POLÍTICAS DE IGUALDADE NAS AUTARQUIAS LOCAIS

Margarida Queirós (ed.)

Modelação, Ordenamento e Planeamento Territorial
Centro de Estudos Geográficos
Universidade de Lisboa
2011

IGOT-UL / CEG-UL
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território
Centro de Estudos Geográficos
Universidade de Lisboa

CIG
Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género

Políticas de Igualdade nas Autarquias Locais

Editado por
Margarida Queirós

Ficha Técnica

Título:
Políticas de Igualdade nas Autarquias Locais

Editado por:
Margarida QUEIRÓS

Autores:
Margarida QUEIRÓS
Nuno MARQUES DA COSTA
Pedro PALMA
Gonçalo CAETANO
Paulo Jorge VIEIRA

Edição:
CEG-UL / IGOT-UL
Centro de Estudos Geográficos
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território
Universidade de Lisboa
2011

Apoios:

CIG

O conteúdo deste livro pode ser reproduzido em parte ou no seu todo se for mencionada a fonte.
Não exprime necessariamente a opinião da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.

Impressão e Acabamento:
Europress

Tiragem:
100 exemplares

ISBN:
978-972-636-218-0

Depósito Legal:
341331/12

Índice de conteúdos

AGRADECIMENTOS | 11

INTRODUÇÃO | 13
Margarida Queirós

CAPÍTULO 1 | 17
Igualdade e Território
Margarida Queirós

CAPÍTULO 2 | 23
Políticas de Igualdade: um mundo empenhado e ativo
Margarida Queirós, Nuno Marques da Costa, Paulo Jorge Vieira e Pedro Palma

CAPÍTULO 3 | 53
A "Igualdade" no País, em mapas e números
Margarida Queirós, Nuno Marques da Costa e Pedro Palma

CAPÍTULO 4 | 73
A Sociedade da Informação ao serviço da Igualdade nas Autarquias Locais
Margarida Queirós, Gonçalo Caetano, Pedro Palma e Paulo Jorge Vieira

CAPÍTULO 5 | 85
Igualdade e Território: boas práticas na vida local
Margarida Queirós, Nuno Marques da Costa, Gonçalo Caetano e Pedro Palma

CONCLUSÕES | 103
Margarida Queirós

BIBLIOGRAFIA | 107

Índice de figuras

FIGURA 1 | **22**
Ciclo das fases da pesquisa

FIGURA 2 | **27**
O Progress 2007-13

FIGURA 3 | **45**
QREN 2007-13 – POPH e os eixos específicos da inclusão e da igualdade

FIGURA 4 | **49**
QREN 2007-13 – Programas Operacionais Regionais

FIGURA 5 | **50**
Políticas de Igualdade e de anti-discriminação: os marcos

FIGURA 6 | **51**
Articulação do enquadramento formal das Políticas para a Igualdade e Anti-discriminação

FIGURA 7 | **52**
Ideias fortes resultantes do contexto nacional

FIGURA 8 | **54**
Portimão: variação Mensal do Desemprego em 2009

FIGURA 9 | **55**
Trofa: variação Mensal do Desemprego em 2009

FIGURA 10 | **58**
Índice de dependência de idosos, em 2001

FIGURA 11 | **58**
Índice de dependência de jovens, em 2001

FIGURA 12 | **59**
Taxa de abandono escolar, em 2001

FIGURA 13 | **59**
Disparidade no ganho médio mensal (entre sexos) da população empregada por conta de outrem, em 2007

FIGURA 14 | **60**
Proporção da população residente de nacionalidade estrangeira, em 2001

FIGURA 15 | **60**
Taxa de actividade feminina, em 2001

61 | **FIGURA 16**
Taxa de actividade masculina, em 2001

61 | **FIGURA 17**
Taxa de deficiência da população residente, em 2001

62 | **FIGURA 18**
Actos de Violência Doméstica por 1000 habitantes
(média 2008/2009)

63 | **FIGURA 19**
Beneficiários do Rendimento Social de Inserção por 1000 habitantes em idade activa, em 2008

64 | **FIGURA 20**
Taxa de emprego da população residente activa com deficiência, em2001

65 | **FIGURA 21**
Pensionistas da segurança social por 1000 habitantes em idade activa, em 2008

66 | **FIGURA 22**
Centros de saúde por 100 km2, em 2008

67 | **FIGURA 23**
Creches: taxa de cobertura

68 | **FIGURA 24**
Centros de Dia: taxa de cobertura

69 | **FIGURA 25**
Lar de Idosos: taxa de cobertura

70 | **FIGURA 26**
Lar Residencial: taxa de cobertura

71 | **FIGURA 27**
Serviço de Apoio Domiciliário: taxa de cobertura

72 | **FIGURA 28**
Centros de actividades Ocupacionais: taxa de cobertura

74 | **FIGURA 29**
Municípios analisados(com protocolo de colaboração com a CIG
ou com planos de igualdade ou intenções)

77 | **FIGURA 30**
Municípios: nº de medidas de combate à discriminação
por categorias analíticas de discriminação nos sites das CM

78 | **FIGURA 31**
Politicas Locais "igualdade e anti-discriminação":
Rede Social (numa amostra de 56 Municípios)

79 | **FIGURA 32**
Politicas Locais "igualdade e anti-discriminação": CPCJ
(numa amostra de 56 Municípios)

FIGURA 33 | **80**
Politicas Locais "igualdade e anti-discriminação":
Bancos de Voluntariado (numa amostra de 56 Municípios)

FIGURA 34 | **80**
Politicas Locais "igualdade e anti-discriminação": Habitação Social (numa amostra de 56 Municípios)

FIGURA 35 | **81**
Politicas Locais "igualdade e anti-discriminação": CLAII (numa amostra de 56 Municípios)

FIGURA 36 | **82**
Politicas Locais "igualdade e anti-discriminação": Interseccional (numa amostra de 56 Municípios)

FIGURA 37 | **83**
Associações LGBT, 2010

FIGURA 38 | **87**
Acessibilidade arquitectónica

FIGURA 39 | **88**
Acessibilidade a bens e serviços

FIGURA 40 | **89**
Mobilidade

FIGURA 41 | **90**
Promoção e acesso a eventos de carácter cultural
(Cartões do Idoso, Eventos Direccionados)

FIGURA 42 | **91**
Medidas relacionadas com a educação e formação de menores e também de ensino ao longo da vida para adultos

FIGURA 43 | **92**
Gabinetes de apoio e promoção do emprego;
Melhoria na formação dos desempregados, …

FIGURA 44 | **93**
Habitação: Recria, realização de pequenas tarefas domiciliárias, subsídios para obras…

FIGURA 45 | **94**
Informação: Encontros e debates, acções de formação…

FIGURA 46 | **95**
Minorias: Medidas de apoio a imigrantes, centros comunitários, "CLAII", …

FIGURA 47 | **96**
Saúde: Apoio domiciliário a pessoas auto-insuficientes, empréstimo e doação de material médico, …

97 | **FIGURA 48**
Segurança: Protecção de crianças e jovens, apoio a vítimas de violência doméstica, …

98 | **FIGURA 49**
Lazer: acesso a piscinas, e a actividades desportivas (o desporto está incluído nesta categoria), …

99 | **FIGURA 50**
Voluntariado: bancos de voluntariado orientados para uma resposta a necessidades sociais locais

100 | **FIGURA 51**
Interseccional: aqueles que influenciam mais que um domínio (o único caso dentro desta categoria são as Redes Sociais), …

101 | **FIGURA 52**
Outros: não se enquadram nas outras categorias, nomeadamente, apoio a IPSS e a entidades do 3º sector, bancos de recursos, …

Índice de quadros

QUADRO 1 | **23**
Referências internacionais sobre os direitos e princípios fundamentais

QUADRO 2 | **26**
Selecção de ONG para os direitos de pessoas vítimas de discriminação e actuam no domínio da defesa dos direitos fundamentais na Europa

QUADRO 3 | **46**
Eixo 6 POPH - Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social

QUADRO 4 | **47**
Eixo 7 POPH - Igualdade de Género

QUADRO 5 | **47**
Eixos 8 e 9 POPH - Algarve e Lisboa. Tipologias de intervenção (selecção)

QUADRO 6 | **48**
Orçamento POPH por eixo prioritário

QUADRO 7 | **75**
Tabela - Síntese da informação dos sítios on-line. Exemplo: CM Amadora

Agradecimentos

Este livro é um produto de uma colaboração entre os vários autores (Nuno Marques da Costa, Pedro Palma, Gonçalo Caetano e Paulo Jorge Vieira). Agradeço a todos a disponibilidade e o espírito de camaradagem. É também o desfecho de um projeto conjunto que venho desenvolvendo com o Nuno Marques da Costa, um colega e amigo de longa data; outros projetos estão já a caminho.

Beneficiou ainda das contribuições críticas de todas as pessoas convidadas e outras que frequentaram os workshops promovidos em parceria com a CIG, na Universidade de Lisboa e na Fundação Calouste Gulbenkian e, em particular, de Maria Dolors García-Ramón, Professora Catedrática do Departamento de Geografia da Universidade Autónoma de Barcelona e de Isabel Salamaña Serra, Professora Titular do Departamento de Geografia da Universidade de Girona, consultoras do estudo sobre o tema que agora se apresenta. Em inúmeras ocasiões, as suas sábias críticas, experiência e conselhos para a investigação em muito contribuíram para a qualidade final deste produto. Este livro beneficiou ainda da discussão e comentários dedicados ao tema "espaço, lugar e género" realizada com a presença de Doreen Massey, Professora Emérita do Departamento de Geografia da Universidade Aberta no Reino Unido, no âmbito da sua conferência na Fundação Calouste Gulbenkian, em Dezembro de 2010.

Os estudantes do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Carina Castanheira, Cláudia Pinheiro, Diogo Silva, Leandro Gabriel e Telma Lopes foram uma ajuda preciosa, quer na organização do 1º workshop na Universidade de Lisboa de divulgação deste trabalho, quer no contributo que deram para a pesquisa inicial.

Os meus agradecimentos vão também para o Dr. Manuel Barroso, Diretor de Serviços e para o Dr. João Paiva, Coordenador do Núcleo para a Cooperação Regional e Autárquica, ambos da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género da Presidência do Conselho de Ministros, que apoiaram entusiasticamente a equipa desde o primeiro dia em que nos contactaram, em 2009, e ainda hoje nos continuam motivando.

Finalmente, um agradecimento à Eduarda Marques da Costa, a Coordenadora do nosso núcleo de investigação, MOPT, no Centro de Estudos Geográficos, pela paciência e a confiança que em mim depositou, possibilitando agora a publicação deste livro.

Margarida Queirós

Introdução

Margarida Queirós

O presente livro trata de um tema que constitui uma preocupação dos Estados-membros da União Europeia, a Igualdade de Género. Por isso, nele se usam termos e conceitos assumidos no contexto europeu, como igualdade e discriminação.

A discriminação refere-se às manifestações de desigual tratamento entre pessoas como definido na legislação anti discriminação na UE. A discriminação não ocorre apenas no emprego, mas também no acesso a bens e serviços, como educação, cultura e lazer, justiça, transporte, habitação, saúde, telecomunicações, equipamentos coletivos e espaços públicos. Considera-se existir discriminação direta sempre que uma pessoa seja objecto de tratamento menos favorável que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável. Julga-se que existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objectivamente justificada por um objectivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários.

A Diretiva 2000/78/CE do Conselho estabelece um quadro a fim de *assegurar o respeito da igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional* entre as pessoas da União Europeia, independentemente da raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência eventual, idade ou orientação sexual – tanto em matéria de acesso a um emprego ou atividade profissional como de promoção, formação profissional, condições de emprego e de trabalho e inscrição em determinados organismos.

O princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da origem racial ou étnica, está expresso na Diretiva 2000/43/CE do Conselho, a primeira adoptada por unanimidade, ao abrigo do Artigo 13.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, em vigor desde 1 de Maio de 1999. O conceito de igual tratamento refere-se ao utilizado na Diretiva 2004/113/CE do Conselho que imple-

menta o *princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento.*

Por este motivo, os conteúdos deste livro centram-se na igualdade e na não-discriminação, nos domínios dos benefícios sociais das políticas públicas. E no contexto dos benefícios sociais, a igualdade e o combate à discriminação devem constituir-se ao nível da igualdade territorial. Não existe todavia uma política explícita da UE que tenha esta orientação. Em Portugal, o *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (PNPOT), nomeadamente no *Programa de Acção* (MAOTDR, 2007: 42) dedica o Objetivo Estratégico 4 a *assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social* - porém faltou-lhe a perspetiva de género.

Nas Grandes Opções do Plano e no Programa do Governo, identificam-se propostas de consolidação das medidas promotoras da igualdade de género, de aprofundamento da transversalidade da perspectiva de género nas políticas públicas e de fortalecimento dos mecanismos e estruturas que promovam uma igualdade efetiva entre mulheres e homens (www.cig.gov.pt/). É à Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), tutelada pela Secretaria de Estado para a Igualdade, da Presidência do Conselho de Ministros, que compete a garantia de execução destas políticas.

Enquadrado nos compromissos assumidos por Portugal nas várias instâncias internacionais e europeias, o *IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação 2011-2013* é o instrumento de políticas públicas de promoção da igualdade de género que se encontra em vigor. Nele, a quinta área estratégica de intervenção é dedicada ao ambiente e organização do território. As medidas preconizadas (medidas 41 e 42) propõem a criação de um prémio anual designado "viver em igualdade" para premiar ações dirigidas à promoção da igualdade, cidadania e não discriminação desenvolvidas pelos municípios e a instituição e divulgação do "dia municipal para a igualdade". O plano que o antecede, o *Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género* (III PNI 2007-2010), apresenta como um dos seus objectivos o apoio à integração da dimensão de género nas áreas de política da administração local, em particular, a dinamização e desenvolvimento de Planos Municipais para a Igualdade, para o qual as(os) Conselheiras(os) Locais devem contribuir no quadro das suas competências.

É no âmbito da missão da CIG, na promoção da igualdade de género e na vertente dos PNI que visa a promoção da igualdade nas políticas locais que este livro se fundamenta. Com efeito, os conteúdos nele desenvolvidos, consideram que no princípio da igualdade social se deve incorporar a igualdade territorial; por conseguinte, o projeto da igualdade territorial será uma realidade quando, no seu espaço e vida quotidiana, as pessoas beneficiarem de igual tratamento e acederem equitativamente a bens, serviços e recursos do território.

Esta obra trata, por isso, de um dos desafios éticos do nosso tempo: a exigência de igualdade, deixando em aberto uma reflexão sobre a multiplicidade de obstáculos que se levantam a uma sociedade realmente igualitária. E abre caminho para uma interpretação dos processos de planeamento na intervenção social que seguem trajetórias estratégicas e refletem uma escolha consciente por um território que abriga todos por igual e adequado a cada um, estimulando o "sentido de lugar" (Massey, 1994). Se bem que sem o aprofundamento desejado, o desafio da justiça espacial está presente nesta obra, já que se entende que aquele conceito deve ser mobilizado para captar o "sentido de lugar" e assim redefinir e redirecionar as políticas municipais de inclusão social (Lefebvre, 1968; Soja, 2010).

O caminho já iniciado por muitos municípios é promotor da qualidade dos lugares, de melhores lugares e que pode tirar partido do instrumento agora disponível, os Planos Municipais para a Igualdade de Género (PMIG). Estes desempenharão um papel valioso na promoção de políticas públicas para a igualdade já que são instrumentos que tiram proveito das boas práticas e experiências em curso desenvolvidas no seio da rede social e introduzem uma nova e profunda reflexão sobre o território em termos das suas qualidades (pertença, acesso e utilização).

O livro encontra-se dividido em 5 capítulos. O capítulo 1 inicia-se com os enquadramentos das políticas de igualdade dando direções e justificações para a necessidade de um maior envolvimento das autarquias locais na integração de ideias e princípios da igualdade e anti discriminação em parceria com outras organizações que atuam nestes domínios.

O capítulo 2 contribui para a compreensão do enquadramento das medidas políticas e diplomas legais de promoção da igualdade e do combate à discriminação, as quais procuram atender às necessidades diferenciadas da população segundo o sexo, idade, etnia, orientação sexual e deficiência. De uma perspectiva geograficamente alargada e, tanto quanto possível, histórica, o capítulo vai-se encaminhando para a escala local.

O capítulo 3 reflete uma apreciação da situação do país nas áreas sociais e nas categorias analíticas (sexo, idade, deficiência, nacionalidade, minoria étnica, orientação sexual...) em assuntos de igualdade e de discriminação.

O capítulo 4 resulta de um exercício de apreciação da integração da igualdade através das ferramentas da sociedade de informação, já que estas são responsáveis pelas rápidas transformações sociais e desempenham um papel fundamental no acesso à informação e no bem-estar das populações.

O capítulo 5 escrutina a ação das políticas públicas municipais que se traduzem em boas práticas de promoção da igualdade e de luta contra discriminação, muitas delas expressivamente em parceria com outras entidades do terceiro sector.

Capítulo 1
Igualdade e Território

Margarida Queirós

Al fin y al cabo, somos lo que hacemos para cambiar lo que somos
Eduardo Galeano

O princípio da igualdade de direitos e de oportunidades em todas as áreas da sociedade é uma condição fundamental para o exercício da cidadania, contudo é frequentemente substituído por preconceitos de natureza relacional, política e ideológica que determinam práticas, atitudes e comportamentos discriminatórios na sociedade e que têm importante expressão no território (Wilkinson e Pickett, 2010). São exemplos destas condutas, as restrições ao exercício de direitos cívicos, a limitação da acessibilidade ao (e no) meio edificado, ao espaço público e aos transportes, a restrição do acesso ao comércio, serviços e informação e ao impedimento da participação na vida democrática. Por outro lado, pessoas com deficiência, idosos, jovens, mulheres, minorias sexuais e étnicas, sentem muitas vezes dificuldades na afirmação e apresentação de reivindicações específicas.

No Ano Europeu de 2010, precisamente o ano do Combate à Pobreza e à Exclusão Social, as estatísticas sobre a exclusão e pobreza revelaram que, em Portugal, 23% das crianças e 22% dos idosos se encontravam em situação de pobreza. E, de acordo com as conclusões do *Eurobarometro*[1], em Portugal, em 2008, a proporção de deficientes discriminados era de 1 para 8. O *Observatório de Políticas Públicas* (Caderno de Emprego nº2, 2010) divulga que, em 2009, a taxa de desemprego feminino em Portugal era superior a 10% (o valor mais alto verificado nos últimos anos) contra uma taxa de desemprego de 8,6% da população masculina.

1 Gallup Organization, 2008. *Discrimination in the European Union. Analytical Report*. Flash Eurobarometer 232. Survey conducted by The Gallup Organization, Hungary http://www.igualdade.gov.pt/images/stories/mdn/documentos/20080401analyticalreport.pdf (acedido em Maio de 2010).

Ainda segundo aquela fonte, as pessoas com deficiência são das mais estigmatizadas, seguindo-se a etnia e, em terceiro lugar, a idade. O *Eurobarómetro* destaca o facto de serem os países mediterrânicos aqueles onde a discriminação pela orientação sexual é mais forte.

Ainda segundo os dados do *Eurobarometro* (2009) sobre a discriminação na União Europeia, 58% dos portugueses consideram "comum" a segregação em função da orientação sexual, enquanto, em média, os europeus apontam esse como apenas o quarto tipo de problema mais comum. De igual modo, a discriminação por origem étnica e deficiência é considerada "habitual" por muitos dos portugueses (57% nos dois casos) e na sua maioria, 53%, considera que a idade é um factor "comum" de discriminação no país.

Os inquiridos portugueses demonstraram uma considerável falta de conhecimentos sobre os seus direitos em caso de discriminação (56%) e as categorias em risco são aquelas que admitem estarem menos conscientes dos seus direitos, como as mulheres, idosos, jovens e pessoas com pouca habilitações académicas (Eurobarometro 2009).

De acordo com as palavras da eurodeputada holandesa, Kathalijne Buitenweg – referindo-se aos dados publicados no *Eurobarómetro* de 2008, sobre 15% dos cidadãos europeus que declararam ter sido discriminados – *é imperativo que dois homens possam obter um quarto de hotel, que os deficientes possam fazer compras e que os idosos possam fazer um seguro*. Igualmente a discriminação múltipla - baseada na combinação de um número de características pessoais (idade, género, deficiência, origem étnica, orientação sexual, …) – tem sido experienciada por uma proporção elevada de cidadãos europeus, segundo a mesma fonte.

No seu conjunto, estes indicadores de opinião pública constituem um alerta para o problema das desigualdades e a necessidade de continuar a implementar, monitorizar e avaliar políticas e práticas específicas voltadas para as populações vulneráveis e políticas gerais orientadas para a educação para a igualdade.

A dignidade da pessoa humana, o direito à igualdade e à não discriminação reconhecidos, nomeadamente, na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948), na *Convenção da Organização Internacional do Trabalho nº 111, sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão* (1958), na *Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação* (1979), na *Carta Social Europeia* (1996) e noutros documentos jurídicos internacionais e europeus subscritos pelo Estado português, têm expressão jurídica na *Constituição da República Portuguesa* de 1976 e em vários diplomas do quadro legal nacional.

Contudo, a experiência e os dados estatísticos mostram que os princípios e direitos formais, constantes na legislação, não são totalmente cumpridos, quer pelo Estado, quer por outras instituições, e pela sociedade civil, não sendo suficientes para assegurar iguais oportunidades. Mudar as mentalidades para uma consciencialização

acerca dos direitos fundamentais são essenciais para que a igualdade se torne uma realidade (*Eurobarometro - Gallup Organization*, 2008).

É indiscutível que a União Europeia (UE) produz atualmente os instrumentos formais anti discriminação mais extensivos do mundo. Com efeito, as suas instituições têm desenvolvido diversos programas e ações para lutar contra todas as formas de discriminação e exclusão social e, no que respeita às suas formas e manifestações, proliferam diretivas, regulamentos, estudos, ações de sensibilização, dotando-se de um quadro de financiamento próprio para a execução desses programas. No entanto, a partir destas orientações comuns, as respostas dos Estados-membros são diversificadas, bem como os seus resultados desiguais e sempre aquém do desejado.

O igual tratamento das pessoas, independentemente da categoria analítica (idade, género, orientação sexual, origem étnica, deficiência, religião ou crença) constitui, com efeito, uma das áreas estratégicas de atuação da União Europeia, que se orienta para a definição de políticas, medidas e ações em diversos domínios da discriminação: no emprego, na vida familiar, no desporto e no lazer, na saúde, educação e justiça, etc., assegurando formalmente um idêntico nível de ações nos Estados-membros contra a discriminação.

São as autoridades nacionais e regionais da União Europeia que detêm um papel chave na garantia do êxito do princípio da igualdade. Por isso, a importância de partilha de experiências e de boas práticas entre as entidades que participam na luta contra a discriminação. Todavia, sendo a estrutura de governo mais próxima dos cidadãos, as autoridades locais estão bem posicionadas para se empenharem na sua aplicação. E são muitas as formas de participação destas autoridades: por exemplo, aumentando a consciencialização da generalidade das pessoas, sendo possível, em especial, visar as crianças e os jovens através de ações em escolas e em organizações de juventude ou através do envolvimento com grupos de minorias étnicas, organizações não governamentais, associações, *media* locais e regionais, e através de outras redes já existentes. Estas são questões que este livro procura conhecer para uma reflexão sobre medidas e ações que potenciem sinergias locais para a igualdade.

Em Portugal, é a *Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género* (CIG)[2] que tem por missão garantir a execução das políticas públicas no âmbito da cidadania e da promoção e defesa da igualdade de género, e do combate à discriminação da pessoa a todos os níveis.

É precisamente pela natureza da sua missão e linhas de orientação, que a CIG encarregou o IGOT-UL/CEG-UL para realizar uma pesquisa sobre políticas e medidas de igualdade e combate à discriminação nas Autarquias. Este livro resulta do aprofundamento desse estudo e dirige-se primordialmente (1) às conselheiras

2 Criada pelo Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro.

e aos conselheiros para a igualdade de género, às(aos) técnicas(os) e analistas de planeamento, de ordenamento do território e de urbanismo das Autarquias Locais, e (2) aos estudantes de planeamento e gestão do território, de urbanismo, de geografia, de sociologia...

Aos primeiros para que se sintam estimulados para assumir um empenhado e consciente compromisso quanto à igualdade e combate à discriminação no desenho, implementação e monitorização das políticas públicas locais, nas quais se integra a elaboração (voluntária) de *Planos Municipais para a Igualdade de Género* (PMIG). Aos restantes, porque se encontram em processo de formação, por isso, a relevância do desenvolvimento de competências para práticas de planeamento não discriminatórias, fomentando a formação de uma cultura de ordenamento do território inclusiva e evitando "geografias injustas"(Soja, 2010). Se é verdade que estas são criadas pelos equilíbrios instáveis entre as forças de mercado e os interesses públicos, outras forças se conjugam para moldar estas geografias iníquas, tais como, o racismo, o fundamentalismo religioso, a discriminação de género. Igualmente, práticas que não são necessariamente destinadas a reforçar as diferenças de classe, tais como, a localização de instalações perigosas, o desenho de círculos eleitorais, a construção de sistemas de transporte, a localização de escolas ou hospitais (Soja, 2010).

