conjunto de perguntas, concretizando o que pretende alcançar-se com esse passo. A resposta a cada uma dessas perguntas marca a possibilidade de se avançar para o passo seguinte na avaliação prévia de medidas legislativas promotoras de igualdade de género.

A *Ficha 1* contém os Critérios de Avaliação e os termos de referência para a avaliação prévia e para os/as avaliadores/as considerados/as Peritos/as em Igualdade de Género.

A *Ficha 2* descreve as Etapas para a aplicação da técnica de grupo nominal, proposta para implementar uma metodologia participativa envolvendo peritos/as em igualdade de género.

Elementos Mínimos na Implementação de um Sistema de Avaliação Prévia da Promoção de Igualdade de Género

- 1 Existência de dados desagregados por sexo, disponíveis (implicando verificar o acesso) e adequados a uma análise de género.
 - ♦ Se não existirem dados ou forem inadequados → afetar recursos financeiros para a recolha e tratamento de dados.
 - ♦ Se existirem e forem adequados → afetar recursos financeiros para efetuar uma análise de género.
- 2 Existência de um diagnóstico de desigualdades de género, necessidades e oportunidades estratégicas de homens e de mulheres, atualizado e desagregado ao nível local.
- 3 Disponibilidade de especialistas em análise de género para participarem numa avaliação *ex-ante*.
- 4 Manter e verificar a coerência entre o diagnóstico, a avaliação *ex-ante*, a medida proposta (em específico, os seus objetivos), as prioridades para a ação, as prioridades de investimento de recursos e os resultados esperados no contributo da medida para a promoção de igualdade de género.
- 5 Aceitação generalizada do diagnóstico com perceção global de que o diagnóstico reflete adequadamente a realidade nacional e a sua diversidade ao nível local.

Checklist de Elementos a garantir pelas organizações (Câmara Municipal; Ministério) relativos a dados primários e recolha e tratamento da informação

Os dados necessários para uma análise de género, ao nível local, regional ou nacional estão disponíveis, imediatamente acessíveis e são adequados (no mínimo, estão desagregados por sexo)?

No caso em que os dados estão disponíveis

Os dados têm que ser solicitados a um ou mais organismos e o acesso às fontes está assegurado, em tempo útil?

Os dados estão atualizados e contêm informação acerca das necessidades específicas de subgrupos ou categorias da população, definidos por idade, escolaridade, área de residência, situação perante o emprego?

Os dados são analisados de forma a refletirem possíveis diferenças no impacto da medida em homens e mulheres, rapazes e raparigas e nas relações de género?

No caso em que os dados não estão disponíveis

A metodologia, os procedimentos e os instrumentos para a recolha de dados (qualitativos e quantitativos) estão definidos? Os instrumentos estão validados?

Os recursos humanos possuem capacidades (tempo, conhecimentos) suficientes para a recolha de dados e para desenvolver uma análise de género?

O protocolo de ética no processo de recolha, registo e tratamento de dados foi cumprido assegurando a confidencialidade da informação, fiabilidade das fontes dos dados, transparência no processo e conhecimento científico na análise de género?

FICHA 1 Critérios para a Avaliação Prévia de Medidas Legislativas Promotoras de Igualdade de Género

Os critérios podem ser admitidos como **Termos de referência para a Avaliação**, orientando o trabalho dos/as avaliadores/as e guiando a análise dos/das peritos/as.

Legitimidade da medida - Possibilidade ou oportunidade criada para se produzir um resultado positivo para a comunidade. A legitimidade é maior quanto mais necessária é a medida para promover igualdade de género.

Aceitação social e política da medida - Projetada através da quantidade e do poder das forças de apoio e de oposição à medida. A aceitação e adesão à medida aumentam com a robustez científica associada à justificação das opções políticas, fazendo diminuir a possibilidade de contestação da medida e atenuando a oposição às opções políticas.

Qualidade da medida - Flexibilidade da medida reveladora de capacidade de resistência a significativas alterações sociais e mudanças nos contextos políticos, económicos e organizacionais e ao longo do tempo.

Consistência da medida - Relação entre a medida e outras medidas com a mesma finalidade: promover igualdade de género.

Coerência da medida - Ligação explícita entre os objetivos da medida e as prioridades políticas globais (supranacionais) e nacionais.

Eficácia da medida - Impacto: esperado ou efetivo; quantitativo e qualitativo sobre a desigualdade de género (situação de discriminação ou condição de desigualdade de que se pretende alterar através da medida).