Assume-se nesta obra que a participação cidadã em qualquer sociedade é condição essencial ao desenvolvimento de políticas de igualdade; por esse motivo é indispensável ao desenho de políticas e práticas de promoção da igualdade entre homens e mulheres que as populações e seus representantes sejam ouvidas. Porém, não raramente os bem-intencionados textos formais de políticas públicas constituem-se como exercícios de retórica, não se traduzindo, na prática, em projetos e ações concretas. Com efeito, a qualidade de vida e os níveis de participação, não são os mesmos para os indivíduos e os grupos sociais, seja em resultado da idade, do sexo, da etnia ou do rendimento, grau de instrução, status ou local de residência (Sánchez de Madariaga, 2004). Os grupos humanos têm necessidades diferenciadas e possibilidades distintas de acesso aos recursos e bens essenciais que possibilitam o bem-estar individual e colectivo. Nem todos têm voz junto dos poderes públicos e dos processos de decisão, nem a mesma capacidade para valorizar as suas necessidades e aspirações, quer em sociedade, quer no território em que vivem e/ou trabalham.

De uma forma geral, a discriminação ocorre com determinados grupos-alvo e portanto, decorre da nacionalidade, das origens étnicas, religiosas, ou da orientação sexual, da deficiência, do género e da idade, dentro e fora do mercado de trabalho ou do seio familiar. É sabido que a discriminação não ocorre apenas no emprego mas também no acesso a bens e serviços, como os transportes, habitação, saúde, educação, informação, crédito e seguros, ou mesmo no uso do espaço público. A discriminação ocorre sempre que nos deparamos com soluções permanentes, coletivas e homogéneas planeadas no passado para responder às procuras da habitação, do comércio, dos transportes e dos lazeres que já não respondem perante

o processo de individualização e de diversificação que carateriza a sociedade atual (Ascher, 2010). Neste sentido, as ofertas públicas "personalizadas" alargam as possibilidades de escolha e adaptam-se a uma variedade de situações, minorando desigualdades.

Por todos os motivos referidos, é indispensável aprofundar o conhecimento das necessidades diferenciadas da população, segundo o sexo, a idade, a etnia, a orientação sexual e a deficiência. Este conhecimento serve políticas adequadas para um desenho e distribuição mais equitativa de bens e serviços e instrumentos que permitam traduzir as políticas em ações inclusivas.

Pela relação de proximidade com as populações, a administração local desempenha um papel essencial na eliminação das referidas desigualdades e discriminações, promovendo a igualdade, num contexto compatível com a liberdade. A administração local detém as condições únicas de intervenção para combater a reprodução das desigualdades que espelham a discriminação e para promover comunidades realmente igualitárias. São as entidades que podem e devem, em prol de uma ética de igualdade na consideração de interesses, no âmbito das suas competências, e em cooperação com o conjunto dos atores locais, empreender ações para a igualdade das pessoas. A administração local e todas as forças vivas locais são os atores privilegiados de políticas e práticas para a não discriminação.

Esta é a mensagem do livro que tem como finalidade a sensibilização para a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento para todos e a não discriminação, enquanto meios para alcançar um território mais inclusivo a nível social. Este desígnio deve ser assumido pelas políticas públicas. Assim, o livro tem dois objectivos gerais: (1) contextualizar a política da promoção da igualdade e combate à discriminação nas autarquias locais e reportar sobre o "estado da arte" nas categorias analíticas: origens étnicas, orientações sexuais, deficiência, género e idade; (2) identificar boas práticas ao nível municipal que promovem a igualdade e o combate às formas de discriminação na vida local.

A metodologia do estudo que serviu de base ao livro, desenrolou-se por duas fases fundamentais que se podem sintetizar na "análise do contexto" e na "identificação de políticas, medidas e ações". Considerou-se que este é um processo contínuo que se subdivide em etapas. A fig. 1 sintetiza o ciclo das fases do estudo.

Para alcançar os objectivos anteriormente enunciados procedeu-se ao levantamento e análise de legislação, artigos científicos, estudos, relatórios (pesquisa qualitativa) e outros documentos que permitiram apresentar o "estado da arte" das políticas públicas e medidas de igualdade e combate à discriminação, no contexto internacional (sobretudo europeu) e nacional com a identificação de boas práticas nas Autarquias que promovem a igualdade e o combate a todas as formas de discriminação na vida quotidiana local. Estes documentos foram coadjuvados por um trabalho de campo com a finalidade de recolha de informação e realização de entrevistas a técnicos, políticos municipais e representantes de entidades de ação

FIGURA 1 CICLO DAS FASES DA PESQUISA

social locais, cuja atuação tem impactos ao nível da promoção da igualdade e no combate às discriminações, nos territórios municipais.

A pesquisa quantitativa realizou-se em simultâneo procedendo-se à recolha e tratamento da informação estatística de base territorial que permitiu identificar situações relevantes, quer de promoção da igualdade, quer de desigualdade. A metodologia seguida conjugou assim as metodologias quantitativas e qualitativas (Jayaratne e Stewart, 1991; Gurak e Lay 2002).

Capítulo 2
Políticas de Igualdade: um mundo empenhado e ativo

Margarida Queirós, Nuno Marques da Costa, Paulo Jorge Vieira e Pedro Palma

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos
Artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948

A existência de instrumentos internacionais e nacionais de promoção da igualdade e de luta contra as diferentes formas de discriminação constitui um dado fundamental para criação e desenvolvimento de políticas públicas de âmbito nacional, regional e local.

A nível internacional, as Convenções das Nações Unidas são formuladas com o objectivo de criar normas jurídicas vinculativas dos sujeitos intervenientes, e enquadram-se como elementos de promoção dos direitos humanos ao nível das políticas públicas. Foram subscritas pelo Estado Português (Quadro 1) e, no contexto nacional, assumem uma relativa visibilidade.

QUADRO 1 REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS SOBRE OS DIREITOS E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Direito à não discriminação	Declaração Universal dos Direitos do Homem Convenção da ONU sobre Direitos Civis e Políticos Convenção da ONU sobre Direito Económicos, Sociais e Culturais Convenção da ONU sobre a Eliminação da Discriminação Racial Convenção da OIT nº 111
Princípio geral de igualdade	Declaração Universal dos Direitos do Homem Convenção da ONU sobre Direitos Civis e Políticos Convenção Europeia dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Neste sentido, os documentos formais internacionais devem ser observados como o plasmar de um desígnio emanado em primeira instância da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e, em segunda instância, da política social europeia e finalmente, ao nível nacional, da *Constituição da República Portuguesa*.

Ao nível da União Europeia os direitos dos cidadãos e das cidadãs estão protegidos pela *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, cujo objectivo é assegurar que todos os Estados-Membros e instituições europeias defendem e promovem medidas para a igualdade, a justiça, a dignidade e os direitos das pessoas.

De entre os vários documentos formulados ao nível internacional, a *Carta dos Direitos Fundamentais* destaca-se pela sua natureza, por ser fundadora de um conjunto de documentos formais da própria União Europeia. Representa a síntese dos valores comuns dos seus Estados-Membros e, pela primeira vez, reúne num único texto os direitos civis e políticos, bem como os direitos económicos e sociais. Os objectivos são explicados no preâmbulo: *é necessário, conferindo-lhes maior visibilidade por meio de uma Carta, reforçar a proteção dos direitos fundamentais, à luz da evolução da sociedade, do progresso social e da evolução científica e tecnológica*. Tal como é expresso nos artigos 20º e 21º reafirmando o princípio da igualdade e da anti-discriminação.

O primeiro destes artigos reforça a igualdade perante a lei ao afirmar que *todas as pessoas são iguais perante a lei* sendo que o seguinte salienta a não discriminação ao certificar que *é proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual*.

Pode-se dizer que há três momentos importantes na evolução das políticas para a igualdade na Europa. O primeiro deles (que se inicia em meados dos anos 1970[3]) corresponde ao liberalismo político, no qual se defende o princípio da igualdade para todos perante a lei. Depois, um momento a partir do qual as políticas para a igualdade se dirigem à discriminação positiva, ou seja, são orientadas por ações específicas positivas. Por fim, no período pós Conferência de Pequim, em 1995, as orientações destinam-se progressivamente para a promoção da transversalidade de género (*mainstreaming*) em todas as políticas e todos os domínios da tomada de decisão.

Na União Europeia a transversalidade de género foi incluída no Tratado de Amesterdão (1997) formalizando-se assim este compromisso (Artigos n.º2 e n.º3). O Artigo n.º13 faz da eliminação das desigualdades e, especialmente, da promoção da igualdade entre homens e mulheres, uma das considerações centrais em todas as políticas públicas, aos níveis administrativos central e local. Na sequência do Tratado e no espírito de Pequim, a Comissão Europeia tem aprofundado esta preocupação e muitos países da UE adoptaram iniciativas neste sentido (Gaspar, Queirós, Marques da Costa *et al*., 2009).

3 Primeira Conferência Mundial sobre as Mulheres, que decorreu no México, em 1975.

No âmbito da legislação europeia e nos dez anos que seguiram à publicação da Carta dos Direitos Fundamentais em 2000, a União Europeia aprovou um conjunto de diretivas e decisões de luta contra a discriminação, das quais se evidenciam as seguintes:

- Diretiva 2000/43/CE e Diretiva 2000/78/CE: constituem os alicerces da política comunitária, proíbem a discriminação direta e indireta com base na origem racial ou étnica, na religião ou nas convicções, na deficiência, na idade e na orientação sexual.
- Diretiva 2004/113/CE: aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços.
- COM (2004) 379 final, de 28 de Maio de 2004: *Livro Verde* – Igualdade e combate à discriminação na União Europeia alargada.
- Decisão n.º771/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Maio de 2006: institui o *Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007) - Para uma Sociedade Justa*.
- Decisão-Quadro 2008/913/JAI: estabelece normas comuns para a luta contra os crimes raciais; relativa à luta por via do direito penal contra formas e manifestações de racismo e xenofobia.

Destaca-se ainda como fundamental a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) - a partir do Observatório Europeu do Racismo da Xenofobia - criada pelo Regulamento (CE) n.º168/2007 do Conselho para uma abordagem integrada no tratamento da desigualdade e da defesa de direitos. A FRA é um órgão de aconselhamento sediado em Viena e tem por missão recolher evidências e informações, fornecer assistência e implementar competências para ajudar a respeitar os direitos humanos e contribuir para soluções de melhoria das situações. Finalmente, uma menção ao Comité das Regiões, que tem sido um defensor determinado da política comunitária no domínio da anti-discriminação.

Segundo Avelãs Nunes (2010[4]), o modelo económico-social europeu pressupõe soluções que tornam as preocupações sociais compatíveis com a eficiência económica. Por esse motivo, a União Europeia tem investido na defesa da diversidade de culturas, no combate às desigualdades, na promoção das realizações culturais enquanto elementos identificadores dos europeus.

Estas ideias pressupõem uma UE constituída por Estados soberanos e iguais em direitos, apostada no reforço permanente da coesão social. Esse investimento não passa somente pela produção de instrumentos legais, mas pelas organizações que têm criado e apoiado no seu seio e que na UE combatem a discriminação e promovem a igualdade. Por conseguinte, existem hoje inúmeras redes de grupos que representam e defendem os direitos de pessoas vítimas de discriminação e atuam no domínio da defesa dos direitos fundamentais, bem como promovem a igualdade entre homens e mulheres e a inclusão de grupos vulneráveis. O Quadro 2 contém algumas referências a estas redes europeias de entidades não governamentais.

4 http://resistir.info/europa/notas_avelas.html

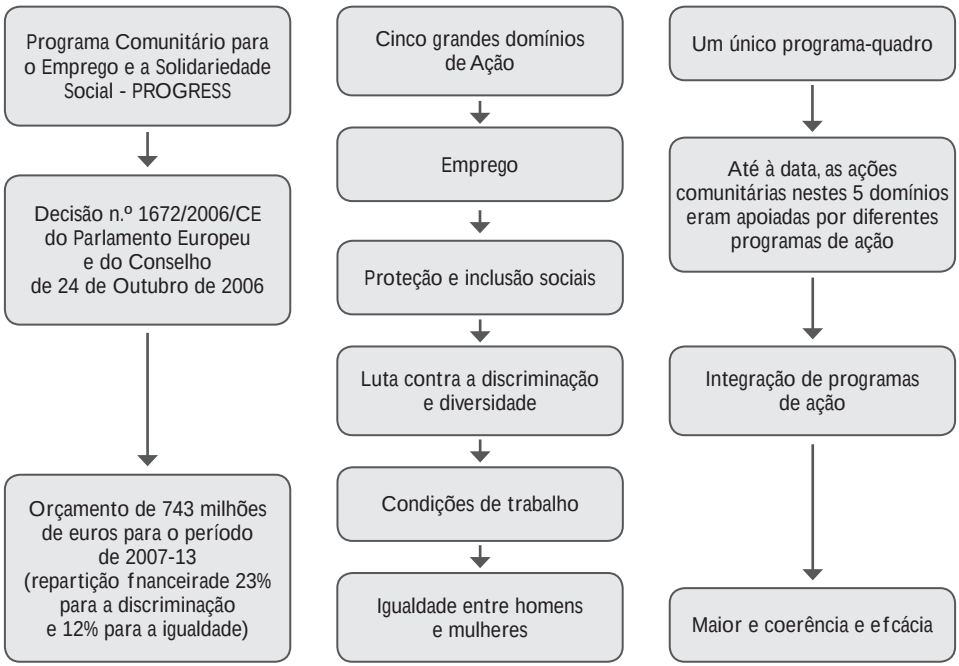
QUADRO 2 ONG PARA OS DIREITOS DE PESSOAS VÍTIMAS DE DISCRIMINAÇÃO QUE ATUAM NO DOMÍNIO DA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA EUROPA

EWL Lobby europeu das mulheres	A maior aliança de organizações não governamentais da UE que promove os direitos das mulheres e a igualdade entre sexos
YFJ Fórum Europeu da Juventude	Plataforma que representa as organizações de juventude europeias nas instituições internacionais em questões relevantes para os jovens
Eurochild	Rede de organizações e indivíduos que atuam na Europa para melhorar a qualidade de vida das crianças e jovens
AGE Plataforma europeia das pessoas idosas	Rede europeia de pessoas de mais de 50 anos que procura dar voz e promover os interesses dos cidadãos seniores da Europa
ILGA – Europe Associação internacional de lésbicas e de homossexuais	Trabalha em torno do reconhecimento e respeito pelos direitos humanos fundamentais, em particular no Desenvolvimento do movimento LGBT, procurando igualdade para as pessoas com orientação homo, bi, trans e intersexual na Europa
EDF Fórum Europeu da Deficiência	ONG que monitoriza as iniciativas da UE e propõe legislação para defender os direitos de cidadãos com deficiência
ENAR Rede europeia contra o racismo	Rede europeia para combate ao racismo em todos os países membros da EU atuando como a voz do movimento antirracista na Europa
EAPN Rede Europeia Anti-pobreza	Rede que defende os direitos humanos fundamentais e procura garantir que todos tenham as condições necessárias ao exercício da cidadania e a uma vida digna

http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=330&langId=pt

Para além da legislação, dos textos formais e das entidades e grupos organizados que proliferam na UE, ainda há que contar com a disponibilização de instrumentos financeiros (Fundo Social Europeu; Iniciativa Comunitária EQUAL 2000-2006) que nos últimos períodos de programação integraram a igualdade e a discriminação nas estratégias e programas de políticas. Apontam-se alguns dos principais, como os (i) programas em matéria de educação, formação, juventude, de integração e asilo: INTI (integração dos nacionais de países terceiros); ARGO (cooperação administrativa em matéria de fronteiras externas, vistos, asilo e imigração); Programas de integração das minorias étnicas no plano social e no mercado de trabalho (PHARE e Estratégia Europeia de Emprego e as atuais orientações para o emprego); e (ii) o Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social – PROGRESS 2007-2013 (Decisão n.º1672/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro). O Programa PROGRESS ao juntar domínios habitualmente apoiados por diferentes programas de ação, demonstra uma evolução na formulação de políticas, ao se preocupar com a coerência e a eficácia das políticas comunitárias (Fig. 2).

FIGURA 2 O PROGRESS 2007-13



Fonte: Queirós, Marques da Costa, et al. (2010)

Por fim, são de assinalar outros instrumentos "de sensibilização" e que evidenciam prioridades políticas, como as ações de sensibilização relacionadas com o *Ano Europeu de Pessoas com Deficiência em 2003*, o *Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Tod@s* em 2007, o *Ano Europeu do Diálogo Intercultural* em 2008 e o *Ano Europeu de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social* em 2010.

No quadro dos documentos formais em Portugal, salienta-se a importância do texto fundador da democracia portuguesa, a Constituição da República Portuguesa, na expressão da igualdade de todos e na necessidade da luta contra as diferentes formas de discriminação. Assim revisitam-se os Artigos 13º e 26º:

Artigo 13.º (Princípio da igualdade).

1. *Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.*
2. *Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.*

Artigo 26.º (Outros direitos pessoais).

1. *A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reservada intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação.*
2. *A lei estabelecerá garantias efetivas contra a obtenção e utilização abusivas, ou contrárias à dignidade humana, de informações relativas às pessoas e famílias.*
3. *A lei garantirá a dignidade pessoal e a identidade genética do ser humano, nomeadamente na criação, desenvolvimento e utilização das tecnologias e na experimentação científica.*
4. *A privação da cidadania e as restrições à capacidade civil só podem efetuar-se nos casos e termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos.*

Sendo este articulado fundamental na promoção da igualdade como desígnio nacional, a sua tradução em legislação complementar surge dispersa e diferenciada em função das categorias analíticas da discriminação (género, idade orientação sexual, deficiência e imigrantes/minorias étnicas) o que se deve aparentemente ao modo como o Estado Português vai estabelecendo prioridades e como os diferentes organismos do Estado se organizam - e encaram institucionalmente as diferentes discriminações.

No entanto, fruto do processo integrador europeu e de decisões políticas relativas ao modelo social dos governos nacionais, inicia-se uma alteração profunda desta dispersão a partir de 2005 (XVII e XVII Governos Constitucionais) no sentido de uma convergência legislativa nacional impulsionadora da igualdade.

Nos últimos anos tem-se assistido a uma série de desenvolvimentos importantes nos esforços nacionais para combater a discriminação e assegurar a igualdade de oportunidade para todos, tanto em termos legislativos como em outras formas de intervenção das políticas públicas. De seguida expõe-se uma síntese da evolução da legislação nacional e de instrumentos relevantes por categoria de discriminação.

IGUALDADE DE GÉNERO

De modo a dar prosseguimento a este desígnio político, surgem nos últimos anos documentos formais que transmitem um olhar transversal sobre as políticas de igualdade entre homens e mulheres, dos quais se distinguem, por um lado, os *Planos Nacionais contra a Violência Doméstica* (4ª versão), os *Planos Nacionais contra o Tráfico de Seres Humanos* (2ª versão) 3 os *Planos Nacionais para a Igualdade* (já na sua 4ª versão)

Por outro lado, alguns documentos legais, como a Lei Orgânica da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) (Decreto-Lei n.º164/2007), a Lei n.º14/2008, de 14 de Março que proíbe e sanciona a discriminação em função do sexo no acesso a bens e serviços, a RCM n.º161/2008, de 22 de Outubro que adopta medidas de promoção da transversalidade da perspectiva de género na Administração Central e cria a figura da Conselheira/o da Igualdade e, muito recentemente, o Quadro de

Referência do Estatuto das Conselheiras e dos Conselheiros Locais para a Igualdade (RCM n.º39/2010, de 25 de Maio).

Num contexto de consolidação da política nacional no domínio da Igualdade de Género merecem referência: (i) o IV Plano Nacional Contra a Violência Doméstica que constitui um instrumento de política de promoção da cultura para a cidadania e igualdade, de reforço de campanhas de informação e de formação, e de apoio e acolhimento das vítimas numa perspectiva de reinserção e autonomia; e (ii) em virtude de uma crescente feminização da pobreza, portanto, da maior vulnerabilidade das mulheres (e das crianças), a tornarem-se vítimas de tráfico, os I e II Planos Nacionais contra o Tráfico de Seres Humanos que têm como objectivo contribuir para a erradicação do fenómeno em Portugal e proteger os grupos expostos a situações de exploração sexual e laboral[5] segundo um modelo que define áreas estratégicas de intervenção.

Os Planos Nacionais para a Igualdade são instrumentos fundamentais de políticas públicas de promoção da igualdade de género e enquadram-se nos compromissos assumidos por Portugal nas várias instâncias internacionais e europeias. Os objectivos dos PNI afirmam a igualdade como factor de competitividade e desenvolvimento.

Atualmente em vigor, o IV PNI (*IV Plano Nacional Para a Igualdade - Género, Cidadania e não Discriminação, 2011-2013*) reforça a articulação interministerial e aposta na proximidade com os municípios e as organizações da sociedade civil, de modo a estimular uma atuação em rede e de proximidade com as populações. A rede de municípios que promovem a igualdade de género e a cidadania, bem como a sociedade civil organizada (organizações não governamentais) são os parceiros estratégicos na implementação das políticas públicas de igualdade e não discriminação.

Estruturado em três capítulos, o plano prevê a adopção de um conjunto de medidas estruturadas em torno de 14 Áreas Estratégicas: (i) Integração da dimensão de género na Administração Pública, Central e Local; (ii) Independência Económica, Mercado de Trabalho e Organização da vida profissional, familiar e pessoal; (iii) Educação e Ensino Superior e Formação ao longo da vida; (iv) Saúde; (v) Ambiente e Organização do Território; (vi) Investigação e Sociedade do Conhecimento; (vii) Desporto e Cultura; (viii) Media, Publicidade e Marketing; (ix) Violência de Género; (x) Inclusão Social; (xi) Orientação Sexual e Identidade de Género; (xii) Juventude; (xiii) Organizações da Sociedade Civil; (xiv) Relações Internacionais e Cooperação.

Importa porém destacar que o IV PNI dá continuidade ao III PNI e reforça a componente municipal da atuação da política pública iniciada também pelo *III Plano*

5 Um relatório elaborado no âmbito da *Iniciativa Global Contra o Tráfico de Seres Humanos das Nações Unidas* (UN, 2009) indica que a exploração sexual assume-se como a forma mais relatada de tráfico, com 79% dos casos, registando o tráfico para fins de exploração laboral 18% das situações identificadas; as mulheres (80-84%) e as crianças (13-21%) são as principais vítimas do tráfico.

Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (III PNI, resultante da RCM n.º82/2007, de 22 de Junho)[6]. Este plano confere um lugar destacado às políticas públicas na esfera da administração pública local.

O III PNI reafirma a importância da Administração Pública nas diferentes escalas, como responsável pela construção e implementação de políticas de igualdade e de não discriminação. Para tal são enunciados dois objectivos claros de aplicação no âmbito local: apoiar a integração da dimensão de género nas diferentes áreas de política da Administração Local; dinamizar o envolvimento das Autarquias no reforço da cidadania.

Assim, o primeiro objectivo indica formas de intervenção junto das autarquias assinalando os instrumentos legais e políticos a concretizar: *sensibilizar as Autarquias para a criação e desenvolvimento de Planos Municipais para a Igualdade; preparar o enquadramento jurídico relativo ao Conselheiro ou Conselheira Local para a Igualdade visando a promoção da igualdade em todas as políticas locais, nomeadamente no quadro da Rede Social; definir e elaborar recursos, instrumentais e materiais, de suporte ao trabalho das Autarquias e outros atores locais*. Estes objectivos sugerem a existência de planos e politicas locais de igualdade, bem como a figura institucional de promoção da igualdade - que são os Conselheiros/as da Igualdade.

Por outro lado, no item de promoção da cidadania, o III PNI reforça o papel das Autarquias locais propondo: *estimular o desenvolvimento de estratégias, ao nível local, promotoras do envolvimento da sociedade civil, nomeadamente, de associações locais; apoiar os mecanismos de proximidade entre o poder local e os cidadãos e as cidadãs, divulgando as boas práticas existentes neste domínio*.

Este plano surge assim como o documento inovador de politicas nacionais a que seguiram a criação da CIG[7], nascida da anterior Comissão para a Igualdade e Direitos das Mulheres (CIDM), bem como a legislação (Resoluções do Conselho de Ministros) que cria as figuras das *Conselheiras(o)s da Igualdade* na Administração Central e Local (de 2008 e 2010 respectivamente).

A RCM n.º161/2008, de 22 de Outubro, adoptou medidas de promoção da *transversalidade* da perspectiva de género na administração central do Estado e aprovou o *Estatuto das Conselheiras e dos Conselheiros para a Igualdade*, bem como dos membros das equipas interdepartamentais para a igualdade, introduzindo, nomeadamente, a obrigação de utilização da linguagem não discriminatória em todos os atos normativos do Estado. Este foi assim um importante passo dado para a promoção da igualdade a nível da administração pública.

---

6 Antecedeu-lhe o II Plano Nacional para a Igualdade, PNI 2003-2006.

7 A CIG é um organismo da Administração Pública integrado na Presidência do Conselho de Ministros e tutelada atualmente pela Secretaria de Estado da Igualdade, criada pelo Decreto-Lei n.º202/2006, de 27 de Outubro tem no Decreto-Lei n.º164/2007, de 3 de Maio de 2007, a sua lei orgânica).

O passo fundamental seguinte aconteceu já em 2010, com a publicação, da RCM n.º39/2010, de 25 de Maio, que cria o quadro de referência do *Estatuto das Conselheiras e dos Conselheiros Locais para a Igualdade*. Este documento é essencial para a construção de uma visão integrada e transversal das questões da igualdade. Segundo este documento, *as conselheiras e os conselheiros locais para a igualdade têm por atribuição acompanhar e dinamizar a implementação das políticas locais para a cidadania e a igualdade de género*, promovendo a aplicação (no âmbito multi-escalar da administração pública) das políticas de igualdade entre mulheres e homens. O preâmbulo da referida resolução afirma que tendo em conta o desígnio constitucional e político da igualdade entre homens e mulheres (RCM n.º39/2010, 1768):

A valorização desta temática nas políticas públicas de âmbito local reveste -se de enorme importância. Consequentemente, tem vindo a ser feito um trabalho de sensibilização junto das autarquias para a integração sistemática da dimensão de género nas diferentes áreas de política da administração local, através da elaboração e desenvolvimento de planos municipais para a igualdade. Esse é um dos domínios em que a cooperação entre a administração central e as autarquias locais nos domínios da integração da igualdade de género, da eliminação dos estereótipos e da promoção da cidadania tem vindo a ser aprofundada com resultados mais significativos.

Esta recente legislação reafirma como competências das conselheiras e dos conselheiros locais para a igualdade as seguintes (RCM n.º39/2010, 1769):

- *Acompanhar e dinamizar a execução das medidas de política local na perspectiva de género;*
- *Acompanhar e dinamizar a implementação das medidas previstas nas estratégias locais de promoção da igualdade, nomeadamente o Plano Municipal para a Igualdade, e de prevenção da violência doméstica e outras formas de discriminação;*
- *Pronunciar-se, quando consultados, relativamente ao impacto de medidas de natureza administrativa, regulamentar ou outras que o município pretenda prosseguir nos domínios transversalizados da educação para a cidadania, da igualdade e não discriminação, da proteção da maternidade e da paternidade, da conciliação da vida profissional, pessoal e familiar de homens e mulheres, do combate à violência doméstica e outras formas de discriminação;*
- *Apresentar propostas concretas de ação nos domínios referidos na alínea anterior;*
- *Divulgar informações sobre a igualdade de género, designadamente nos domínios da educação para a cidadania, da igualdade e não discriminação, da proteção da maternidade e da paternidade, da conciliação da vida profissional, pessoal e familiar de homens e mulheres, e do combate à violência doméstica e outras formas de discriminação;*
- *Participar no fórum anual das conselheiras e dos conselheiros locais para a igualdade;*
- *Assegurar a cooperação do município com a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.*

ORIENTAÇÃO SEXUAL

Em Portugal não existe uma política pública dirigida para combater a discriminação ou para defesa dos direitos das populações LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e

transgéneros). A orientação sexual é, de entre as categorias analíticas estudadas, a menos contemplada na produção legislativa - o que se deve ao facto do tema da orientação sexual ser um tópico novo assumido no quadro institucional e político da sociedade portuguesa. E, certamente, por a minoria LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgénero) sofrer de formas de discriminação não facilmente detectáveis/explícitas, ou seja, a homofobia e a transfobia como formas de discriminação encontram-se muitas vezes presentes em práticas e discursos sociais tidos como aceitáveis ainda que funcionem como modos de discriminação através do silenciamento e da injúria desta população.

É apenas em 2004 que a orientação sexual é introduzida no n.º2 do Artigo 13º no quadro Constituição Portuguesa, fruto de uma intervenção do movimento LGBT e da influência da legislação europeia anti-discriminação.

É pois a partir da segunda metade desta década que institucionalmente se opera uma mudança na relação do Estado português com a orientação sexual, sendo que a mesma é ainda expressa de um modo pouco claro nos documentos orientadores, tendo duas das associações LGBT passado a fazer parte do Conselho Consultivo da CIG em 2008, a ILGA Portugal e a Opus Gay. As referidas associações atuam no âmbito social para a melhoria da qualidade de vida; na luta contra a discriminação em função da orientação sexual e da identidade de género, e através da promoção da cidadania, dos Direitos Humanos e da igualdade de género.

Anteriores a esta mudança de política existiram algumas alterações legais que começam com a descriminalização da homossexualidade que sai da legislação portuguesa no Código Penal de 1982. Este foi o primeiro passo para uma alteração da percepção social, cultural e institucional de lésbicas e gays que ganha um impulso, já nesta década, com um conjunto de iniciativas legislativas surgidas do trabalho de pressão política, social e cultural do movimento LGBT.

Em 2001 é aprovada a Lei de Uniões de Facto (Lei n.º7/2001, de 11 de Maio) que pretendeu regular a situação jurídica de duas pessoas, independentemente do sexo, que vivam em união de facto há mais de dois anos. Esta legislação concedeu os mesmos direitos a casais de pessoas do mesmo sexo e de sexo diferentes exceptuando o impedimento de casais de pessoas do mesmo sexo de adoptarem. Devido a uma ausência de regulamentação posterior a lei não é aplicada em toda a sua potencialidade, pois em matérias onde a devida regulamentação seria necessária, a sua aplicação ficou sujeita ao conhecimento e vontade dos agentes de várias estruturas do Estado.

Posterior a esta mudança, em 2004, e no âmbito VI Revisão Constitucional, a Assembleia da República introduz uma alteração no artigo 13º (Principio da Igualdade) o que coloca o país na linha da frente da proteção constitucional em função da orientação sexual onde ombreia com a África do Sul e o Equador. Esta alteração leva a que o Tribunal Constitucional considere inconstitucional o artigo 175º do Código Penal que diferenciava a idade de consentimento para relação heterosse-

xual e homossexual. Esta posição conduz à revogação do Artigo 175º (na revisão do Código Penal de 2005) e eliminação de todas as menções à homossexualidade, passando, pelo contrário (e pela primeira vez), a penalizar explicitamente o incitamento à discriminação com base na orientação sexual, prevendo ainda o agravamento penal explícito de crimes motivados pela homofobia, bem como, introduz também a referência à violência doméstica em casais de pessoas do mesmo sexo.

Este percurso legislativo - que começa com a descriminalização em 1982 - culmina em 2010 com a aprovação da legislação que permite o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo (Lei n.º9/2010, de 31 de Maio) sendo que os casais de pessoas do mesmo sexo possuem os mesmos direitos e deveres (com exceção da adopcão pelo casal).

Para além dos textos legais que procuram responder perante as necessidades e reivindicações destas minorias, existem no país algumas iniciativas que merecem uma referência por serem inovadoras e procurarem intervir nos níveis mais baixos do processo de socialização, como é a Lei n.º60/2009, de 6 de Agosto, que estabelece o regime de aplicação da educação sexual em meio escolar e que tem as seguintes finalidades:

(...)
f) O respeito pela diferença entre as pessoas e pelas diferentes orientações sexuais;
h) A promoção da igualdade entre os sexos;
l) A eliminação de comportamentos baseados na discriminação sexual ou na violência em função do sexo ou orientação sexual.

O debate sobre homofobia no espaço escolar é importante pelo papel (re)produtor da educação na promoção da igualdade e na luta contra a discriminação o que leva o movimento LGBT, nomeadamente a associação *rede ex aequo*, a promover um conjunto de projetos, dos quais se destaca um programa de sensibilização para o *bullying* homofóbico nas escolas, que aponta para a ocorrência de muitas situações de homofobia e transfobia nas escolas em Portugal e, por esse motivo, alerta para o facto da escola ainda não ser um espaço seguro para muitos jovens homossexuais, bissexuais e/ou transgéneros, ou percepcionados como tal.

De acordo com o Observatório de Educação LGBT[8]:

(…) as agressões no espaço escolar contribuem seriamente para situações de baixa auto-estima, isolamento, depressões e ideação e tentativas de suicídio, assim como para o insucesso e abandono escolar de muitos jovens LGBT (...)
(…) urge a necessidade de formar e informar corretamente professores, alunos e auxiliares de educação. (…)
(…) Cada queixa/denúncia reflete vivências intra/interpessoais reais do dia-a-dia. Essas situações ocorreram e continuarão a ocorrer se nada se fizer em contrário(…)

8 Relatório de 2008 sobre homofobia e transfobia. *Rede Ex aequo.*

IDADE

O quadro legislativo que configura a luta contra a discriminação em função da idade, em especial dos grupos mais sensíveis - crianças, jovens e idosos - é bastante menos integrado quando comparado com as políticas de igualdade de género, de integração de imigrantes ou de luta contra a discriminação de pessoas deficientes.

No caso das crianças, o artigo 69º da Constituição da República Portuguesa refere que estas *têm direito à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições*.

Este contexto constitucional e os compromissos e recomendações internacionais de referência no domínio dos direitos das crianças e jovens, dão origem a documentos e entidades formais: Comissões de Proteção de Menores (Decreto-Lei n.º189/91, de 17 de Maio), Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º147/99, de 1 de Setembro), Lei Tutelar Educativa (Lei n.º166/99, de 14 de Setembro) e o Plano Nacional de Ação para a Inclusão 2006/08, PNAI.

A Lei n.º147/99, de 1 de Setembro cria um novo modelo de proteção de crianças e jovens em risco; em vigor desde Janeiro de 2001, apela à participação ativa da comunidade, numa relação de parceria com o Estado, concretizada nas *Comissões de Proteção de Crianças e Jovens* (CPCJ), capaz de estimular as energias locais potenciadoras de estabelecimento de redes de desenvolvimento social.

Anterior à lei que está na base das CPCJ, o enquadramento institucional para as crianças e jovens em risco de 1997 (RCM nº193/97, de 3 de Outubro), tem como entidade fundamental a Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR) à qual compete planificar a intervenção do Estado, bem como a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade, em matéria de proteção de crianças e jovens em risco. A CNPCJR tem como objectivos:

- A proteção de crianças e jovens em perigo (Família, Ministério Público, Tribunais, CPCJ);
- O apoio dos Municípios: disponibilização de recursos, apoio administrativo, cedência de instalações, presidência das CPCJ (cerca de 50-60%);
- O apoio da Segurança Social e escolar.

A política de auxílio das crianças e de promoção dos direitos da criança em Portugal está estruturada para a criação de um modelo de proteção das crianças vítimas de abuso e de maus tratos, orientada para a violência doméstica, para amparo e assistência das suas vítimas, incluindo crianças ou jovens vítimas de violência. As causas mais frequentes das situações de risco ou perigo para as crianças são a negligência, maus tratos físicos e psíquicos, abandono escolar, exposição a comportamentos desviantes.

O modelo de proteção de crianças e jovens em risco, em vigor desde Janeiro de 2001, apela à participação ativa da comunidade, numa relação de parceria com o Estado, concretizada nas CPCJ, capaz de criar sinergias para o estabelecimento de redes de desenvolvimento social. As Comissões de Proteção de Menores, criadas na sequência do Decreto-Lei n.º189/91, de 17 de Maio, foram reformuladas de acordo com a Lei n.º147/99, de 1 de Setembro (alterada pela Lei n.º31/2003, de 22 de Agosto, e Regulamentada pelo DL n.º332-B/2000, de 30 de Dezembro) para dar origem às CPCJ.

As CPCJ, como instituições oficiais não judiciárias visam promover os direitos da criança e do jovem e prevenir ou pôr termo a situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral, intervindo sempre que a criança está em perigo como sejam: o abandono por parte da família; maus tratos físicos ou psíquicos ou quando é vítima de abusos sexuais; não recebimento de cuidados e afeição adequados à sua idade e situação pessoal; é obrigada a atividade ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento; entre muitos outros.

A legislação destinada à juventude tem um enquadramento amplo no sentido de (i) disponibilização de informação relacionada com programas para a juventude, (ii) promoção da participação dos jovens em todos os domínios da vida social e de (iii) integração dos jovens nas diversas dimensões da vida ativa - política de habitação, emprego, desporto, lazer, entre outras – domínios fundamentais para apoiar os jovens no seu processo de emancipação e de integração no mercado de trabalho. Porém, se há uma profusão de documentos estruturantes, não existe um documento geral e integrador da política nacional da juventude.

No conjunto de políticas sectoriais para a juventude, destaca-se o *Programa Porta 65* que possibilita o arrendamento por jovens beneficiando de condições facilitadas, ou a criação do *Cartão Jovem Municipal* (ao abrigo do sistema Cartão Jovem, gerido no âmbito da Secretaria de Estado da Juventude e Desporto).

Num sentido mais amplo, a educação para a cidadania, da iniciativa do Ministério da Educação, dirige-se à educação escolar para jovens e visa assegurar que estes se tornarão cidadãos ativos e responsáveis, capazes de contribuir para o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade. A educação para a cidadania procurar estimular a reflexão sobre um conjunto de temas atuais, tais como direitos humanos, ambiente, saúde, sexualidade, prevenção rodoviária, igualdade de género e outros que preparam os jovens para uma cidadania responsável (Comissão Europeia, 2005).

No quadro legislativo orientado para a juventude são os *Conselhos Municipais de Juventude* (CMJ) criados na Lei nº 8/2009, de 18 de Fevereiro, que enquadram as políticas públicas locais de juventude. Estes Conselhos têm várias competências das quais se destacam:

- Colaborar na definição e execução das políticas municipais de juventude, assegurando a sua articulação e coordenação com outras políticas sectoriais, nomeadamente nas áreas do emprego e formação profissional, habitação, educação e ensino superior, cultura, desporto, saúde e ação social;
- Promover a discussão das matérias relativas às aspirações e necessidades da população jovem residente no município respectivo;
- Promover iniciativas sobre a juventude a nível local; colaborar com os órgãos do município no exercício das competências destes, relacionadas com a juventude.

Em Portugal também não existe uma lei geral de proteção às pessoas idosas. Porém, regista-se um conjunto de direitos e benefícios do Cidadão Idoso - em particular os relativos à Segurança Social (pensão social, pensão mínima, complemento de dependência, comparticipação para lar, …), à Saúde (isenção de taxas moderadoras, bonificação na comparticipação de medicamentos, …) e à Justiça (obrigação de prestação de alimentos, contratos de arrendamentos, …).

Merece uma referência o Decreto-lei nº265/99, de 14 de Julho que, de certa forma enquadra o apoio na velhice, e se dirige a pessoas com mais graves carências sociais ao definir e regular a proteção social a conceder a pensionistas em situação de dependência (indivíduos que não possam praticar de forma autónoma os atos indispensáveis à satisfação das necessidades básicas da vida quotidiana, carecendo da assistência de outrem).

Mais focalizado nos idosos, o Decreto-Lei n.º232/2005, de 29 de Dezembro (alterado pelos DL n.º151/2009, de 30 de Junho e DL n.º 236/2006, de 11 de Dezembro), institui uma prestação extraordinária de combate à pobreza dos idosos, designada por complemento solidário para idosos, integrada no subsistema de solidariedade.

A acessibilidade das pessoas de mobilidade reduzida, os deficientes, os idosos, as famílias com crianças ou as próprias crianças é um elemento estruturante para a inclusão (*Livro Verde, 2007 - Por uma nova cultura de mobilidade urbana*). No *Livro Verde - Por uma nova cultura de mobilidade urbana* entende-se a acessibilidade em sentido amplo, representando o acesso a locais, bens, serviços e infraestruturas, e à informação (conceito não exclusivo à noção de mobilidade).

Em termos de condições de mobilidade, contextos de vida e autonomia, existe uma forte correlação entre a deficiência e a idade, e este problema acentua-se no caso das mulheres. Por seu lado, a urbanização e o envelhecimento também se relacionam na maior dificuldade no acesso aos espaços públicos, habitação, transportes, saúde, serviços básicos, informação, limitando as pessoas nestas condições à participação na vida em sociedade.

Procurando prevenir diversas formas de discriminação ou exclusão e tendo em vista proporcionar um aumento da qualidade de vida das pessoas com mobilidade condicionada ou necessidades especiais, o *Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade* (PNPA 2007-2015), propõe medidas integradas para promover a acessibilida-

de ao meio edificado, aos espaços públicos, aos transportes e às tecnologias de informação a pessoas com mobilidade condicionada ou com necessidades especiais.

Com efeito, o PNPA constitui um instrumento estruturante das medidas que visam a melhoria da qualidade de vida, em especial, a realização dos direitos de cidadania das pessoas com necessidades especiais, pois as barreiras promovem a exclusão social, acentuam preconceitos e favorecem práticas discriminatórias, prejudicando, nomeadamente, as pessoas com deficiência e os mais idosos. Para além de ser um imperativo de cidadania, a promoção da acessibilidade é, também, uma oportunidade para inovar e para promover a qualidade, a sustentabilidade e a competitividade[9].

No mesmo sentido, o Decreto-lei n.º163/2006, de 8 de Agosto, define a política a construção de um sistema global, coerente e ordenado em matéria de acessibilidades, susceptível de proporcionar às pessoas com mobilidade condicionada, condições iguais às das restantes pessoas.

PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Do conjunto das pessoas com deficiência e/ou com necessidades especiais, fazem parte sujeitos com mobilidade condicionada, isto é, pessoas que se deslocam em cadeiras de rodas, incapazes de andar ou que não conseguem percorrer grandes distâncias, com dificuldades sensoriais, tais como as pessoas cegas ou surdas, e ainda aquelas que, em virtude do seu percurso de vida, se apresentam transitoriamente condicionadas, como as grávidas, as crianças e os idosos.

A Lei de Bases da Prevenção, Habilitação, Reabilitação e Participação das Pessoas com Deficiência (Lei n.º38/2004, de 18 de Agosto), estabelece que compete ao Estado *a promoção de uma sociedade para todos através da eliminação de barreiras e da adopção de medidas que visem a plena participação da pessoa com deficiência*.

A legislação sobre deficiência é marcada por uma dispersão de instrumentos ao longo do tempo, bem como das instituições do Estado a que competia tutelar as diferentes políticas sectoriais. Será com a publicação de dois documentos legais que se tornam fundamentais para as orientações políticas do Estado Português na luta contra a discriminação das pessoas portadoras de deficiência: por um lado, a Lei n.º46/2006, de 28 de Agosto que proíbe e pune a discriminação em razão da deficiência e da existência de risco agravado de saúde; por outro, a RCM n.º120/2006, de 21 de Setembro, que institui o *Plano de Ação para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade* (PAIPDI), posteriormente revisto em 2008 (RCM n.º88/2008, de 29 de Maio). Este plano estrutura-se em três eixos:

9 Em consonância com o PNPA, o Programa RAMPA (regime de apoio aos municípios para a acessibilidade) corresponde a uma segunda geração de planos de acessibilidades apoiados pelo POPH para promoção de boas práticas no âmbito da deficiência.

- **EIXO 1.** Acessibilidade e informação: aprova o regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais,… (o referido Decreto-Lei n.º163/2006, de 8 de Agosto);
- **EIXO 2.** Educação, qualificação, emprego: Centros Novas Oportunidades para pessoas com deficiência; Programa curricular de língua gestual; Formação contínua nos centros de recursos locais e especializados do IEFP,…;
- **EIXO 3.** Habitação e condições de vida dignas: criação de Serviços de informação e mediação nas Autarquias (SIM-PD); Aumento da frota dos transportes públicos urbanos totalmente acessível; Aumento da capacidade instalada em centros, lares, apoio domiciliário, …; Adaptação de fogos…

A RCM n.º9/2007, de 17 de Janeiro de 2007, define o *Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade* (PNPA) que apresenta um conjunto de medidas que visam possibilitar ao segmento populacional das pessoas com mobilidade condicionada, *uma utilização plena de todos os espaços públicos e edificados, mas também dos transportes e das tecnologias de informação, o qual irá proporcionar um aumento da sua qualidade de vida e a prevenção e eliminação de diversas formas de discriminação ou exclusão.*

O Guia Acessibilidade e Mobilidade para Todos, Desenho Universal ou Desenho para Todos, bem como o Regime da Acessibilidade aos Edifícios e Estabelecimentos que Recebem Público, Via Pública e Edifícios Habitacionais (Decreto-Lei n.º163/2006, de 8 de Agosto) são instrumentos de política que se complementam na luta contra a mobilidade condicionada.

A Lei n.º46/2006, de 28 de Agosto (proíbe e pune a discriminação em razão da deficiência e da existência de risco agravado de saúde) previne e proíbe a discriminação, direta ou indireta, em razão da deficiência e sanciona atos que se traduzam na violação de direitos fundamentais, ou na recusa ou condicionamento do exercício de direitos económicos, sociais, culturais ou outros, por pessoas, em razão de uma qualquer deficiência. Esta figura apenas se refere às autarquias locais ao elencar o tipo de práticas discriminatórias que são alvo de proibição ao abrigo da referida lei. Neste sentido a alínea j) do artigo 4º refere *a adopção de prática ou medida por parte de qualquer empresa, entidade, órgão, serviço, funcionário ou agente da administração direta ou indireta do Estado, das Regiões Autónomas ou das autarquias locais, que condicione ou limite a prática do exercício de qualquer direito*, reforçando a importância que as autarquias locais, na promoção da igualdade e na luta contra a discriminação.

Nesse mesmo ano é publicado o PAIPDI que pretendeu, tal como referiu o então Ministro responsável, Vieira da Silva, na versão alargada do plano[10]:

O XVII Governo Constitucional operou uma viragem na tradição institucional portuguesa face às questões da reabilitação das pessoas com deficiência, ao assumir, pela primeira vez, a sua consagração como área individualizada na orgânica do Governo. Foi uma opção simbólica, mas também estratégica, com base na convicção de que uma abordagem integrada do

10 Plano de Ação para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade, p.7 (versão alargada).

ponto de vista da condução política favorece não apenas a visibilidade da problemática da deficiência mas também a coordenação, a eficácia e a responsabilização dos poderes públicos nesta matéria tão complexa.

Este documento parte do quadro político europeu para a redefinição e clarificação da política nacional de promoção da igualdade e luta contra a discriminação das pessoas portadoras de deficiência. De entre as temáticas, está a clarificação de um dos problemas mais destacados das políticas de igualdade para pessoas com deficiência que está relacionada com a acessibilidade aos edifícios públicos.

Assim, o Decreto-Lei n.º123/97, de 22 de Maio, que aprovou as normas técnicas destinadas a permitir a acessibilidade das pessoas com mobilidade condicionada ao edificado público, e à via pública, constitui um instrumento legal muito importante que desencadeia um processo de eliminação de barreiras arquitectónicas no meio edificado público, estabelecendo inclusivamente um horizonte temporal de sete anos para a introdução de alterações nas acessibilidades nos edifícios já construídos. Este documento salienta a dificuldade de aplicação desta legislação por parte dos diferentes intervenientes públicos e estatais salientando que este se deve aos seguintes factores[11]:

A ausência de uma política nacional articulada e determinada para este fim;

- A falta de diagnósticos a nível autárquico, que permitam, a nível nacional, deter informação consistente e atualizada sobre o estado da acessibilidade nos edifícios públicos, via pública e estabelecimentos que recebem público;
- A ausência, na generalidade, de planos municipais de intervenção faseados para a criação de condições de acessibilidades;
- E a ausência da aplicação do regime fiscalizador e penalizador previsto na lei.

Legislação posterior (Portaria n.º193/2005, de 17 de Fevereiro) veio reafirmar e clarificar as disposições legais a observar em matéria de urbanização e edificação, quanto à eliminação de barreiras arquitectónicas.

Neste PAIPDI é reafirmada a *importância das autarquias locais em outros aspectos da luta contra a discriminação indicando como importante a conexão entre a sociedade civil e as autarquias como estruturas de proximidade.* Assim, como refere o plano, pretende-se o: *alargamento de uma rede de serviços de informação e mediação para as pessoas com deficiências e incapacidade e suas famílias, no âmbito da Autarquias — Gabinetes Autárquicos (SIM-PD), através da celebração de acordos de parceria entre o MTSS e as autarquias* (PAIPDI, p. 87).