Eficiência da medida - Relação entre os objetivos e os recursos previstos como necessários, podendo implicar uma análise custo-benefício.

Sustentabilidade da medida - Antecipação da continuação dos efeitos vantajosos da medida durante e após a sua implementação. A sustentabilidade é maior quanto maior é a transferibilidade da medida - capacidade de adaptação a diferentes contextos.

Termos de Referência para a Avaliação Prévia de Medidas Legislativas Promotoras de Igualdade de Género

♦ A avaliação prévia de medidas legislativas é aplicada na análise de cada medida legislativa, envolvendo especialistas em igualdade de género (peritos/as), de acordo com uma metodologia participada.

♦ Os critérios de avaliação orientam a análise da medida legislativa a fazer por especialistas em igualdade de género (peritos/as).

♦ O documento elaborado pelos/as peritos/as em igualdade de género (relatório ou outro formato) deve conter:

- ♦ recomendações e conclusões sobre o contributo da medida para a promoção de igualdade de género;
- ♦ uma justificação do benefício que a medida legislativa representa ou traz para a finalidade substancial de promover igualdade de género, mesmo que necessite de outro tipo de intervenção complementar.

Termos de Referência para Os/as Avaliadores/as considerados/as Peritos/as em Igualdade de Género

- ♦ A seleção dos peritos e das peritas que participam na análise prévia da medida deve assegurar a composição equilibrada em termos de género.
- ♦ A justificação para a participação de peritos/as é a sua análise crítica, construtiva, orientada para a melhoria das medidas legislativas. Este pressuposto contribui para a independência da análise dos/das Peritos/as e para a aceitação pública e política do relatório elaborado.
- ♦ Mantendo a coerência com a opção pelo método participativo, o controlo da independência e autonomia de peritos/as não é feito por nenhum organismo externo, atuando um sistema de controlo/contra-controlo entre pares.
- ♦ Estando bem definido o papel e o contributo relevante dos/das peritos/as mantém-se o princípio de separação de poderes e de responsabilidades.
- ♦ Os/As peritos/as devem ser escolhidos/as com base no seu conhecimento em igualdade e género e não necessariamente por conhecerem a metodologia usada na aplicação do instrumento.
- ♦ Entre os/as peritos/as é fundamental a participação de especialistas em igualdade de género, que podem estar nas Universidades ou Centros de estudos, mas também podem fazer parte dos recursos humanos da Administração Pública e/ou pertencer a organizações não-governamentais, inclusive as que integrem redes, parcerias ou grupos de trabalho em colaboração com organismos nacionais ou Câmaras Municipais.
- ♦ Os/As peritos/as podem recorrer à técnica de grupo nominal, metodologia sugerida na aplicação do instrumento, atendendo às vantagens que apresenta.
- ♦ Os/As peritos/as não têm que estar familiarizados com a metodologia. A sua participação é integrada por um/a coordenador/a que conhece o método e orienta o seu uso no sentido de retirar a maior vantagem.
- ♦ Os/As peritos/as analisam, criticam construtivamente e ajuízam acerca das várias dimensões em causa numa proposta de medida legislativa, mantendo o foco na finalidade de promover igualdade de género.
- ♦ Na justificação da necessidade e da oportunidade da medida legislativa em apreço, os/as peritos/as devem considerar a especificidade nacional quanto à promoção de igualdade de género incluindo os esforços desenvolvidos pelo Estado durante o período democrático e as manifestações de desigualdade persistentes e mais profundas em determinadas dimensões da vida em sociedade.
- ♦ Quem tem a responsabilidade pela tomada de decisão (o/a decisor/a) pode fazer uma escolha diferente da sugestão resultante da avaliação, tornando-a consultiva.

FICHA 2 Etapas para a aplicação da técnica de grupo nominal

Peritos/as

Coordenador/a que orienta a aplicação do método

Convide às/aos peritas/os para realizarem uma avaliação prévia. A interdisciplinaridade é um elemento fundamental.

1. Apresentação individual de ideias e/ou pontos de vista, por escrito, sem envolver trocas entre as várias pessoas, participantes por serem considerados/as peritos/as.

Nesta fase pode ser apresentada uma análise da informação trazida por cada um/a das/dos participantes. Este procedimento permite congrega informação dispersa e incluir informação não publicada.