A criação destes gabinetes constitui um dos veículos de maior informação dos direitos dos portadores de deficiência, e também um elemento importante para a dinamização de uma nova cultura local em torno do combate a qualquer forma de

11 Plano de Ação para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade p.45 (versão alargada).

discriminação a pessoas com deficiência. Como é referido no próprio documento (PAIPDI, p.89): *a produção legislativa por si só é claramente insuficiente. Ela tem de ser acompanhada por uma firme liderança que imprima um modelo consistente com os direitos humanos e promova uma melhor coordenação dos esforços entre os sectores públicos e privado e a sociedade civil em geral, bem como, o planeamento estratégico de âmbito territorial assente num correto reconhecimento das necessidades, das suas prioridades e dos meios e recursos a ativar. Valoriza-se aqui o papel fundamental das autarquias e das organizações não governamentais, nomeadamente das ONGPD.*

Neste sentido o plano propõe uma nova cultura de ligação entre autarquias e a sociedade civil potenciando a criação de uma estrutura formal a que corresponderá o gabinete autárquico de informação. Esta alteração das políticas públicas de luta contra a discriminação está dependente, como em outros casos, de um maior intercâmbio entre o município e a sociedade civil.

IMIGRANTES/MINORIAS ÉTNICAS

No 3º *Relatório sobre Portugal*, de 2007, a *Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância* (ECRI), do Conselho da Europa, é referido que o país tem atualmente mais e melhores instituições[12] e financiamento, assim como melhores normas. No entanto, continua a detectar-se no território nacional a existência de preconceitos raciais e xenofobia, situações de exclusão e discriminação - mormente de comunidades ciganas, negros, judeus, grupos de imigrantes, e outras minorias - muitas delas com origem nos próprios representantes das autoridades.

A legislação portuguesa relacionada com a igualdade e a luta contra a discriminação em função da nacionalidade e da raça/etnia está organizada num conjunto de documentos legais diversificados que traduzem a vontade do Estado no seguimento da legislação europeia de combate a esta forma de discriminação.

A Lei n.º134/99, de 28 de Agosto, proíbe as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica. É também este documento legal que cria a *Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial* obrigando, segundo o artigo 8º, ao dever de cooperação de todas as instituições do Estado com a referida Comissão, o que indicia um papel de destaque para as autarquias locais na luta contra a discriminação racial.

Posteriormente o Estado português transpôs a Diretiva n.º2000/43/CE, do Conselho da União Europeia, de 29 de Junho, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, e tem por objectivo estabelecer um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica (Lei n.º18/2004, de 11 de Maio). Esta diretiva estabelece a luta contra a discriminação no acesso a serviços públicos e privados

12 Unidade de Apoio à Vitima Imigrante e de Discriminação Racial ou Étnica; Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras,...

nomeadamente: à proteção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde; aos benefícios sociais; à educação; ao acesso e fornecimento de bens e prestação de serviços postos à disposição do público, incluindo a habitação.

Este novo quadro legal alarga a ação de promoção da igualdade e de luta contra a discriminação da legislação anterior. De salientar relativamente às autarquias locais, a referência, no elenco das práticas discriminatórias, à afirmação de que será discriminação *a adopção de prática ou medida, por parte de qualquer órgão, funcionário ou agente da administração direta ou indireta do Estado, das Regiões Autónomas ou das Autarquias Locais, que condicione ou limite o exercício de qualquer direito*. Na prática, a transposição desta diretiva obriga as autarquias à criação de mecanismos anti-discriminação no seu funcionamento - sabendo-se que este procedimento nem sempre acontecia.

No entanto é na legislação relacionada com a imigração – fenómeno sociodemográfico e económico com crescente importância na sociedade portuguesa – que o debate público e a produção legislativa se têm centrado nos últimos anos.

Na introdução da RCM n.º63-A/2007, de 3 de Maio, afirma-se que a integração dos imigrantes *deve ser uma constante, quer numa perspectiva sectorial, designadamente nas áreas do trabalho, segurança social, habitação, saúde, educação e justiça, quer numa perspectiva transversal, no que toca às questões do racismo e discriminação, igualdade de género e cidadania, e nesta perspectiva se* pretende desenvolver um programa político que identifique as áreas de intervenção específica de cada ministério. Esta RCM publica e coloca em vigor o *Plano para a Integração dos Imigrantes* (PII 2007-2010) que estabelece a política de imigração e de integração (nacional, regional e local) nos diferentes sectores, como o acesso a habitação, emprego, cuidados de saúde, bens e serviços. Tal como refere este documento (RCM n.º63-A/2007, 2964):

Tradicionalmente país de emigração, Portugal passou, a partir dos anos 90, a caracterizar-se por ser também um país de imigração. Os dados revelam que os imigrantes são hoje 9% da população ativa e 4% da população nacional. Neste quadro, o fenómeno migratório assume novos contornos para a sociedade portuguesa. Por um lado, consubstancia um importante contributo face à debilidade interna da situação demográfica; por outro é um factor positivo para o crescimento económico, para a sustentabilidade da segurança social e para o enriquecimento cultural do país. Contudo, esta realidade acarreta, igualmente, uma responsabilidade do Estado para com a integração destes cidadãos, com particular destaque para o reforço da coesão social e uma melhor integração e gestão da diversidade cultural. O papel positivo dos imigrantes na sociedade portuguesa não se dissocia, assim, da necessidade de políticas e medidas concretas que promovam o seu acolhimento e integração, e que assumem, por esta via, um cariz prioritário no âmbito das políticas de imigração.

Este plano vai assim identificar 120 medidas distribuídas por diversas áreas sectoriais da administração pública assumindo como finalidade a integração dos imigrantes na sociedade portuguesa. Entre os seus princípios orientadores está o seguinte: *igualdade de oportunidades para todos, com particular expressão na redução das*

desvantagens no acesso à educação, ao trabalho, à saúde, à habitação e aos direitos sociais, rejeitando qualquer discriminação em função da etnia, nacionalidade, língua, religião ou sexo e combatendo disfunções legais ou administrativas. O PII 2007 revela-se sensível ao tema da igualdade de género, reconhecendo a dupla vulnerabilidade da condição mulher/imigrante.

É pois a partir de um conjunto de princípios orientadores que destacam o papel do Estado na promoção da igualdade que o plano cria modelos de integração adequados. As autarquias locais são referenciadas neste documento em diferentes objectivos:

- Desenvolvimento e abertura do mercado de habitação social com a colaboração das autarquias: um novo ciclo de habitação social que sirva, além dos portugueses elegíveis, os imigrantes, através da sua inserção habitacional em espaços partilhados e não segregados;
- Reforço das soluções para habitantes de aglomerados habitacionais intervencionados pelo Programa Especial de Realojamento (PER), de modo a integrar população imigrante, recém-chegada a estes municípios;
- Divulgação e formação no combate ao racismo e à discriminação racial com a realização de momentos de formação com a presença de inúmeras entidades do Estado e, entre elas, as Autarquias;
- Participação das Associações de Imigrantes na política de acolhimento e integração estimulando a intervenção deste no processo de integração e promovendo a sua integração em políticas de âmbito local e em parcerias com as autarquias;
- Consolidação e alargamento da Rede de Centros Locais de Apoio ao Imigrante (CLAI) com um forte envolvimento das autarquias e das instituições locais da sociedade civil.

O Decreto-Lei n.º251/2002, de 22 de Novembro, (alterado pelo Decreto-Lei n.º27/2005, de 4 de Fevereiro) cria o *Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas* (ACIME) entidade que dirige a atividade dos *Centros Locais de Apoio ao Imigrante* (CLAI), os quais asseguram a cobertura dos locais onde se verifique uma maior necessidade de informação dos cidadãos imigrantes, integrados no *Centro Nacional de Apoio ao Imigrante* (CNAI).

Em 2006, a figura dos CLAI alterou-se (pelo Decreto-Lei n.º27/2005, de 4 de Fevereiro) e passou a designar-se *Centro Local de Apoio à Integração do Imigrante* – CLAII**.** Estes centros são espaços descentralizados de acolhimento e informação a fim de ajudar a responder aos problemas que se colocam ao processo de integração dos imigrantes. Com uma forte capacidade de interação com as entidades locais – autarquias e estruturas da sociedade civil – os CLAII têm como missão ir além da disponibilização de informação e apoiar o processo de adaptação.

Em termos do seu funcionamento, os CLAII são espaços animados por técnicos da instituição parceira local que, na maioria dos casos, são as autarquias locais; todavia alguns deles são dinamizados por organizações da sociedade civil. São

parceiros usuais dos CLAII as autarquias, associações de imigrantes, organizações não governamentais, associações de desenvolvimento local e paróquias.

REDE SOCIAL E INCLUSÃO

Surgida no final dos anos 1990, pela RCM n.º197/97, de 18 de Novembro, a *Rede Social* foi definida como: *o conjunto das diferentes formas de entreajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da ação social e articulem entre si e com o Governo a respectiva atuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social*.

Neste contexto legal, a rede social desenvolvia um conjunto de intervenções relacionadas com as seguintes áreas: a) famílias, crianças, jovens e idosos; pessoas portadoras de deficiência; b) jovens e adultos em situação de grande dependência; c) pessoas afectadas pela toxicodependência e pelo vírus HIV; d) pessoas em situação de marginalização ou marginalidade; fomento da economia social; e) animação social local.

Depois de cerca de oito anos em processo de experiência piloto (41 municípios participaram neste programa experimental) foi decidida a sua implementação no território nacional pelo Decreto-Lei n.º115/2006, de 14 de Junho, que regulamenta a Rede Social, definindo o funcionamento e as competências dos seus órgãos, bem como os princípios e regras subjacentes aos instrumentos de planeamento que lhe estão associados, em desenvolvimento do regime jurídico de transferência de competências para as autarquias locais, com seguintes conceitos e objectivos:

1 — A rede social é uma plataforma de articulação de diferentes parceiros públicos e privados que tem por objectivos:

a) combater a pobreza e a exclusão social e promover a inclusão e coesão sociais;
b) promover o desenvolvimento social integrado;
c) promover um planeamento integrado e sistemático, potenciando sinergias, competências e recursos;
d) contribuir para a concretização, acompanhamento e avaliação dos objectivos do Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI);
e) integrar os objectivos da promoção da igualdade de género, constantes do Plano Nacional para a Igualdade (PNI), nos instrumentos de planeamento;
f) garantir uma maior eficácia e uma melhor cobertura e organização do conjunto de respostas e equipamentos sociais ao nível local;
g) criar canais regulares de comunicação e informação entre os parceiros e a população em geral;

2 — A rede social assenta no trabalho de parceria alargada, efetiva e dinâmica e visa o planeamento estratégico da intervenção social local, que articula a intervenção dos diferentes agentes locais para o desenvolvimento social.

Este documento de 2006 fixa o papel das Redes Sociais na construção de políticas públicas locais de igualdade, inclusão e de luta contra a discriminação. Como refere o articulado: *é fundamental que no planeamento social de carácter local, assim como na rentabilização dos recursos concelhios estejam sempre presentes as medidas e ações definidas nos diferentes documentos de planeamento, tais como o Plano Nacional para a Ação, Crescimento e Emprego (PNACE), o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI), o Plano Nacional de Emprego (PNE), o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT), o Plano Tecnológico (PT), o Plano Nacional de Saúde (PNS), com especial enfoque na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, o Plano para a Ação e Integração para Pessoas com Deficiência e Incapacidades (PAIPDI), o Plano Nacional para a Igualdade (PNI), o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (PNCVD) e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.*

Por outro lado, a Rede Social potencia uma maior horizontalidade entre todos os seus membros o que promove ainda uma maior transversalidade e interseccionalidade de diferentes políticas criando *um novo tipo de parceria entre entidades públicas e privadas, atuando nos mesmos territórios, baseada na igualdade entre os parceiros, no respeito pelo conhecimento, pela identidade potencialidades e valores intrínsecos de cada um, na partilha, na participação e na colaboração, com vista à consensualização de objectivos, à concertação das ações desenvolvidas pelos diferentes agentes locais e à optimização dos recursos endógenos e exógenos ao território* (Decreto-Lei n.º115/2006).

Da responsabilidade do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) merece ainda uma referência o *Plano Nacional de Ação para a Inclusão* (PNAI 2006-08) que vai na sua quarta versão (PNAI 2001-03; 2003-05; 2006-2008; 2008-11). Este instrumento estratégico de planeamento transversal, integrador e territorializado preconiza medidas de política, das quais se apresentam alguns exemplos: Prohabita, Progride, Contratos de Desenvolvimento Social, Bairros Críticos, PER, PARES, etc.

A Portaria n.º396/2007, 2 de Abril, alterada um ano mais tarde pela Portaria n.º285/2008, de 10 de Abril, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (cujo modelo de gestão prevê o financiamento de projetos selecionados centralmente) estabelece: o Programa CLDS e os *Contratos Locais de Desenvolvimento Social* (CLDS), cujos eixos prioritários se dirigem ao emprego, formação e qualificação intervenção familiar e parental; capacitação da comunidade e instituições; informação e acessibilidade.

Os CLDS procuram promover a inclusão social de forma a combater a pobreza e a exclusão em territórios deprimidos. As Câmaras Municipais aprovam os Planos de Ação dos CLDS. Atualmente existem cerca de 80 CLDS.

FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS

Para além do quadro legislativo europeu, as questões da igualdade estão reflectidas nos documentos políticos mais importantes da UE. A Estratégia de Lisboa (2000) e a Estratégia Europeia de Emprego (2003) nomeiam o aumento do nível do emprego

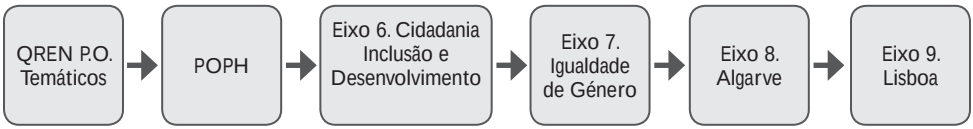
de grupos sub-representados, entre os objectivos da Comunidade. Preocupação especial é expressa em relação à inclusão social das pessoas com deficiência, minorias étnicas, migrantes e idosos. O Conselho Europeu de Copenhaga (2002) enfatizou a fraca participação destes grupos e encorajou os Estados membros a resolverem esta situação nos seus planos nacionais de ação para a inclusão social.

No *Livro Verde* (2004) - *Igualdade e combate à discriminação na União Europeia alargada* - COM(2004)379 final - a Comissão dá uma visão geral das medidas planeadas para serem aplicadas nas políticas europeias de combate à discriminação. Especial atenção é dada à elaboração de mais medidas para promover a integração da igualdade e anti-discriminação nas políticas públicas, tais como, na implementação e gestão dos fundos estruturais.

Em razão deste contexto europeu, impulsionador de uma política para a igualdade e anti-discriminação, o *Quadro de Referência Estratégico Nacional* (QREN) contempla um conjunto de intervenções que visam atingir esses objectivos em Portugal. Com efeito, para além do quadro legal e político, as políticas de promoção da igualdade e combate à discriminação são apoiadas por financiamento europeu e nacional, nomeadamente através do QREN, cuja estrutura operacional é sistematizada através de Programas Operacionais Temáticos e de Programas Operacionais Regionais para as regiões do Continente e para as duas Regiões Autónomas (RCM n.º25/2006, de 10 de Março).

Entre as prioridades estratégicas do QREN, está a garantia da coesão social, na qual se inclui a promoção da igualdade de género na sociedade portuguesa. O programa operacional temático dedicado ao Potencial Humano (POPH)[13] é dirigido à concretização de intervenções no âmbito do emprego, da educação e formação e da formação avançada, promovendo a mobilidade, a coesão social e a igualdade de género, num quadro de valorização e aprofundamento de uma envolvente estrutural propícia ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação (Fig. 3).

FIGURA 3 QREN 2007-13 – POPH E OS EIXOS ESPECÍFICOS PARA A INCLUSÃO E A IGUALDADE



13 Para informações mais detalhadas consultar: http://www.poph.qren.pt/content.asp?startAt=2&categoryID=371

O *Eixo 6* reúne um conjunto de instrumentos de política que visam criar condições de maior equidade social no acesso a direitos de participação cívica, à qualificação e educação e ao mercado de trabalho. Constituem prioridade deste eixo, que contempla ações de prevenção e reparação de fenómenos de exclusão social, políticas de apoio à inserção social e profissional de pessoas em situação de desfavorecimento e de promoção de uma cidadania mais ativa e alargada. As tipologias de intervenção apoiadas pelo *eixo 6* encontram-se assinaladas no Quadro 3 (Norte, Centro e Alentejo).

QUADRO 3 EIXO 6. POPH - CIDADANIA, INCLUSÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

	EIXO 6. TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO
6.1	Formação para a Inclusão
6.2	Qualificação das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade
6.3	Apoio à Mediação e Integração das Pessoas com Deficiência ou Incapacidade
6.4	Qualidade dos Serviços e Organizações
6.5	Ações de Investigação, Sensibilização e Promoção de Boas Práticas
6.6	Formação em Língua Portuguesa para estrangeiros
6.7	Apoio a Consórcios Locais para a promoção da inclusão Social de crianças e jovens
6.8	Apoio ao Acolhimento e Integração de Imigrantes
6.9	Ações de Formação e Iniciativas de Sensibilização dirigidas a públicos estrangeiros no domínio do acolhimento e integração dos emigrantes
6.10	Ações de Investigação e Promoção de Campanhas de Sensibilização da Opinião Pública em matéria de Imigração
6.11	Programas integrados de promoção do sucesso educativo
6.12	Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social - Área de Idosos
6.13	Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social - Área das Pessoas com Deficiência
6.14	Contratos Locais de Desenvolvimento Social

http://www.poph.qren.pt/index.asp

O *Eixo 7* tem como prioridade disseminar uma cultura de igualdade através da integração da perspectiva de género nas estratégias de educação e formação, mas também promover a igualdade de oportunidades no acesso e na participação no mercado de trabalho. A conciliação entre a vida profissional e familiar, a prevenção da violência de género e a promoção da eficiência dos instrumentos de política pública na promoção da igualdade de género e de capacitação dos atores relevan-

tes para a sua prossecução são igualmente prioridades reconhecidas neste eixo. As tipologias de intervenção apoiadas pelo *eixo 6* encontram-se assinaladas no Quadro 4 (Norte, Centro e Alentejo).

QUADRO 4 EIXO 7 POPH - IGUALDADE DE GÉNERO

	EIXO 7. TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO
7.1	Sistema estratégico de informação e conhecimento
7.2	Planos para a Igualdade
7.3	Apoio Técnico e Financeiro às Organizações Não Governamentais
7.4	Apoio a projectos de formação para públicos estratégicos
7.5	Sensibilização e divulgação da Igualdade de Género e prevenção da Violência de Género
7.6	Apoio ao empreendedorismo associativismo e criação de redes empresariais de atividades económicas geridas por mulheres
7.7	Projectos de intervenção no combate à Violência de Género

http://www.poph.qren.pt/index.asp

Os eixos prioritários 8 (Algarve) e 9 (Lisboa) contemplam tipologias de intervenção das quais se assinalam (Quadro 5):

- Qualificação inicial para elevação da habilitação dos jovens;
- Cidadania, inclusão e desenvolvimento social;
- Intervenções específicas para a promoção da igualdade de género.

QUADRO 5 EIXOS 8 E 9 POPH - ALGARVE E LISBOA. TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO (SELEÇÃO)

Formação para a Inclusão
Qualificação das Pessoas com Deficiência ou Incapacidade
Apoio à Mediação e Integração das Pessoas com Deficiência ou Incapacidade
Qualidade dos Serviços e Organizações
Ações de Investigação, Sensibilização e Promoção de Boas Práticas
Formação em Língua Portuguesa para Estrangeiros
Apoio a Consórcios Locais para a Promoção da Inclusão Social de Crianças e Jovens

Apoio ao Acolhimento e Integração de Imigrantes
Ações de Formação e Iniciativas de Sensibilização Dirigidas a Públicos Estratégicos no Domínio do Acolhimento e Integração dos Imigrantes
Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo
Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social - Área de Idosos
Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social - Área das Pessoas com Deficiência
Contratos Locais de Desenvolvimento Social
Planos para a Igualdade
Apoio Técnico às Organizações Não Governamentais
Apoio a Projectos de Formação para Públicos Estratégicos
Apoio ao Empreendedorismo Associativismo e Criação de Redes Empresariais de Atividades Económicas Geridas por Mulheres
Projectos de Intervenção no combate à Violência de Género

http://www.poph.qren.pt/index.asp

No Quadro 6 apresentam-se os montantes dirigidos a cada região no âmbito dos eixos prioritários do Programa Operacional temático. Pode-se verificar por estes montantes que o Algarve e Lisboa são contemplados com orçamentos mais modestos, se atendermos que ambos os eixos contêm mais tipologias de intervenção que não apenas as ligadas aos temas em estudo enquanto os eixos 6 e 7 são específicos destes temas, podendo o Norte, Centro e Alentejo recorrer aos eixos prioritários 1 a 5 para outros investimentos.

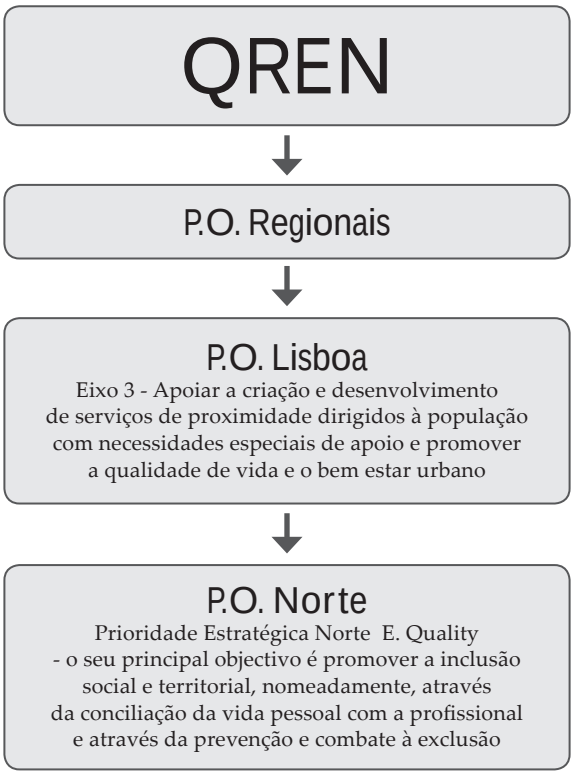
QUADRO 6 ORÇAMENTO POPH POR EIXO PRIORITÁRIO

Eixos POPH		**Euros**
Eixo prioritário 6	Norte, Centro e Alentejo	572 105 834
Eixo prioritário 7	Norte, Centro e Alentejo	68 302 621
Eixo prioritário 8	Algarve	141 503 774
Eixo prioritário 9	Lisboa	355 937 499

POPH Versão final aprovada pela Comissão Europeia em 24/10/2007 [Decisão C(2007) 5157]
http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=203

A Fig. 4 refere-se aos Programas Operacionais Regionais (POR) que apresentam eixos específicos para o tema em análise. Na generalidade, em todos os POR se encontram alusões ao princípio da não discriminação e igualdade de oportunidades. Todavia é no PO Norte e no PO Lisboa que se destacam prioridades estratégicas específicas para o tema em estudo.

FIGURA 4 QREN 2007-13 – PROGRAMAS OPERACIONAIS REGIONAIS

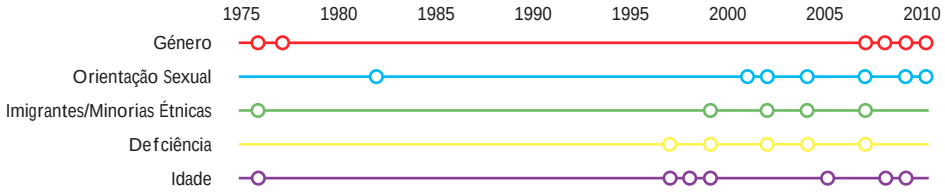


POLÍTICAS DE IGUALDADE E DE ANTI-DISCRIMINAÇÃO EM PORTUGAL: UM BALANÇO

Apresenta-se como uma missão complexa abranger todos os domínios da igualdade e do combate à discriminação, dada a natureza dispersa e as dinâmicas cruzadas dos problemas associados. Julga-se, no entanto, ter mostrado um retrato nacional (ainda que incompleto) do enquadramento institucional destes assuntos, que permite uma visão abrangente das estratégias em curso bem como os seus principais instrumentos.

A nível nacional, as apostas estratégicas dos últimos anos resultaram em grande medida de influências internacionais, mas também de pressões internas, associadas às alterações demográficas, à necessidade de maximizar o potencial da sociedade e da economia (pelos seus efeitos positivos no emprego, na competitividade, nas qualificações e no desenvolvimento humano), e na resposta a situações de crescimento lento, desemprego e desigualdade social. A Fig. 5 evidencia os principais marcos da política pública para a igualdade de género: é a partir de meados dos anos 1990 e, sobretudo, na década de 2000, que se regista um nítido reforço e uma multiplicação de instrumentos indispensáveis à construção de uma política nacional de igualdade e de anti-discriminação em diferentes categorias analíticas.

FIGURA 5 POLÍTICAS DE IGUALDADE E DE ANTI DISCRIMINAÇÃO: *OS MARCOS*



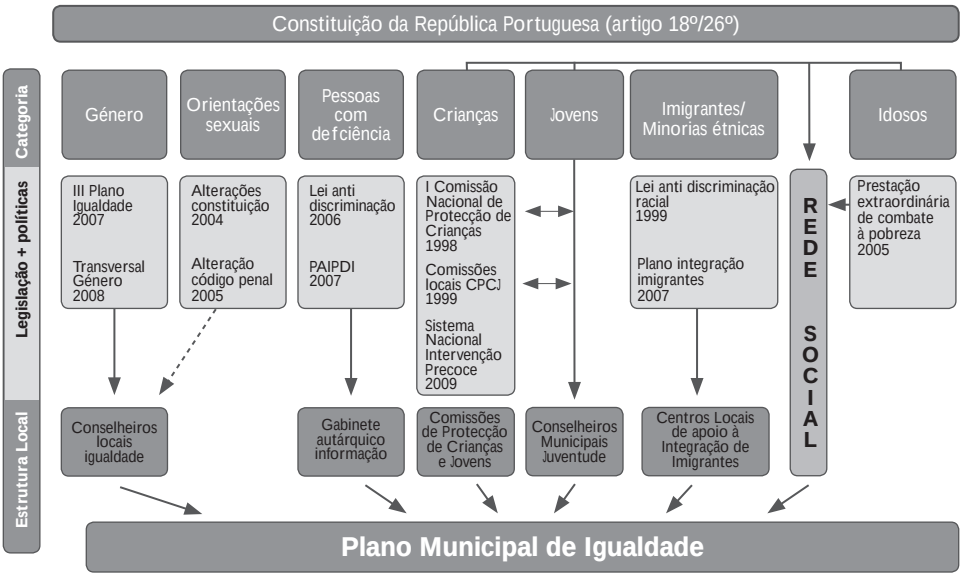
Fonte: Queirós (coord.), Marques da Costa et al., 2010

O enquadramento nacional para a igualdade de género e de oportunidades, o combate à discriminação e a promoção da inclusão, fica assim suficientemente conhecido, revelando claras e importantes prioridades. No entanto, a transversalidade das questões que o quadro legal e político nacional procura antecipar ou resolver, remete para um enquadramento complexo e confuso, colocando o desafio nacional de uma melhor e mais clara integração de políticas entre as entidades da Administração e entre estas e outras instituições da sociedade civil que operam nestes domínios (Figura 6).

Sem menosprezar o papel da administração central, as Câmaras Municipais apresentam-se inequivocamente como entidades privilegiadas para assegurar a passagem das prioridades identificadas ao mais alto nível da governação e as necessidades sentidas pela sociedade nos territórios de proximidade. E é precisamente neste contexto que importa relevar a figura do *Plano Municipal para a Igualdade* instaurada com o III PNI, que contém o potencial para integrar todas as políticas sociais de promoção da igualdade e de combate à discriminação no território municipal.

Da análise efectuada ao contexto legal nacional e a consequente formulação de políticas e medidas nos temas aqui abordados, emergem entidades que, ao nível local, assumem um papel de liderança fundamental na ação e na implementação de projetos inclusivos e promotores de qualidade de vida.

FIGURA 6 ARTICULAÇÃO DO ENQUADRAMENTO FORMAL DAS POLÍTICAS PARA A IGUALDADE



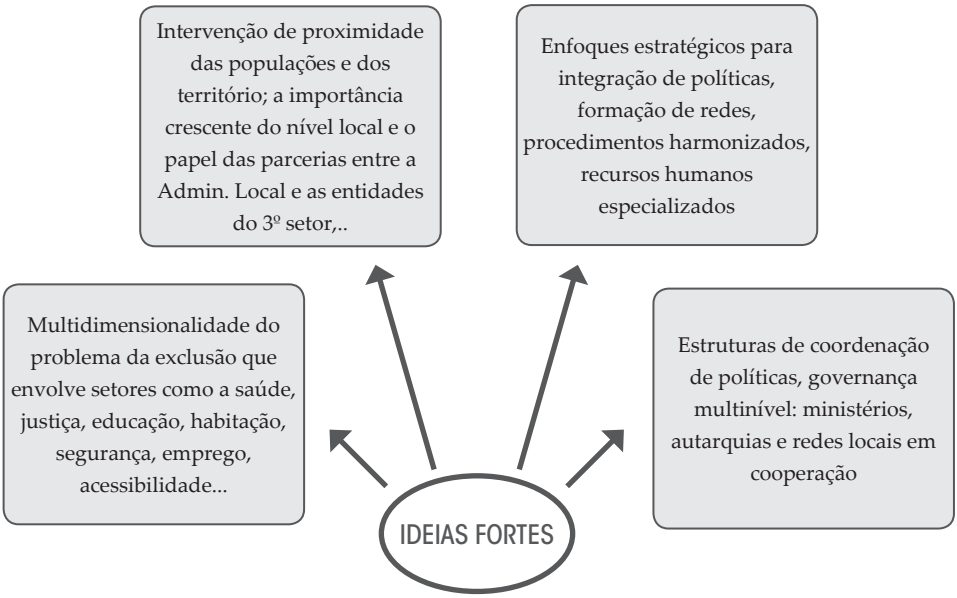
Fonte: Queirós (coord.), Marques da Costa et al., 2010

Em síntese, a fig. 6 ainda permite destacar aquelas estruturas que, ao nível local, estão em posição privilegiada para o combate à discriminação, promoção da igualdade e inclusão dos grupos mais desfavorecidos. São elas:

- Conselheiras(os) Locais para a Igualdade
- Centro de Apoio à Integração dos Imigrantes (CLAII)
- Gabinetes da Autarquias Locais (SIM-PD)
- Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ)
- Conselhos Municipais de Juventude
- Contrato Local de Desenvolvimento Social (CLDS), Centro Local de Ação Social, Rede Social,...

O que é realmente interessante, para concluir, é que estas entidades locais estão mais fortes e essa capacidade advém-lhes, quer do enquadramento formal da Administração Central que multiplica e descentraliza progressivamente medidas de política, quer das dinâmicas das associações e organizações não governamentais, isto é dos parceiros sociais. Acresce que estas entidades, no quadro da rede social, têm hoje ao seu dispor o apoio reforçado da Administração Local, no caso das Câmaras Municipais aderirem aos planos municipais para a igualdade e possuírem um/a conselheiro/a local para a igualdade.

FIGURA7 IDEIAS FORTES RESULTANTES DO CONTEXTO NACIONAL



Uma seleção de ideias fortes que nascem da leitura efectuada do contexto nacional está contida na Fig. 7. É cada vez mais visível que as estruturas de coordenação nacional procuram a construção de uma relação mais robusta com as entidades locais, pelo que se evidenciam claros sinais de uma descentralização progressiva de poderes.

A articulação sectorial ao nível local, o trabalho em rede e a qualificação dos recursos humanos que trabalham nestes domínios, são essenciais para responder aos desafios do combate à discriminação e da promoção da igualdade. Porém, sem vontade política (sensibilidade dos dirigentes e das chefias) e sem reestruturações internas no plano do funcionamento municipal, para reforçar estruturas interdepartamentais, no sentido de um maior envolvimento interno de agentes, técnicos, funcionários e chefias da administração local, a operacionalização de planos e de projetos de ação social será sempre dificultada. A adesão aos planos municipais para a igualdade constitui uma oportunidade simultaneamente para mudar a estruturas e as mentalidades.

Capítulo 3
A "igualdade" no País, em mapas e números

Margarida Queirós, Nuno Marques da Costa e Pedro Palma

Se tremes de indignação diante de uma injustiça, então somos companheiros
Che Guevara

São quatro as dimensões fundamentais identificadas nos documentos onde se efetua um diagnóstico sobre a situação social do país, em particular o PNAI e o POPH, e que constituem prioridades políticas. São elas, a pobreza persistente, o emprego e as qualificações, os grupos vulneráveis, as pessoas com incapacidade e os imigrantes.

O fenómeno da natureza estrutural da pobreza e da exclusão em Portugal é um dado preocupante[14]. Alguns dados dispersos que reportam à década de 2000, ajudam a compreender esta preocupação:

- 18% da população residente encontra-se em risco de pobreza, constituindo as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, bem como o Norte do País, aquelas que apresentam os valores de pobreza mais inquietantes;
- O fosso entre ricos e pobres em Portugal continua a ser o maior da União Europeia, situando-se em 6,9%, ao passo que a média europeia é de 4,9%;
- São as pessoas idosas (26%) e as crianças (24%) os grupos mais vulneráveis à pobreza;
- O risco de pobreza varia entre sexos: a maior incidência de baixos rendimentos nas mulheres conduz, em Portugal, à semelhança da generalidade dos países, ao fenómeno de feminização da pobreza;
- As famílias monoparentais são maioritariamente da responsabilidade de mulheres, constituindo um grupo particularmente vulnerável à pobreza e à exclusão.

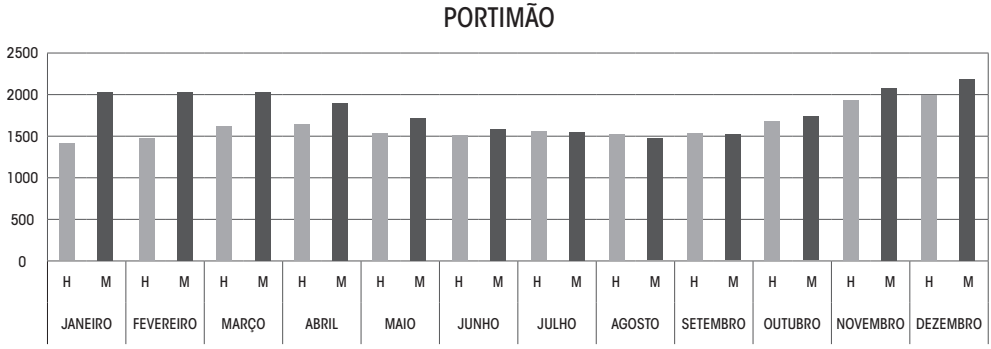
14 http://foruminclusao.no.sapo.pt/; PNAI 2006-08.

Segundo o III PNI, na família, a desigualdade de repartição das responsabilidades familiares e domésticas traduz-se numa diferença de 3 horas que as mulheres gastam a mais, em relação aos homens, em trabalho doméstico e familiar.

A taxa de desemprego nos adultos empregados é muito elevada (11%) face à média europeia (8%) (Fórum Não Governamental para a Inclusão Social, FNGIS[15]). Embora a taxa de participação das mulheres portuguesas no emprego apresente um dos valores mais elevados da UE (61,3%), as mulheres continuam a enfrentar dificuldades no acesso ao emprego, com reflexos na taxa de desemprego (II PNI 2003-06).

A título exemplificativo desta situação desigual entre homens e mulheres, as Figs. 8 e 9 representam a variação mensal do desemprego em dois municípios do país em 2009: Portimão e Trofa.

FIGURA 8 PORTIMÃO: VARIAÇÃO MENSAL DO DESEMPREGO EM 2009

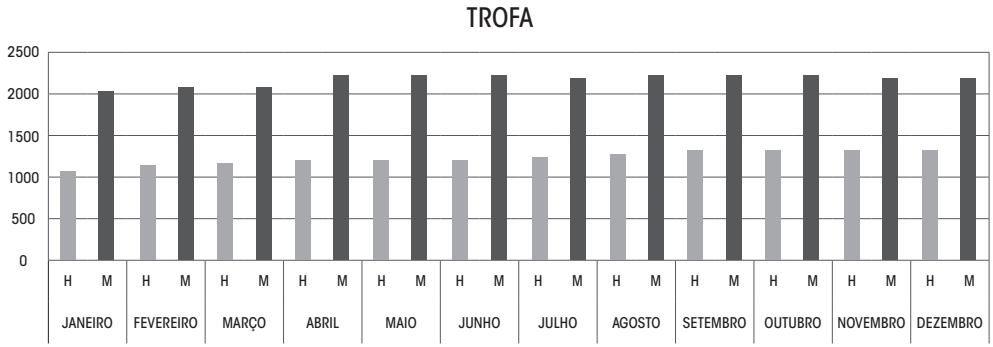


Fonte: Desemprego Registado por Concelho — Estatísticas Mensais (Quadro 1) IEFP 2009

O que se verifica é que em ambos os casos as mulheres são mais afectadas pela situação do desemprego do que os homens. Estes valores são mais acentuados nos meses de inverno em Portimão, por ser a época baixa numa região de elevada procura turística, havendo maior procura para o emprego feminino na área da hotelaria nesta época do ano.

15 http://foruminclusao.no.sapo.pt/index.html

FIGURA 9 TROFA: VARIAÇÃO MENSAL DO DESEMPREGO EM 2009



Fonte: Desemprego Registado por Concelho — Estatísticas Mensais (Quadro 1) IEFP 2009

No caso da Trofa os valores de desemprego mensal entre homens e mulheres são muito mais contrastantes, porém mais constantes os seus valores ao longo do ano. Trofa revela assim uma menor capacidade anual de absorção das mulheres no mercado de emprego.

Inquietantes são os estereótipos de género, decisivos na construção das desigualdades entre mulheres e homens, afectando todas as esferas da vida, condicionando os valores e comportamentos. Atendendo às desigualdades de oportunidades e discriminação que as mulheres enfrentam cumulativamente em função da raça, território de origem, religião, deficiência, idade ou orientação sexual, as situações de discriminação múltipla exigem uma particular atenção (III PNI).

O aumento do número de mulheres migrantes em Portugal reforça a necessidade de assegurar a perspectiva de género e de não discriminação em função do sexo.

Apesar de atingir igualmente crianças, idosos, pessoas dependentes e com deficiência, as mulheres continuam a ser o grupo onde se verifica a maior parte das situações de violência doméstica. A Associação Portuguesa de Apoio de Vítima[16] tem verificado que, desde 2000 até ao ano 2009, houve um aumento de 120% do total das pessoas idosas vítimas de crime.

Segundo o PNAI 2006-2008, as diversas fontes de informação estatística, apontavam que as vítimas de violência familiar eram sobretudo mulheres (85%), sendo os suspeitos na sua maioria do sexo masculino (82%), particularmente cônjuge ou companheiro (89%)

16 Contributo da APAV - Associação Portuguesa de Apoio à Vítima para o Plano Nacional de Saúde 2011 – 2016. http://www.apav.pt/portal/pdf/PNS_2011_2016_APAV.pdf.

A violência doméstica identifica vários sub-universos de pessoas/vítimas, coabitantes ou não, sejam estas adultas ou crianças, do sexo masculino ou feminino. De acordo com o III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica 2007-2010, apesar de esta atingir igualmente as crianças, os idosos, pessoas dependentes e pessoas com deficiência, a realidade comprova que as mulheres continuam a ser o grupo onde se verifica a maior parte das situações de violência doméstica, que neste contexto se assume como uma questão de violência de género.

De acordo com dados fornecidos pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, em 2001, o número de processos instaurados era de 9083 , valor que aumentou para 29 279 em 2008, tendo-se ainda verificado o acréscimo de situações envolvendo crianças até aos 10 anos de idade.

De acordo com o *Fórum Não Governamental para a Inclusão Social* (FNGIS), parte dos jovens continuam a deixar o sistema de ensino com baixos níveis de escolaridade e/ou sem qualquer tipo de formação, partindo para o mercado de trabalho em posição de desvantagem; com efeito, a percentagem de jovens que saem precocemente do ensino continua a ser mais do dobro (39%) da registada na média Europeia (15%) (*Propostas do FNGIS* - em http://foruminclusao.no.sapo.pt/). O grupo dos estudantes estrangeiros representa 10% da população jovem escolar que desiste do ensino básico e secundário.

Em 2005, o INE reportava 1,8 milhões de idosos (população com mais de 65 anos) a residir em Portugal, o equivalente a 17% da população total, registando-se um maior peso dos idosos nas áreas de fronteira.

Relativamente aos grupos LGBT, 67% dos portugueses discriminam as pessoas com orientação LGBT (dados de 2007) o que demonstra o quanto esta população é realmente vítima de discriminações no seu quotidiano.

Em 2001, existiam em Portugal 634 408 pessoas com deficiência, ou seja, 6,13% da população tinha uma deficiência apresentando a região Centro os valores mais elevados do país (6,7%) (PAIPDI, 2007). A taxa de analfabetismo entre a população com deficiência é mais acentuada que no total da população: 23% e 9%, respectivamente, e segundo o POPH são, em maioria (71%), pessoas economicamente inativas.

Segundo o Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade (2007), em 2001, 37,4% das pessoas com deficiência ou incapacidade residia em edifícios não acessíveis e nele se afirma que o conhecimento geral do parque edificado permite concluir que a maioria dos edifícios de escritórios e as unidades fabris não são acessíveis a pessoas com deficiência.

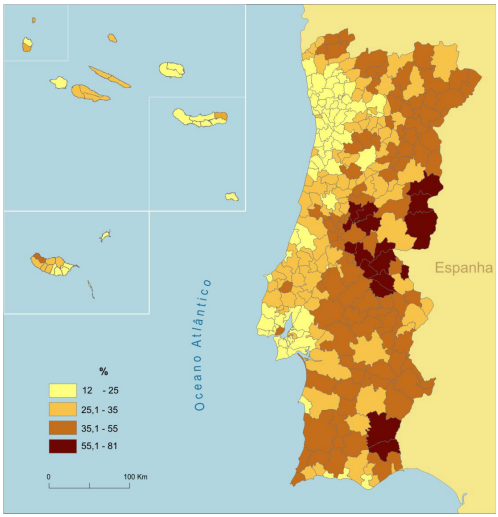
Segundo o mesmo documento, dos 9310 veículos licenciados para transporte público regular de passageiros apenas 2,25% destes se encontravam adaptados ao transporte de pessoas em cadeira de rodas.

Se os dados referidos extraídos de documentos nacionais, se reportam à realidade nacional, importa lembrar que no contexto regional e local do país existem desequilíbrios reveladores de situações de desigualdades territoriais. De seguida apresenta-se uma leitura regional de uma seleção de indicadores, evidenciando a presença de assimetrias regionais consideráveis nos domínios das desigualdades, como se verá. Os indicadores selecionados foram: os índices de dependência de idosos e de jovens, a taxa de abandono escolar, as disparidades dos ganhos médios mensais, a proporção de estrangeiros, as taxas de atividade feminina e masculina, a taxa de deficiência, a violência doméstica.

Não constituiu preocupação escrutinar todas as áreas sociais para estabelecer um diagnóstico exaustivo do país em assuntos de promoção da igualdade e de anti-discriminação. Procurou-se todavia uma síntese ilustrativa assente em alguns indicadores-chave muito tradicionais relacionados com as desigualdades e que se cruzam com as categorias analíticas abordadas. As figs. 10 a 18 resumem as disparidades regionais para os indicadores selecionados e algumas ilações se podem extrair:

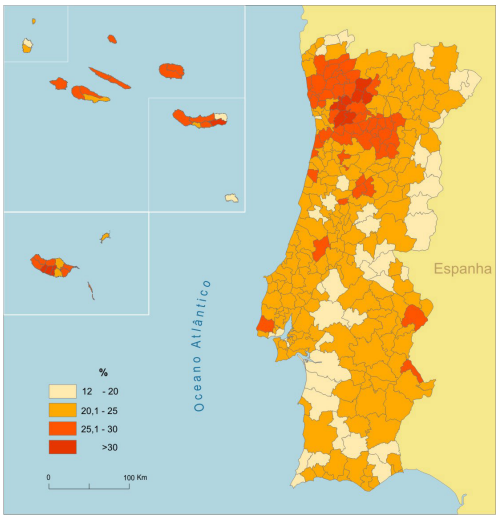
- No que respeita ao índice de dependência dos idosos (fig. 10), é no interior do país que a população depende mais das transferências do Estado (Pinhal Interior, Alto e Baixo Alentejo). Em contraste, e já no que diz respeito ao índice de dependência dos jovens (fig. 11), esta é superior no Norte do país (Cávado, Ave, Tâmega, Douro, Dão-Lafões);
- A taxa de abandono escolar (fig. 12) mostra valores mais altos no Norte (Tâmega (6,2); Douro (4,5); Alto de Trás-os-Montes (4,0); Ave (3,2); Baixo Alentejo (3,0); Alentejo Central (2,8) e nos Açores revelando situações de jovens de famílias de baixas habilitações e rendimentos e o desinteresse e procura de autonomia financeira muito precoce;
- A disparidade do ganho médio mensal (fig. 13) é uma realidade em Portugal, porém com valores mais elevados no Alentejo em particular nas áreas mais proletarizadas;
- Os emigrantes (fig. 14) estão concentrados no litoral, com um maior peso na Área Metropolitana de Lisboa, Algarve, Península de Setúbal, Baixo-Vouga, Alentejo Litoral e Central;
- A taxa de atividade feminina (fig. 15) revela valores relativamente elevados no país, mas particularmente importante nas áreas de maior proletarização industrial e nas de maior presença dos serviços;
- A distribuição da taxa de atividade masculina (fig. 16) segue, fundamentalmente, a estrutura etária da população, sendo mais elevada onde os efetivos adultos são relativamente mais elevados;
- A taxa de deficiência da população residente (fig. 17) apresenta uma relativa regularidade, embora seja mais elevada em alguns concelhos da Beira Interior Norte, Douro, Pinhal Interior Sul e Baixo Alentejo;
- Atos de Violência Doméstica (fig. 18) verifica-se uma oposição entre as áreas metropolitanas e as áreas rurais, resultante de um efeito da interioridade, onde a sociedade é mais tradicional logo mais difícil o surgimento de registos.