Elaboração e apresentação de um resumo de todas as ideias apresentadas em 1 e retorno (*feedback*) das ideias ao grupo nominal.

2. Análise das diferentes propostas e ideias, permitindo esclarecê-las, preparando a análise conjunta.

Clarificação de posições identificando pontos de convergência e divergência. A identificação é feita por quem coordena o processo, logo deve ser devolvida aos/às peritos/as para confirmar se, de facto, se trata de convergências e de divergências ou se as divergências, afinal, são mais aparentes e manifestas na forma como se apresentam do que divergências substantivas.

3. Sucedem-se as rondas de consulta necessárias até se alcançar alguma estabilidade, aproximando-se do consenso (mas sem que este seja um requisito).

Este texto é um elemento de suporte à decisão final. Algumas partes deste texto, que pode assumir o formato de relatório final da avaliação prévia poderão ser usadas na redação de diplomas, na definição de medidas legislativas, programáticas ou outras peças.

Elaboração de um texto agregador de todas as ideias e propostas e *feedback* aos/às participantes.

Fonte: Delbecq *et al*, 1975: 8

Técnica de Grupo Nominal



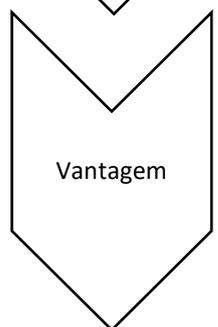
- A técnica de Grupo Nominal (no original, *Nominal Group Technique*, NGT) é uma abordagem específica entre as técnicas de painel de especialistas. Esta técnica foi desenvolvida em 1968 por Andre Delbecq e Andrew Van deVen a partir de estudos que recorriam a conferências de decisão, agregação de julgamento de grupo e envolvimento de cidadãos/ãs no planeamento de medidas e na resolução de problemas (Delbecq et al., 1975: 7).



- Tem muita utilidade quando não estão disponíveis outras fontes de dados ou quando os dados não são fiáveis ou adequados. A técnica de Grupo Nominal aproxima-se do método Delphi, sendo ambos adequados em "situações em que os julgamentos individuais devem ser aproveitados e combinados permitindo chegar a uma decisão que não poderia ser articulada [apenas] por uma pessoa. Ambos são estratégias de solução de problemas através da emergência de ideias, não técnicas para reuniões de rotina, de coordenação, negociação ou debate" (Delbecq et al, 1975: 4).



- Esta técnica tem por objetivo fomentar ideias convocando os conhecimentos necessários para uma solução bem-sucedida. O conhecimento necessário pode ser conhecimento científico, especializado em igualdade de género mas também em logística e em ciências jurídicas e o conhecimento empírico, por via de experiência política ao nível local e por via de experiência técnica, de intervenção e/ou implementação de medidas e desenvolvimento de programas e ações de promoção de igualdade de género.



- A técnica, ao ser nominal, por definição, garante que as ideias individuais, de cada elemento do painel são igualmente consideradas e a sua participação é integrada no processo de agregação de ideias, feito por uma terceira pessoa que coordene a participação do painel de especialistas.
- A participação nominal e a agregação de ideias como suporte à tomada de decisão contribuirá para a qualidade da proposta de medida legislativa e aumentará a aceitação social da medida, tendencialmente diminuindo a contestação ou resistência política (Delbecq et al, 1975).
- Permite envolver diferentes *stakeholders* na conceção de medidas legislativas integrando o seu conhecimento (também empírico e assente na experiência) e *feedback* como parte do processo de avaliação, com base num processo estruturado que levará a que os pontos de vista sejam mais facilmente sistematizados e as divergências emergem tendo como base o mesmo conjunto de informações (dados estatísticos e outros e resultados de estudos).
- Permite reunir peritos/as que provavelmente não se reuniriam sob um objetivo comum de forma espontânea, mesmo tendo em comum interesses na promoção de igualdade de género.
- Favorece a recolha de informação específica e permite conhecer opiniões em profundidade.
- Permite obter múltiplas perspetivas através de uma metodologia participativa usando dados de natureza qualitativa e quantitativa para avaliar uma proposta numa fase em que é possível a sua adequação e desejável a sua melhoria.
- Permite dar visibilidade a anseios e necessidades específicas de grupos ou categorias da população que tendencialmente ficam invisibilizados – por serem proporcionalmente minoritários; terem ou representarem interesses muito divergentes; desconhecerem ou terem pouco interesse pelos mecanismos de participação democrática.

Delbecq et al (1975)