FIGURA 10 ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA DE IDOSOS (QUOCIENTE ENTRE O Nº DE PESSOAS EM IDADE IDOSA E O Nº DE PESSOAS EM IDADE ATIVA), EM 2001



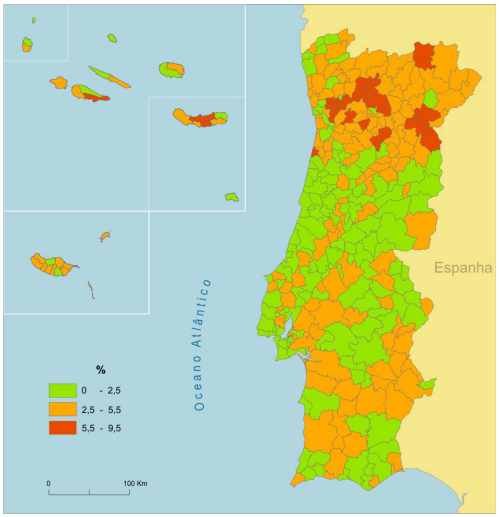
Fonte: www.ine.pt

FIGURA 11 ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA DE JOVENS (QUOCIENTE ENTRE O Nº DE PESSOAS EM IDADE JOVEM E O Nº DE PESSOAS EM IDADE ATIVA), EM 2001



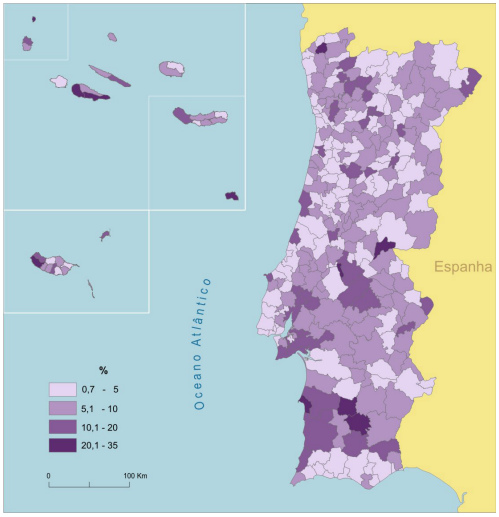
Fonte: www.ine.pt

FIGURA 12 TAXA DE ABANDONO ESCOLAR (QUOCIENTE ENTRE O Nº DE PESSOAS COM IDADE ENTRE 10 E 15 ANOS QUE ABANDONOU A ESCOLA SEM CONCLUIR O 9º ANO E O Nº DE PESSOAS COM IDADE ENTRE 10 E 15 ANOS), EM 2001



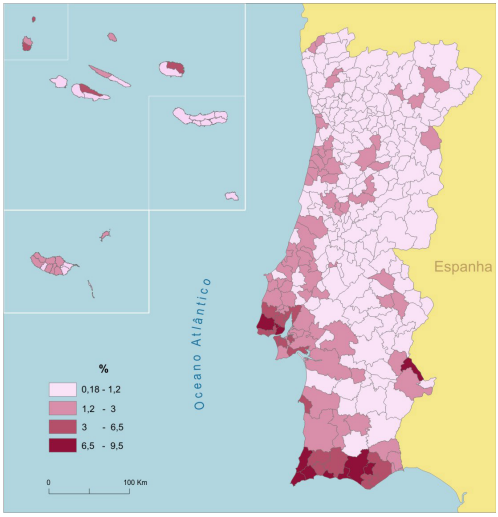
Fonte: www.ine.pt

FIGURA 13 DISPARIDADE NO GANHO MÉDIO MENSAL (ENTRE SEXOS) DA POPULAÇÃO EMPREGADA POR CONTA DE OUTREM (COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DO GANHO MÉDIO MENSAL DOS TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM COM HABILITAÇÕES IGUAIS OU INFERIORES AO 3º CICLO DO ENSINO BÁSICO, PONDERADO PELO PESO DO EMPREGO EM CADA SEXO NO TOTAL DO EMPREGO DE TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM COM HABILITAÇÕES IGUAIS OU INFERIORES AO 3º CICLO DO ENSINO BÁSICO) EM 2007



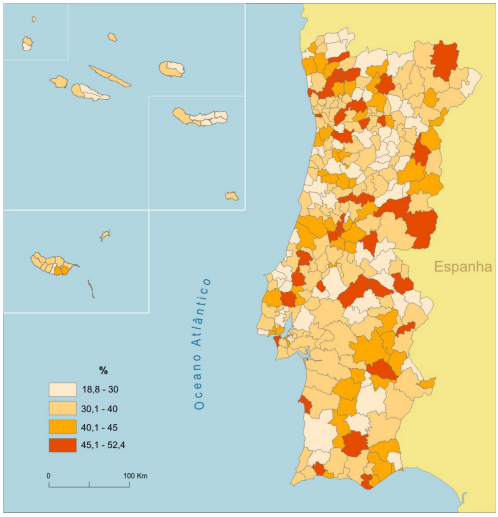
Fonte: www.ine.pt

FIGURA 14 PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE DE NACIONALIDADE ESTRANGEIRA (QUOCIENTE ENTRE A POPULAÇÃO RESIDENTE DE NACIONALIDADE ESTRANGEIRA E POPULAÇÃO RESIDENTE) EM 2001



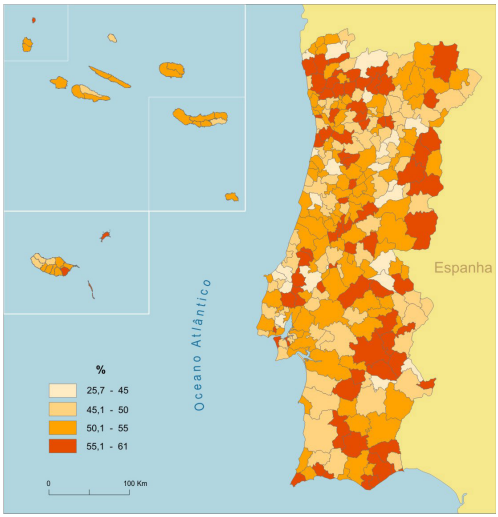
Fonte: www.ine.pt

FIGURA 15 TAXA DE ATIVIDADE FEMININA (QUOCIENTE ENTRE A POPULAÇÃO FEMININA ATIVA E A POPULAÇÃO RESIDENTE FEMININA), EM 2001



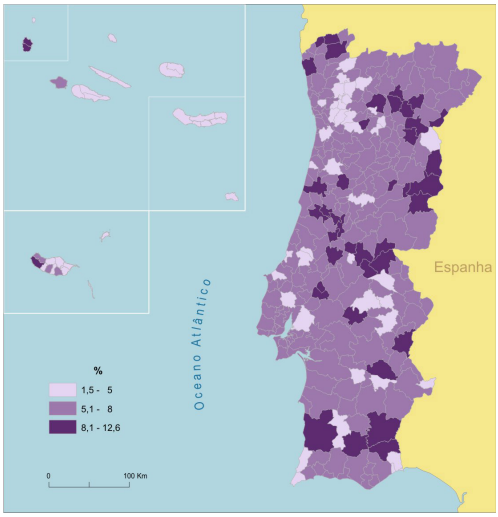
Fonte: www.ine.pt

FIGURA 16 TAXA DE ATIVIDADE MASCULINA (QUOCIENTE ENTRE A POPULAÇÃO MASCULINA ATIVA E A POPULAÇÃO RESIDENTE MASCULINA), EM 2001



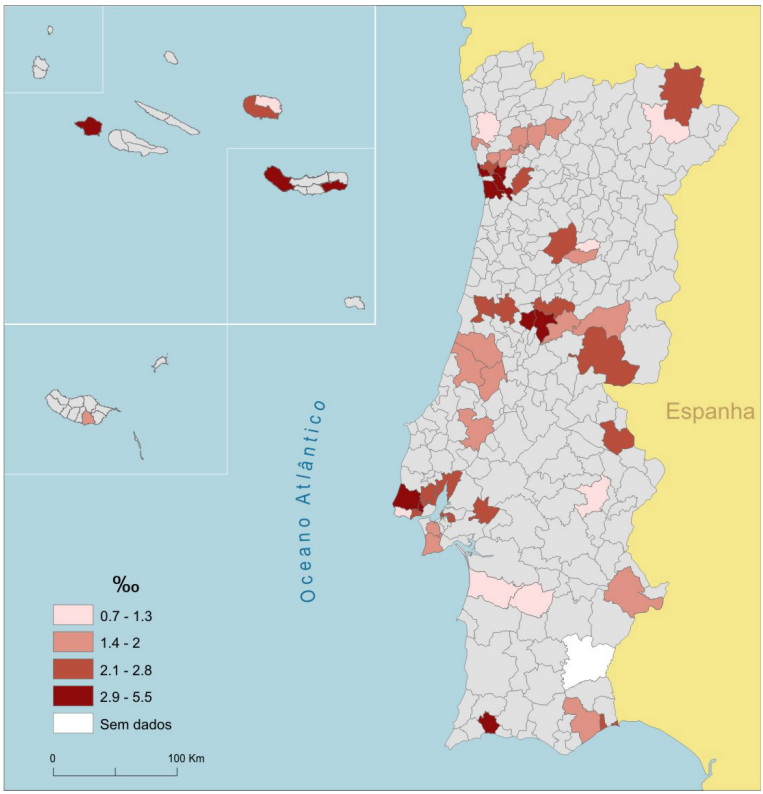
Fonte: www.ine.pt

FIGURA 17 TAXA DE DEFICIÊNCIA DA POPULAÇÃO RESIDENTE (QUOCIENTE ENTRE A POPULAÇÃO RESIDENTE COM DEFICIÊNCIA E A POPULAÇÃO RESIDENTE), EM 2001



Fonte: www.ine.pt

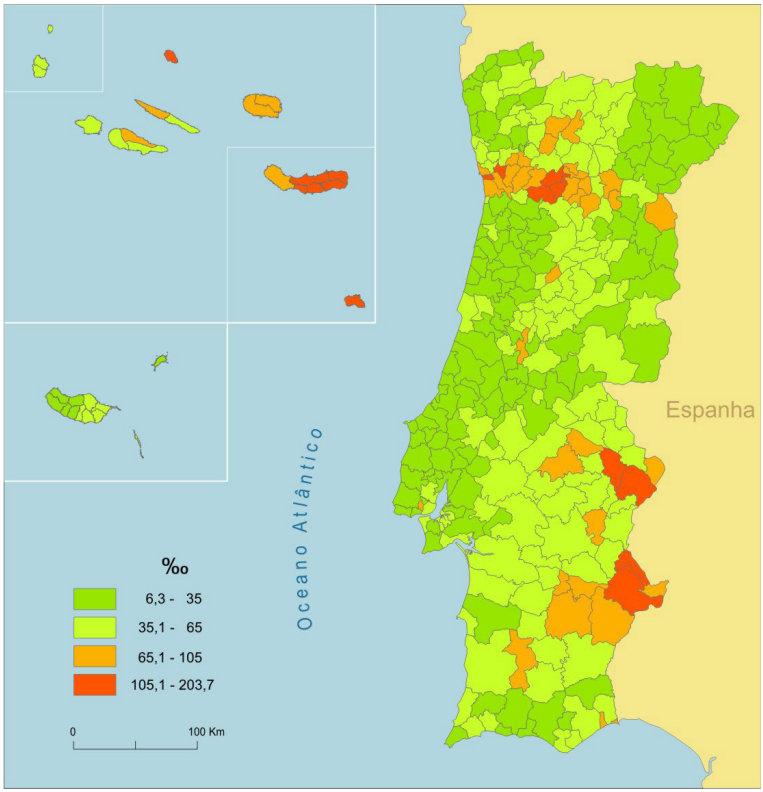
FIGURA 18 ATOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA POR 1000 HABITANTES (MÉDIA 2008/2009) (QUOCIENTE ENTRE A MÉDIA DOS ATOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA OCORRIDOS NOS ANOS DE 2008 E 2009 E A POPULAÇÃO RESIDENTE)



Fonte: Direcção-Geral da Política de Justiça
http://www.dgpj.mj.pt/DGPJ/sections/home (consulta Junho 2010)

Extraída do INE, a informação relativa aos beneficiários do rendimento social de inserção (Fig. 19) mostra que em Portugal continental, o Alentejo interior e o vale do Douro, são as áreas com os valores mais elevados de beneficiários por 1000 habitantes, tal como o grupo oriental dos Açores e alguns concelhos do grupo central. São portanto territórios em que o mercado de trabalho tem mais dificuldade em absorver a população ativa, tornando-a dependente do Rendimento Social de Inserção.

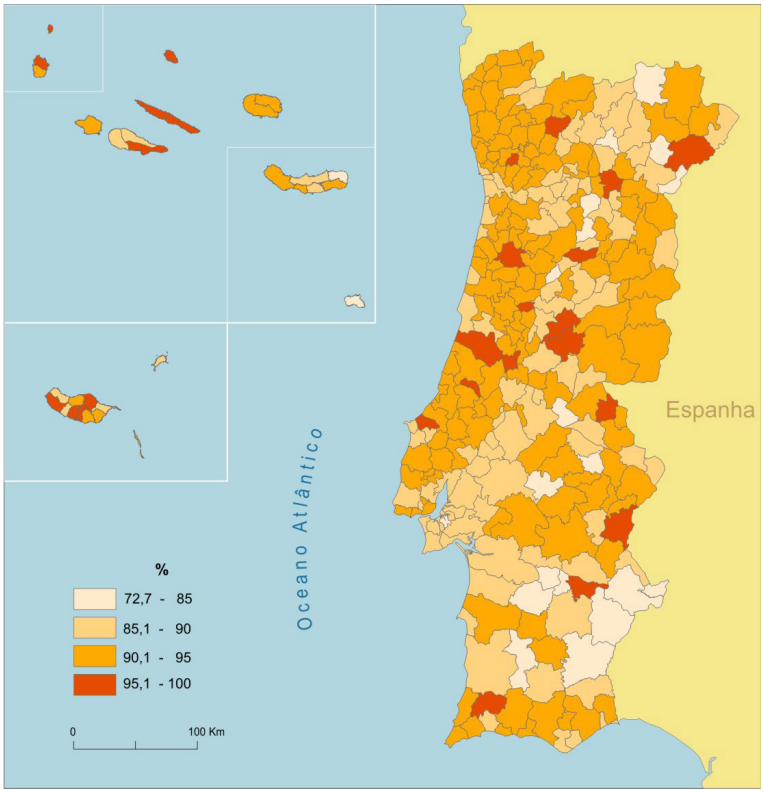
FIGURA 19 BENEFICIÁRIOS DO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO POR 1000 HABITANTES EM IDADE ATIVA, EM 2008



Fonte: www.ine.pt

A Fig. 20 refere-se à taxa de emprego da população residente ativa com deficiência. Em termos gerais registam-se valores relativamente elevados, superiores a 72%. A faixa litoral entre Lisboa e Caminha apresenta valores superiores a 90%, tal como a maior parte dos concelhos do Algarve do Alentejo Central e Beiras. Igualmente animador é o panorama nas ilhas que apresentam também valores bastante elevados, principalmente na Região Autónoma da Madeira e no grupo ocidental e central dos Açores. Pelo contrário, os valores de rendimento social mais baixos verificam-se no Baixo Alentejo.

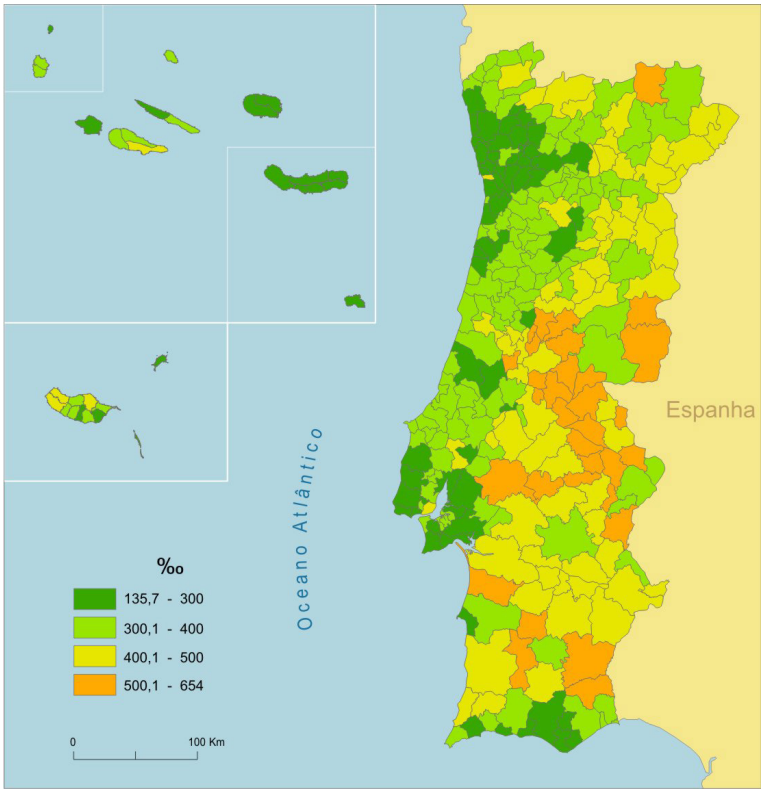
FIGURA 20 TAXA DE EMPREGO DA POPULAÇÃO RESIDENTE ATIVA COM DEFICIÊNCIA, EM 2001



Fonte: www.ine.pt

A Fig. 21 refere-se à ponderação dos pensionistas da segurança social por 1000 habitantes. Em Portugal continental três áreas destacam-se por apresentarem os valores mais baixos de pensionistas: a Área Metropolitana de Lisboa, região de Entre Douro e Minho e um aglomerado de concelhos no Algarve. O interior do país é onde se registam os valores mais elevados, superiores a 500 pensionistas por 1000 habitantes, com destaque para o Alto Alentejo, Beira Interior Sul e Pinhal Interior Sul. Estas são também aquelas áreas que apresentam os índices de dependência de idosos mais elevados, com uma população residente muito envelhecida e, consequentemente, muito dependente dos subsídios públicos.

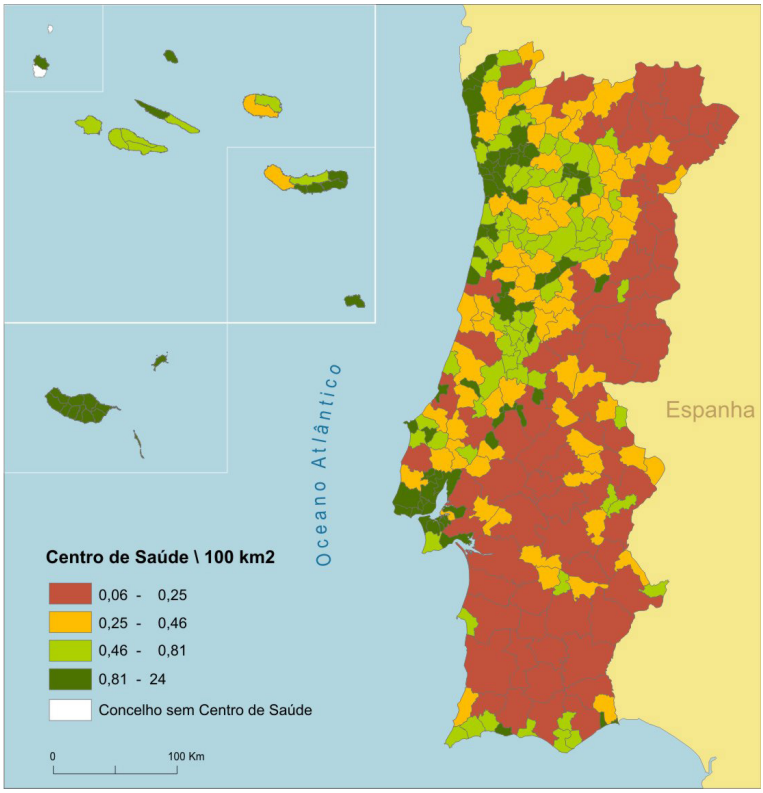
FIGURA 21 PENSIONISTAS DA SEGURANÇA SOCIAL POR 1000 HABITANTES EM IDADE ATIVA, EM 2008



Fonte: www.ine.pt

Considerando o número de centros de saúde por 100 km^2 (Fig. 22) é no interior do país e em todo o Alentejo que os valores se apresentam muito reduzidos. As baixas densidades populacionais condicionam a localização de mais unidades de saúde e a sede de concelho é a localidade que possui o único centro de saúde, gerando uma fraca cobertura territorial, tendo os utentes de percorrer grandes distâncias para que lhes possam ser prestados cuidados de saúde. Pelo contrário, nas Regiões Autónomas da Madeira e Açores, nalguns concelhos da Área Metropolitana de Lisboa e no litoral norte do país, registam-se valores mais elevados, sobretudo nos concelhos urbanos com densidades populacionais mais elevadas.

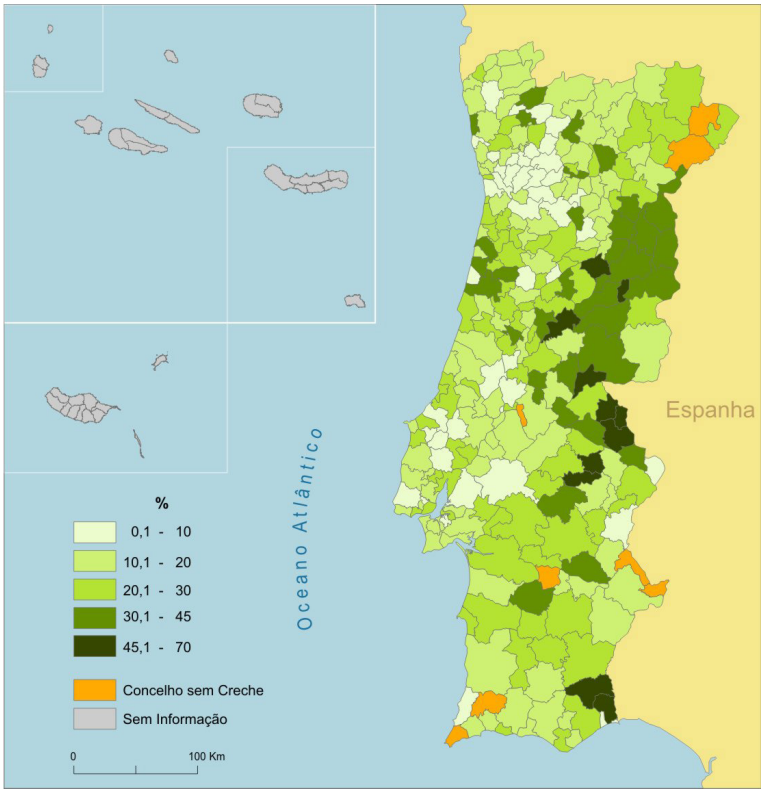
FIGURA 22 CENTROS DE SAÚDE POR 100 KM2, EM 2008



Fonte: www.ine.pt

Como se pode ver na Fig. 23, nas Beiras, Cova da Beira e Alto Alentejo, as taxas de cobertura são superiores a 45%. No geral são áreas em que a proporção da população do escalão etário dos 0 aos 4 anos é baixa, em contraste com os concelhos do Tâmega em que esta proporção é elevada e que resulta numa fraca cobertura. Por outro lado, existem oito concelhos sem creches.

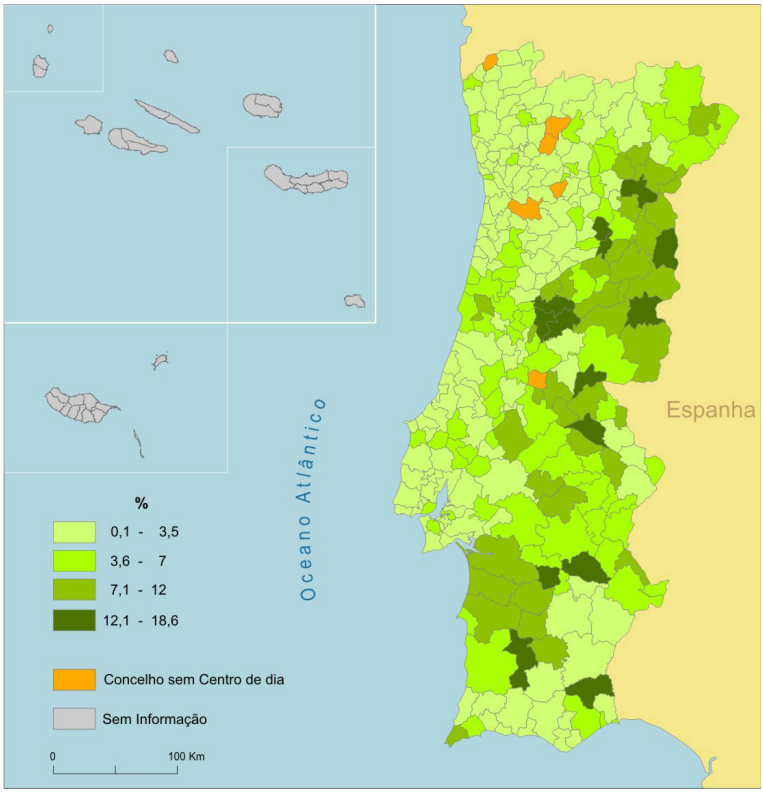
FIGURA 23 CRECHES: TAXA DE COBERTURA



Fonte: GEP, 2008; INE, 2008

Na Fig. 24 destacam-se novamente as Beiras e a Cova da Beira, áreas onde a proporção de população idosa é elevada e também no Alentejo litoral. No entanto, os valores mais elevados são de 18% que são valores de taxas de cobertura relativamente baixos.

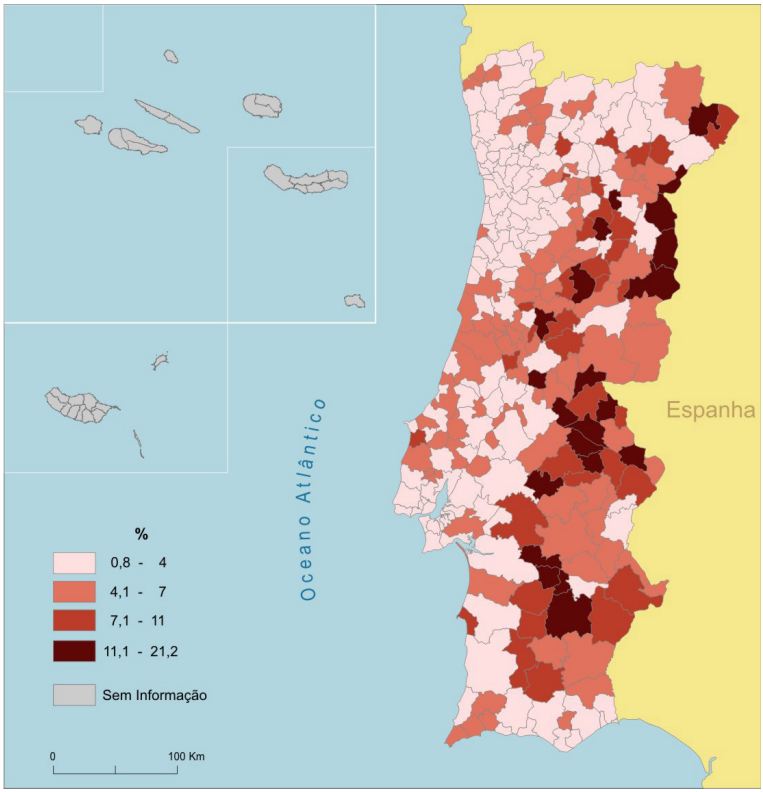
FIGURA 24 CENTROS DE DIA: TAXA DE COBERTURA



Fonte: GEP, 2008; INE, 2008

Os concelhos do interior do país são os que apresentam as taxas de cobertura de lares de idosos mais elevadas (Fig. 25). É também no interior do país que se encontra a população mais envelhecida e como tal, denota-se um esforço adicional para responder à procura. No entanto, as taxas de cobertura são relativamente baixas pois não se verificam valores superiores a 21%. Esta situação conduz a que, muitas vezes, os preços praticados nos lares de idosos sejam incomportáveis para a população, gerando ainda mais desigualdades.

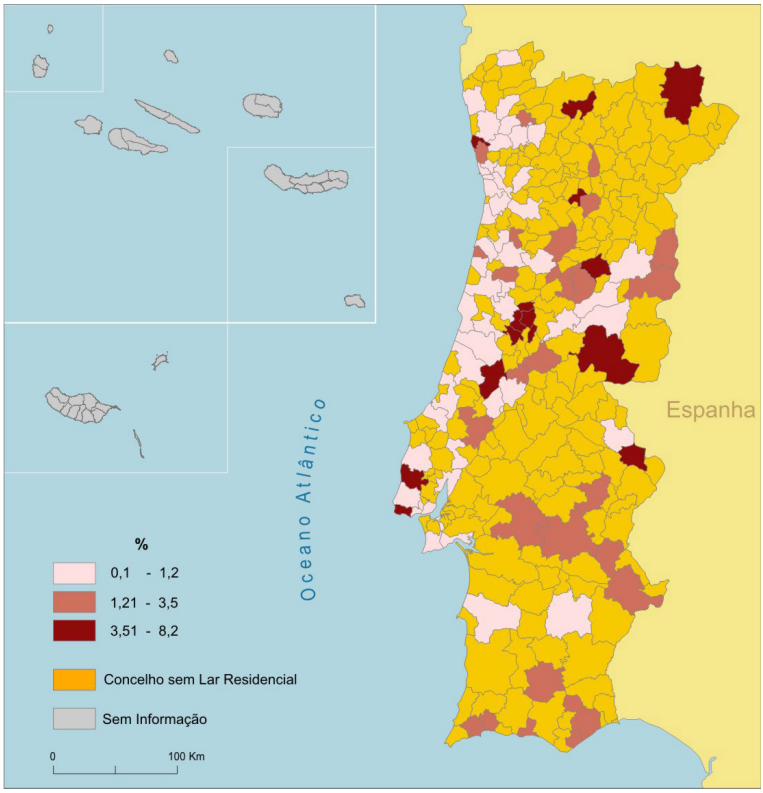
FIGURA 25 LAR DE IDOSOS: TAXA DE COBERTURA



Fonte: GEP, 2008; INE, 2008

O lar residencial (Fig. 26) é um equipamento destinado a alojar jovens e adultos com deficiência. A maioria dos concelhos não apresenta esta resposta social. O interior do país é novamente o território com menos oferta sendo, por oposição, a faixa litoral entre Lisboa e a Póvoa de Varzim onde se localiza o maior número de lares residenciais, embora se registem valores de fraca cobertura. No geral, esta resposta social apresenta valores de cobertura muito baixos.

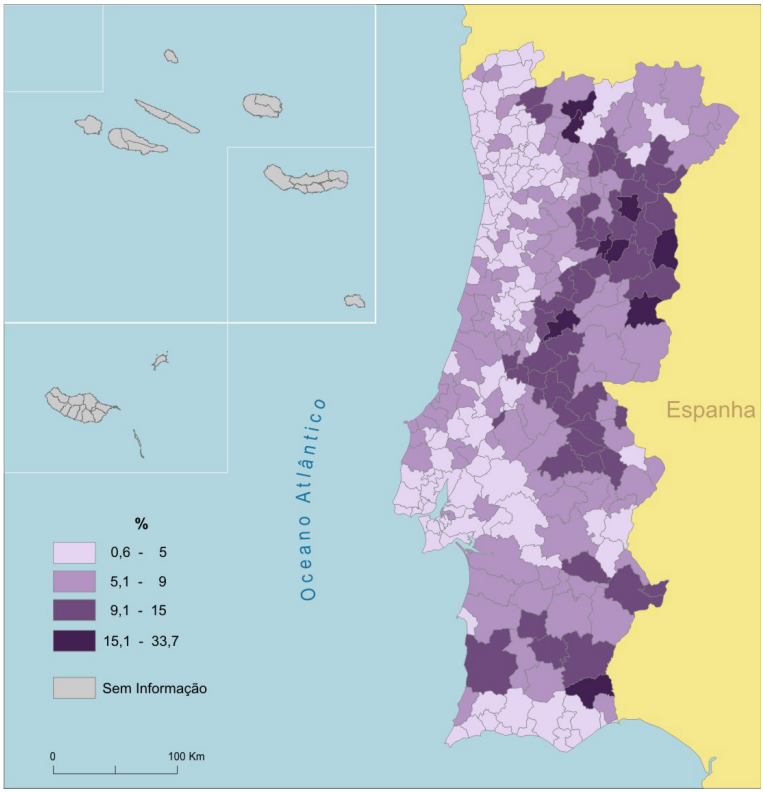
FIGURA 26 LAR RESIDENCIAL: TAXA DE COBERTURA



Fonte: GEP, 2008; INE, 2008

O serviço de apoio domiciliário (Fig. 27) é uma resposta social de prestação de cuidados individualizados e personalizados ao domicílio. Os dados mostram que os concelhos da Beira Interior Norte são aqueles onde se registam as maiores taxas de cobertura, sendo de destacar também alguns concelhos do Alto e do Baixo Alentejo. São municípios com uma grande proporção de população idosa que, em muitos casos, vive sozinha em povoações isoladas, a distâncias consideráveis de equipamentos - como centros de saúde. As áreas urbanas apresentam valores mais baixos que possivelmente se justificam pela maior acessibilidade das pessoas a serviços e equipamentos.

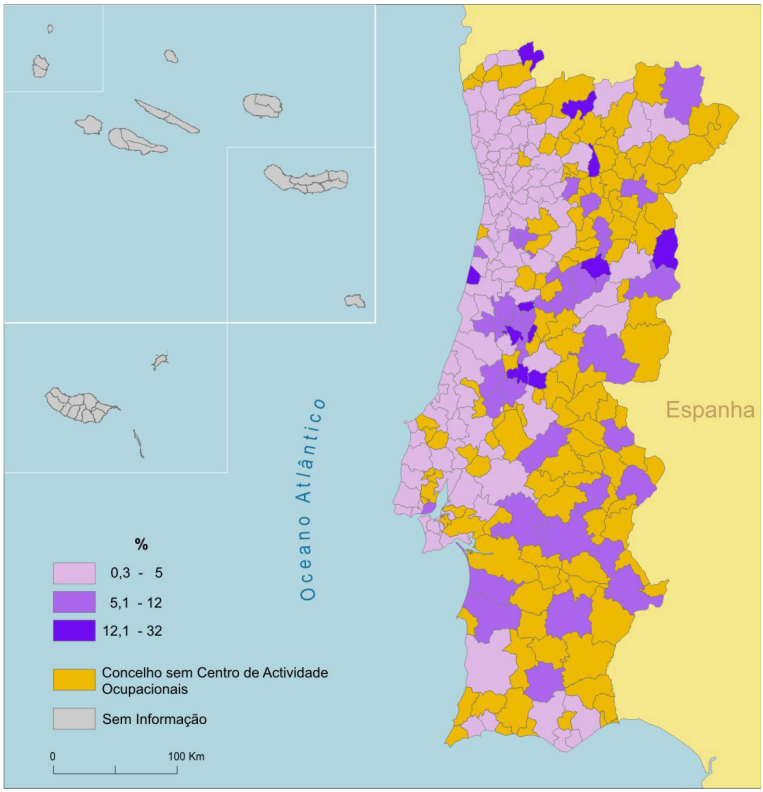
FIGURA 27 SERVIÇO DE APOIO DOMICILIÁRIO: TAXA DE COBERTURA



Fonte: GEP, 2008; INE, 2008

Na Fig. 28 está representada a resposta social destinada a desenvolver atividades para jovens e adultos com deficiência grave. À semelhança do lar residencial, a maioria dos concelhos do interior do país não possui este equipamento. Destaca-se positivamente a faixa litoral entre Lisboa e Viana do Castelo, no entanto, as taxas de cobertura são sempre muito baixas. A nível geral, apenas 10 concelhos apresentam valores superiores a 7% de cobertura da população deficiente, o que constitui um valor muito baixo.

FIGURA28 CENTROS DE ATIVIDADES OCUPACIONAIS: TAXA DE COBERTURA



Fonte: GEP, 2008; INE, 2008

Capítulo 4
A Sociedade da Informação ao serviço da Igualdade nas Autarquias Locais

Margarida Queirós, Gonçalo Caetano, Pedro Palma e Paulo Jorge Vieira

A exclusão digital é a mais nova faceta da desigualdade social
Bernardo Sorj

A aplicação e o cumprimento da legislação, em conjugação com a adopção de políticas a nível nacional, constituem elementos fundamentais para a redução da discriminação e da implementação de igualdade de oportunidades. Porém, o impacto das políticas sociais é sentido pelas populações nos seus quadros de vida local. É pois no âmbito da atuação das Câmaras Municipais (CM), que importa conhecer as medidas, os projetos, as ações (as boas práticas) e os parceiros que se enquadram com a legislação e políticas de igualdade e de anti-discriminação.

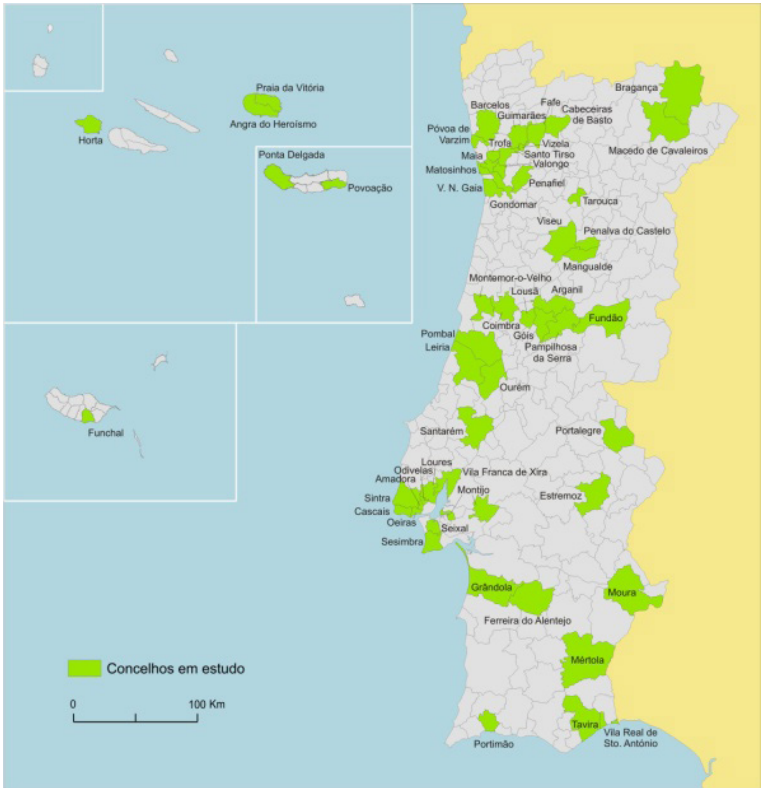
O igual tratamento das pessoas e a luta contra a discriminação, independentemente da categoria analítica (idade, género, orientação sexual, nacionalidade, minoria étnica, deficiência, religião ou crença), constituem hoje áreas estratégicas de ação das CM que, nos territórios que administram procuram implementar medidas em diversos domínios, particularmente aqueles em que se detectam situações de discriminação: no emprego, na vida familiar, no desporto e no lazer, na saúde, educação e justiça, etc.

Sendo a figura governamental mais próxima dos cidadãos, as autoridades locais estão bem posicionadas para dinamizar a promoção da igualdade. São muitas as formas como as autoridades locais podem promover e participar. No âmbito dessas atividades, importa saber como atuam os municípios para a promoção da igualdade e o combate à discriminação? Com que parceiros? Com que meios? O que é notável (boas práticas)?

Para encontrar respostas a estas questões, procurou-se uma panorâmica de indicadores de capacidade de resposta social ao nível municipal, sempre que possível e pertinente, para o país. No primeiro caso foi dado particular enfoque aos Mu-

nicípios com protocolo com a CIG, com planos municipais para a igualdade ou com intenção comprometida de elaborar planos desta natureza. Na Figura 29 estão representados os municípios analisados com maior detalhe.

FIGURA 29 MUNICÍPIOS ANALISADOS (COM PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO COM A CIG OU COM PLANOS DE IGUALDADE OU INTENÇÕES, JULHO 2010)



Para análise das medidas, projetos e ações em curso para introdução do princípio da igualdade ao nível municipal procedeu-se:

1) à recolha exaustiva das iniciativas/serviços da Ação Social disponibilizadas nos sítios internet dos municípios (partindo do princípio que todos os organismos da administração pública dispõem de estruturas informatizadas e com ligação à internet);
2) ao estabelecimento de contacto com os gabinetes de Ação Social para corroboração dos dados recolhidos nos sítios internet.

QUADRO 7 SÍNTESE DA INFORMAÇÃO DOS SÍTIOS ON-LINE. EXEMPLO: CM AMADORA

#	Forma de Promoção da igualdade	grupo a que diz respeito							Objectivos Gerais	Medidas	Ações	Parcerias	Dominio
		G	Id	Oe	Os	D	In	O					
1	Rede Social						x		Combater a pobreza e a exclusão social e coesão sociais Promover o desenvolvimento social integrado	Promover o planeamento estratégico participado de modo a racionalizar decisões e dar maior eficácia à atuação dos técnicos	Realização do "Diagnóstico Social", "Plano de Desenvolvimento Social" e "Plano de Ação"	Diversos agentes quer do setor público quer do setor privado	Intersecional
2	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens		x						Promover os direitos das crianças e dos jovens	Sinalizar e identificar crianças ou jovens em situações de risco	Apoio junto dos pais ou familiares Acolhimento Apoio para a autonomia de vida	Diversas entidades públicas e privadas do 3º setor	Segurança
3	Banco Local de Voluntariado da Amadora						x		Sensibilizar cidadãos e organizações para o voluntariado Contribuir para o aprofundamento do conhecimento do Voluntariado	Dinamizar ações de "Formação Geral em Voluntariado" aos voluntários e responsáveis por projetos de voluntariado	-	Entidades que se candidatem a receber ou organizar programas de voluntariado	Voluntariado
4	Projecto ADAPT - Apoio Domiciliário em Parceria (sucedido pelo projeto Ama Sénior)						x		Desenvolver um conjunto de atividades e soluções inovadoras na área do Serviço de Apoio Domiciliário	Melhorar a qualidade do SAD Reduzir as listas de espera através de uma ação integrada	Prolongamento dos Serviços de Apoio domiciliário para o periodo noturno, fins-de-semana e feriados	Várias associações do 3º setor	Saúde
5	Rede Integrada de Intervenção na Violência na Amadora						x		Investigar, definir estratégias e experimentar novas metodologias de intervenção na àrea da Violência	Informação e Formação para a intervenção na problemática Prevenção do fenómeno da violência na infância e juventude	Atendimento e acompanhamento das vítimas de violência Trabalho psicossocial com agressores Promoção de ações de sensibilização	-	Educação
6	"Histórias para Netos"		x						Contribuir para o bem-estar geral e valorização da população idosa Promover as relações intergeracionais	Promoção da criatividade, saber e conhecimentos empíricos associados à pop. idosa	Publicação dos melhores contos numa brochura a difundir dia 26 de julho (Dia dos Avós)	-	Cultura e Lazer
7	Cartão Amadora 65+		x						Melhorar QV Fomentar o envelhecimento saudável	Facilitar o acesso a bens e serviços	Descontos em atividades culturais e desportivas (65%) Redução de 65%nas taxas relativas à emissão de certidões e/ou fotocópias de documentos	Estabelecimentos locais Serviços camarários	Cultura e Lazer
8	Centro de Atendimento de Toxicodependentes						x		Acompanhar e encaminhar os toxicodependentes com vista á sua reabilitação e reinserção social e profissional	Prestar informação e ajuda técnica a toxicodependentes e famílias	Encaminhamento dos utentes Acompanhamento do tratamento dos utentes	Instituições e serviços intervenientes no fenómeno	Saúde
9	CLAI (não referido diretamente no site)			x					Contribuir para o processo de integração dos imigrantes na sociedade	Prestar informações, acompanhar os processos de legalização dos imigrantes, permitir a estreita ligação com entidades que intervenham junto da pop. imigrante	Posto Multimédia Telefone SOS Imigrante Folhetos de Informação	SEF ACIDI	Intersecional
x	Total	0	3	1	0	0	5	0					
		G	Id	Oe	Os	D	In	O					

G - género; Id - idade; Oe - etnia; Os - orientação sexual; D - deficiência; In - Interseccional; O - outros

Fonte: sítios on-line dos municípios (consulta dos separadores da "Ação Social", Março – Abril de 2010)

Com base na informação recolhida foi estruturada uma matriz (Quadro 7) onde se inseriram todas as medidas/serviços (referidas nas *plataformas web* dos municípios), especialmente as disponíveis na secção da Ação Social (qualquer outra significativa para o tema foi também considerada).

De acordo com Carneiro e Rodrigues (2007), as Câmaras Municipais apresentam as taxas de penetração digital mais elevadas da Administração Pública, sendo por isso pertinente a metodologia de pesquisa. Todavia não chega a ligação à internet, já que a realidade municipal apresenta alguns estrangulamentos no que respeita à rapidez de atualização dos *sites* e à sua estrutura interativa, no entanto, esta opção permitiu pelo menos: (a) recolher informação de uma forma expedita, que de uma maneira conteria elevados custos de tempo e financeiros para os 56 municípios com "ligações" à CIG e (b) mostrar que a informação disponibilizada nas plataformas digitais das Câmaras Municipais sobre os seus próprios serviços, em muitos casos, é apresentada ao público de uma forma menos acessível, incompleta e/ou desatualizada, o que também indicia défices de disponibilização de informação, contrariando os esforços nacionais para a inclusão social na sociedade de informação.

Ora se as novas tecnologias são responsáveis pelas rápidas mudanças sociais, o modelo de organização social atual assenta num modo de desenvolvimento onde a informação, como meio de criação de conhecimento, desempenha um papel fundamental na produção de riqueza e na contribuição para o bem-estar e qualidade de vida dos cidadãos. Naturalmente, dada a natureza contingente das relações sociais, a informação e os serviços disponibilizados nos sítios internet será sempre incompleta, mas deveria ser útil, de fácil acesso, atualizada e rigorosa.

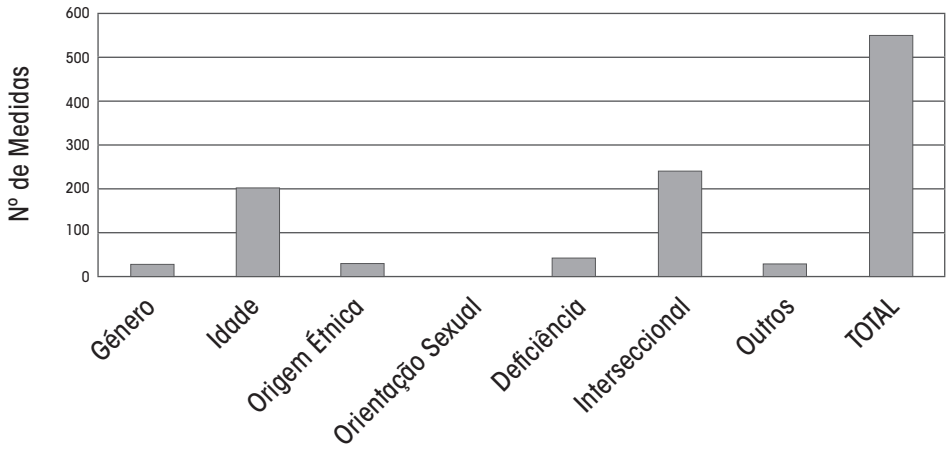
Assim, não se pressupôs que os dados recolhidos relativos aos serviços, legislação e outras informações sobre a igualdade de género nos *sites* fossem totalmente fiéis à realidade sabendo-se que, todavia permitem uma visão - ainda que incompleta - das ações municipais orientadas para as suas populações e territórios no âmbito da igualdade e combate à discriminação. Na fase de trabalho seguinte, uma amostra desta matriz (como a que se apresenta no quadro 7) foi completada e corrigida, contando para tal, com a colaboração dos Gabinetes de Ação Social das Câmaras Municipais. Esta recolha de informação serve porventura de alerta às autarquias para correções, atualizações e alterações a fazer neste domínio. Serve ainda para indicar as exigências de maiores competências de *back* e *front office* para a implementação e apoio de serviços. Serve ainda para demonstrar que os serviços e informações dos órgãos públicos, que requerem uma maior interação com os cidadãos, são os menos disponibilizados ou simplesmente não funcionam bem (Carneiro e Rodrigues, 2007).

Para além dos motivos expostos, estão também inerentes a esta recolha outros propósitos específicos: (i) construir uma base de dados assente na informação disponibilizada nos meios/plataformas comuns e, consequentemente, disponível para os indivíduos que realmente necessitam dela; (ii) conhecer os constrangimentos e dificuldades que são sentidas durante o processo de pesquisa, como por exemplo, a imprecisão e desarticulação de algumas ações para com as realidades existentes;

(iii) a interseccionalidade de algumas das medidas levanta algumas questões, já que, assumindo uma abrangência tão elevada, pode-se perder o contacto com as particularidades dos problemas que conduziram à sua concepção.

Em síntese, os sítios internet constituem uma ferramenta útil para as pessoas recolherem informações de carácter específico, para os serviços respetivos conhecerem as suas potencialidades e debilidades, bem como a sua articulação com outros e, por fim, compreender a importância do sector da economia social na política local. As entidades locais têm um papel de apoio de proximidade por serem o principal contacto entre a concepção teórica das medidas e apoios disponibilizadas no âmbito das políticas nacionais e locais e as pessoas que delas necessitam, sendo por isso de esperar que sejam agentes ativos na desburocratização e simplificação de processos, mitigando desigualdades.

FIGURA 30 MUNICÍPIOS: N.º DE MEDIDAS DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO, POR CATEGORIAS ANALÍTICAS DE DISCRIMINAÇÃO NOS SITES DAS CM (2010)



A Fig. 30 sistematiza o número total de medidas de política e ações de promoção da igualdade e combate à discriminação recolhida nos 56 *sites* municipais, segundas *categorias analíticas de discriminação* em 2010.

Após a sua análise e recolha foram inseridas numa matriz:

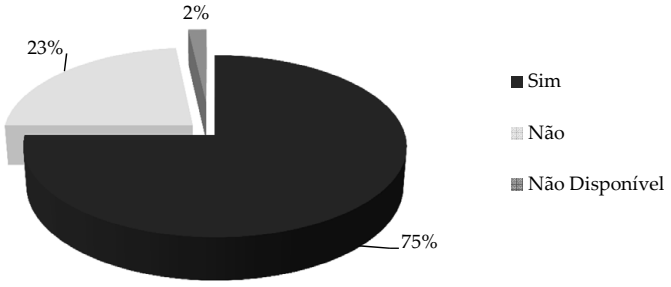
1) as medidas/ações/serviços de promoção de igualdade (Rede Social, CPCJ, Banco de Voluntariado, Cartão municipal, centro de atendimento de toxicodependentes, CLAI, Universidade Sénior, Loja Social...);

2) o grupo/categoria analítica a que diz respeito (Género, Idade, Imigrantes/Minoria Étnica, Orientação Sexual, Deficiência, Interseccional - ou seja, uma medida de largo espectro e que enquadra mais do que uma categoria, Outros);
3) os objectivos gerais da medida;
4) as medidas inerentes a essa forma de promover a igualdade;
5) as ações relacionadas com a execução da medida;
6) as parcerias estabelecidas para salvaguardar o cumprimento da medida em si;
7) os domínios sectoriais em que se aplicam (educação, saúde, segurança, acessibilidade,...)

O resultado traduz-se numa tabela de consulta fácil, onde estão registados os elementos considerados mais importantes de todas as medidas tomadas, por cada município, no combate à discriminação, para a amostra de 56 municípios do país. Com base a informação recolhida e classificada nas tabelas (uma por cada município) estabeleceram-se alguns apuramentos que se resumem nas Figs. 31 a 36, para os quais se apresentam algumas conclusões.

Presente em quase todos os municípios, a Rede Social e as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens assumem uma posição de destaque. A *Rede Social* (Fig. 31) é um sinal da importância da territorialização das políticas de combate à pobreza e à exclusão, do modelo local de organização social e da articulação de parcerias com a sociedade civil.

FIGURA 31 POLITICAS LOCAIS "IGUALDADE E ANTI DISCRIMINAÇÃO": REDE SOCIAL

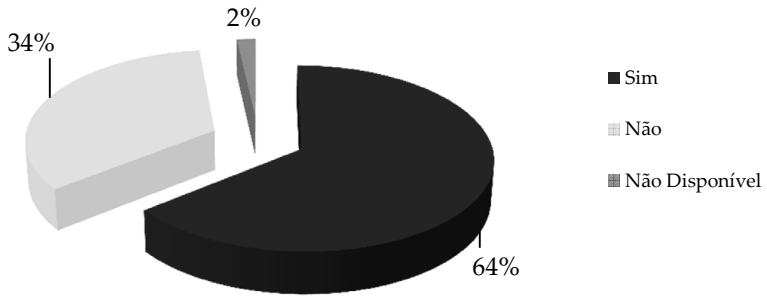


Fonte: sítios on-line dos municípios (consulta Março – Abril de 2010 dos separadores da "Ação Social", numa amostra de 56 Municípios)

Segundo a Segurança Social, a rede social surge num contexto de *afirmação de uma nova geração de políticas sociais ativas, baseadas na responsabilização e mobilização do conjunto da sociedade e de cada indivíduo para o esforço de erradicação da pobreza e da exclusão social em Portugal. A* sua materialização ao nível local surge com a criação das Comissões Sociais de Freguesia e/ou Inter-Freguesia e dos Conselhos Locais de Ação Social (município), daí a sua existência generalizada.

As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) assumem também uma posição de destaque no conjunto das políticas locais de combate à discriminação (Fig. 32). Para além destas medidas geradas por iniciativas ou políticas de carácter nacional e, portanto, muito mais globalizantes e polivalentes, existem outras que merecem ser referidas, como é o caso dos bancos de voluntariado.

FIGURA 32 POLITICAS LOCAIS "IGUALDADE E ANTI DISCRIMINAÇÃO": CPCJ

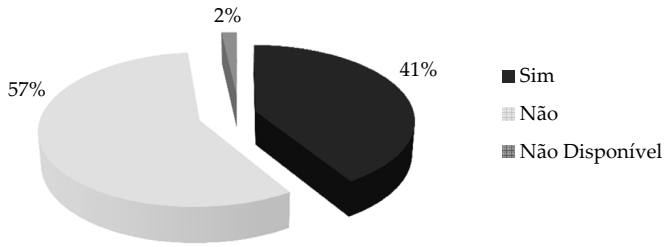


Fonte: sítios on-line dos municípios (consulta Março – Abril de 2010 dos separadores da "Ação Social", numa amostra de 56 Municípios)

Os Bancos de Voluntariado[17] são também frequentemente referenciados nos *sites* dos municípios enquanto medida de ação social (Fig. 33). Atuando no apoio, redução ou diminuição dos impactos negativos do fenómeno da exclusão, os Bancos de Voluntariado revelam-se uma presença extraordinária de cidadania, de consciência cívica – constituem um bom indicador de envolvimento solidário, da participação das populações locais e reflexo da cidadania ativa.

17 A sua configuração jurídica é determinada pela Lei n.º71/98, de 3 de Novembro, onde são estabelecidas as bases do enquadramento jurídico do voluntariado e pelo Decreto-Lei n.º389/99, de 30 de Setembro, que regulamenta a Lei n.º71/98, de 3 de Novembro.

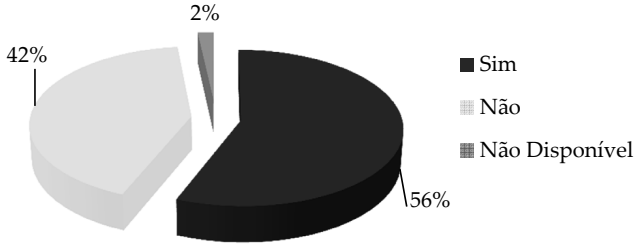
FIGURA 33 POLITICAS LOCAIS "IGUALDADE E ANTI DISCRIMINAÇÃO": BANCOS DE VOLUNTARIADO



Fonte: sítios on-line dos municípios (consulta Março – Abril de 2010 dos separadores da "Ação Social", numa amostra de 56 Municípios)

A Habitação Social (Fig. 34) é constantemente referenciada pelas entidades municipais e corresponde a uma medida de carácter interseccional, exigente em recursos e infraestruturas e, portanto, merecedora de uma análise individualizada. Neste sector encontram-se recorrentemente referenciados dois programas de significativo impacto: RECRIA (Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados) e SOLARH (Programa de Solidariedade à Recuperação de Habitação).

FIGURA 34 POLITICAS LOCAIS "IGUALDADE E ANTI DISCRIMINAÇÃO": HABITAÇÃO SOCIAL

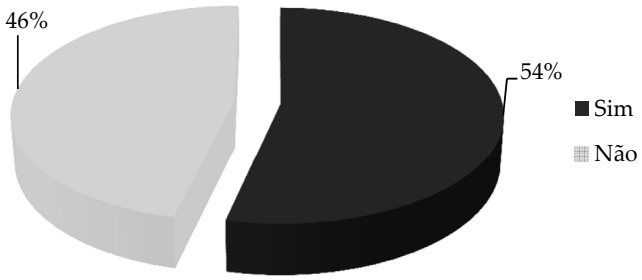


Fonte: sítios on-line dos municípios (consulta Março – Abril de 2010 dos separadores da "Ação Social", numa amostra de 56 Municípios)

Os Centros Locais de Apoio à Integração do Imigrante (CLAII) assumem um interesse significativo, pelo facto de estarem associados a um fenómeno de elevada sensibilidade, a minoria étnica/imigração (Fig. 35). Segundo o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI), *trata-se de um espaço de acolhimento, apoio descentralizado e informação, que visa ajudar a responder às questões que se colocam aos imigrantes que escolheram Portugal como país de acolhimento. Tem como missão proporcionar ao imigrante um local de resposta às suas perguntas, procurando informar e ajudar a resolver os seus problemas com eficácia e humanidade, em interação com as estruturas locais*. O seu enquadramento jurídico é definido pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), que estabelece protocolos com as entidades locais com o objectivo de permitir uma ligação estreita entre imigrantes e serviços de interesse, como o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e outros serviços do Estado.

Os CLAII estão fortemente representados em áreas de forte imigração, nomeadamente na Área Metropolitana de Lisboa, AML. Devido à presença marcante de comunidades imigrantes verifica-se existirem municípios que têm mais do que um CLAII, como por exemplo, na Amadora, Vila Franca de Xira ou Loures.

FIGURA 35 POLITICAS LOCAIS "IGUALDADE E ANTI DISCRIMINAÇÃO": CLAII



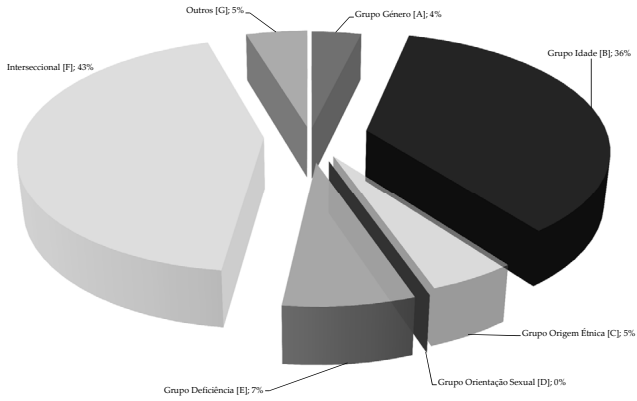
Fonte: sítios on-line dos municípios (consulta Março – Abril de 2010 dos separadores da "Ação Social", numa amostra de 56 Municípios)

As políticas de carácter "interseccional" dizem respeito a mais que uma categoria/grupo. Correspondem à maior parte das medidas de ação social promovidas pelos municípios em estudo. A categoria "idade" também assume uma importância significativa, que se pode justificar pelo facto de incluir simultaneamente medidas relativas a crianças, jovens e idosos, aumentando significativamente o seu peso relativo.

A categoria relativa à "orientação sexual" não tem qualquer medida a seu favor. Isto pode justificar-se devido ao facto de apenas muito recentemente se ter levantado alguma atenção relativamente a esta forma de discriminação, o que fez com que os vários municípios ou por opção, ou por impossibilidade temporal, não tenham adotado medidas anti-discriminatórias. A institucionalização dos Planos Municipais de Igualdade abre uma hipótese para a reflexão e intervenção neste tema.

Da pesquisa efectuada ficou evidente a importância das medidas de carácter interseccional (Fig. 36), tornando-se clara a aposta dos municípios em políticas e medidas de largo espectro que permitem atuar em várias áreas de discriminação. A categoria analítica "idade" assume também um peso significativo, ilustrando a preocupação com a inserção social dos jovens e o combate ao isolamento dos idosos.

FIGURA 36 POLITICAS LOCAIS "IGUALDADE E ANTI DISCRIMINAÇÃO": INTERSECIONAL (NUMA AMOSTRA DE 56 MUNICÍPIOS)



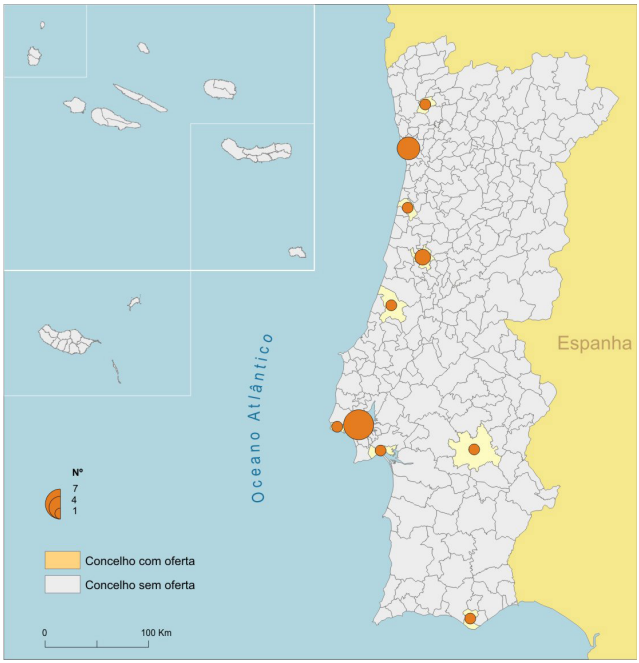
sítios on-line dos municípios (consulta Março – Abril de 2010 dos separadores da "Ação Social")

Por esta amostra pode-se concluir que, para além das políticas e medidas de carácter nacional, a procura de igualdade e a luta contra a discriminação são orientações já assumidas ao nível local, sendo evidente o dinamismo das autarquias que aproveitam os vários instrumentos ao seu dispor para desenvolverem medidas de promoção da igualdade e de combate à discriminação.

Apesar de não ser possível ou aceitável definir uma escala ou patamar que explique a partir de que ponto a política de ação social é aceitável, ou não, o que fica claro desta pesquisa, é a atenção dada a estes fenómenos ao nível das políticas locais. Esta questão assumirá um maior peso nas dinâmicas autárquicas quando forem plenamente assumidas as figuras da(o)s Conselheira(o)s para a Igualdade e se implementarem os Planos Municipais para a Igualdade.

As autarquias não disponibilizam informação sobre políticas e medidas ou ações sobre a orientação sexual. Não existem informações/dados oficiais publicados nos sites municipais sobre a orientação sexual. No sentido de colmatar esta lacuna dos sites oficiais da CM no que diz respeito a esta categoria analítica, foi feito um levantamento através do portal *PortugalGay* que apresenta um guia com locais associados aos grupos LGBT. Desta base optou-se por representar (Fig. 37) os locais onde estão localizadas as associações LGBT (sedes e grupos regionais).

FIGURA 37 ASSOCIAÇÕES LGBT, 2010



Fonte: Guia de Viagem www.portugalgay.com

É no quadro do associativismo LGBT que se encontra grande parte da intervenção pública e a defesa dos direitos LGBT sendo que o mesmo ativismo é fortemente centrado nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, onde as expressões públicas e a visibilidade destas minorias sexuais são mais elevadas[18], existindo pontualmente em outras cidades do país expressões de ativismo comunitário juvenil

18 Mais abertas culturalmente à livre expressão da sexualidade em relação aos territórios do interior, mais tradicionais, onde a discriminação é só aparentemente menos expressiva e o estigma é provavelmente maior.

promovido na maioria do país pela associação *rede ex aequo* (a que se acrescenta em Coimbra a associação *não te prives* – Grupo de Defesa dos Direitos Sexuais). Efetivamente a visibilidade da minoria LGBT é fortemente marcada por expressões ligadas ao lazer, turismo e comércio, devido as dificuldades de expressão das suas sociabilidades em espaço público o que potencia, numa primeira leitura uma visão errónea deste grupo social. É por isso preciso encontrar urgentemente formas de combater esta "ausência", a começar pelas próprias Câmaras Municipais. O suposto véu de ignorância sobre este segmento populacional deve ser sucessivamente eliminado e compete à administração pública dar o exemplo. Mas não só: Doan (2010) referindo-se à tirania do espaço, organizado através de um sistema binário que lhe é dado pelo género, considera que as rígidas categorizações de género falham por não incluir as populações transsexuais e transgéneros, um segmento pequeno e marginalizado do global da população. É chegado o tempo de expandir o conhecimento do género para lá da sua construção social e incluir outras diferenciações. Estas variações existem no mundo natural e humano com consequências para as pessoas nas suas vidas quotidianas. As Câmaras Municipais têm a obrigação ética de expandir este conhecimento.

Capítulo 5
Igualdade e Território: boas práticas na vida local

Margarida Queirós, Nuno Marques da Costa, Gonçalo Caetano e Pedro Palma

For the things we have to learn before we can do them, we learn by doing them
Aristóteles

A identificação de boas práticas de promoção da igualdade e anti-discriminação na vida local constitui o propósito deste capítulo. É com base no conhecimento aprofundado de medidas e ações nestes domínios sociais que se constituirá a matriz orientadora para aplicação nas práticas internas e externas nas Câmaras Municipais.

Uma primeira abordagem de análise e reflexão sobre igualdade de género na vida local foi efectuada em 2008[19], contando com a participação das Câmaras Municipais de Mértola, Montemor-o-Velho, Montijo, Moura, Santarém, Tavira e Valongo, nas quais foram identificadas boas práticas em matéria de promoção de igualdade de género e a partir das quais se refletiu num conjunto de linhas orientadoras para a elaboração de diagnósticos municipais e de planos municipais para a igualdade de género.

No estudo que deu forma a este livro, procurou-se destacar um conjunto mais alargado de boas práticas e que foram identificadas com base na informação disponibilizada nos sítios internet das Câmaras Municipais (corroborada com a ajuda

19 Perista H., Silva J., 2008. *Igualdade de Género na Vida Local: resultados de alguns diagnósticos Municipais*. CESIS. CIG. Lisboa. Das mesmas autoras: *Igualdade de género na vida local. O papel dos Municípios na sua promoção*. Lisboa: CIG, 2009.

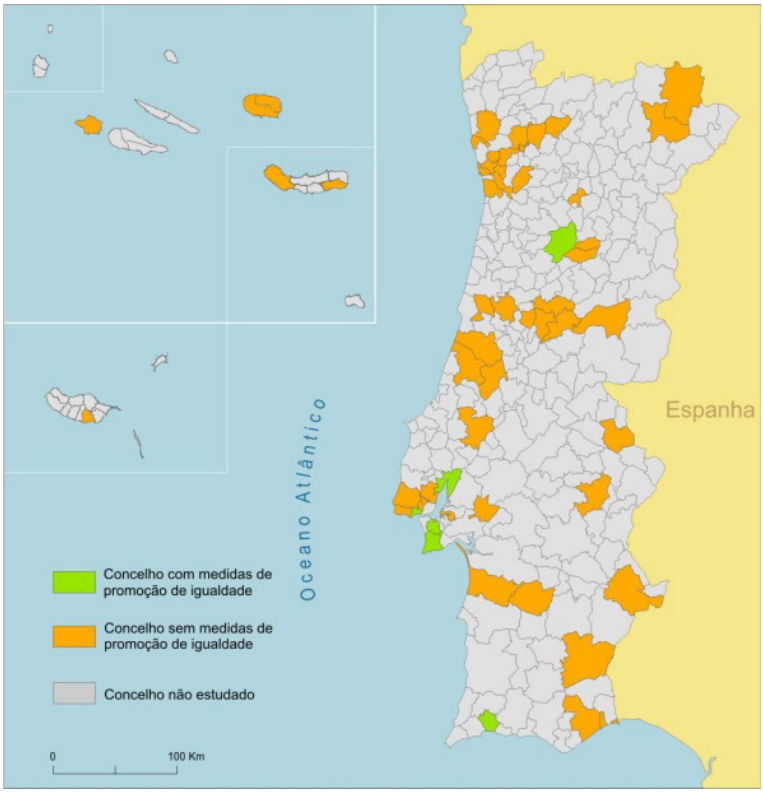
dos Gabinetes de Ação Social (ou outros serviços camarários pertinentes) de uma amostra de Câmaras Municipais que à data tinham um relacionamento próximo com a CIG (por exemplo, a existência de protocolo de colaboração). Como anteriormente referido, esta metodologia de recolha de informação, de recurso às plataformas *on-line* dos municípios, posteriormente confirmada por e-mail, ou diretamente com as/(os) e as conselheiras(os) municipais revelou-se rápida e em muitos casos confrontou os próprios com as deficiências dos serviços da *web*, permitindo um *feedback*, que se julga útil.

Apenas com esta pequena pesquisa se revelou que os municípios têm muito mais iniciativas do que se esperava, em quantidade e qualidade, sendo uma parte muito proactiva, fornecendo serviços, apoios e informações de uma forma criativa e que, no quotidiano, fazem a diferença no combate às desigualdades. Por certo, muitas das medidas e ações se repetem pelo país, sendo aquelas um resultado dos instrumentos disponibilizados às autarquias para trabalharem com as políticas de igualdade e combate à discriminação e uma consequência das tipologias dos problemas que são em tudo semelhantes. O que mais diverge são as formas e as redes locais de parceria e de entreajuda com o terceiro sector, a "energia" que faz funcionar o sistema.

As figuras 38 a 52, que a seguir se apresentam, resultam da agregação de ofertas por temas e os seus objetivos e resumem por tipologia de iniciativa, os serviços e as ações disponibilizadas pelas CM (a fonte usada foi a pesquisa direta nos sítios internet corroborada com os técnicos das CM). São elas: acessibilidade arquitectónica, a bens e serviços e mobilidade; promoção de eventos de carácter cultural e identitário; acesso à educação e formação; promoção de emprego; habitação; promoção da cidadania ativa (encontros e debates); integração de imigrantes e minorias; apoio domiciliário; proteção de crianças e jovens; acesso a equipamentos de desporto e lazer; voluntariado e colaborações com iniciativas de outras entidades do terceiro sector.

A acessibilidade física (Fig. 38) é um factor importante na manutenção de uma vida sustentada e autónoma. Para tal, vários municípios criaram medidas de apoio aos munícipes, procurando garantir a sua autossuficiência. As pessoas com deficiência constituem um grupo que está fortemente associado a este domínio. Assim, encontram-se em curso vários Projetos de Apoio a Obras de Adaptação e Conversão no Domicílio, e outros Projetos de Sinalização de Barreiras Arquitectónicas no espaço público cujo objectivo é promover a sua adaptação e garantir o acesso geral aos serviços públicos.

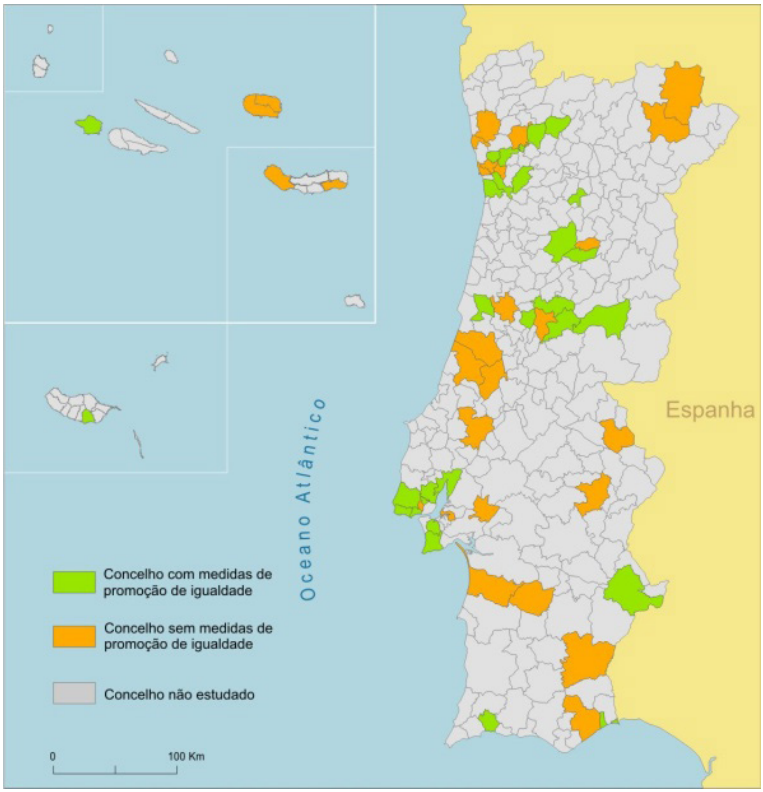
FIGURA 38 ACESSIBILIDADE ARQUITETÓNICA



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

De modo a garantir a dignidade de indivíduos ou famílias em situação de necessidade, procurando garantir a sua reintegração social e no mercado de trabalho, foram desenvolvidas medidas específicas que promovem o acesso a bens e serviços elementares (Fig. 39). Como principais exemplos temos o Rendimento Social e Inserção (geridos pelos Núcleos Locais de Inserção), os Gabinetes de Atendimento Social, os Centros de Acolhimento e os Cabazes de Natal. O Cartão do Idoso também se enquadra neste domínio, sempre que permitir ao seu portador obter descontos nas tarifas de água ou eletricidade ou na compra de bens e serviços.

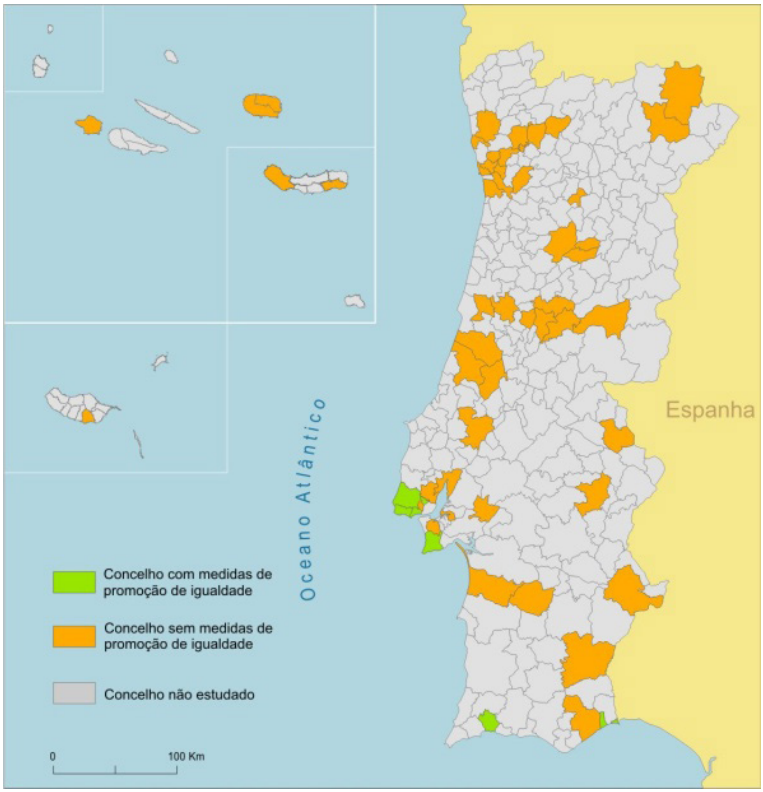
FIGURA 39 ACESSIBILIDADE A BENS E SERVIÇOS



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

As medidas de promoção ou salvaguarda da mobilidade (Fig. 40) representam uma resposta a todos aqueles que sofrem de alguma limitação que afecte a sua capacidade ou possibilidade de se deslocar. Para tal, muitos municípios efetuam Serviços de Transporte Adaptado, quer para pessoas com deficiência, quer para idosos. Existem também os Autocarros Sociais que procuram complementar a rede de transportes públicos. Outros ainda, de modo a garantir o acesso às praias, desenvolveram também Projetos de Acessibilidade às Praias, facilitando o acesso, quer ao areal quer a banhos de mar. Em alguns casos, embora menos comuns, o Cartão do Idoso também permite obter descontos na rede local de transportes públicos.

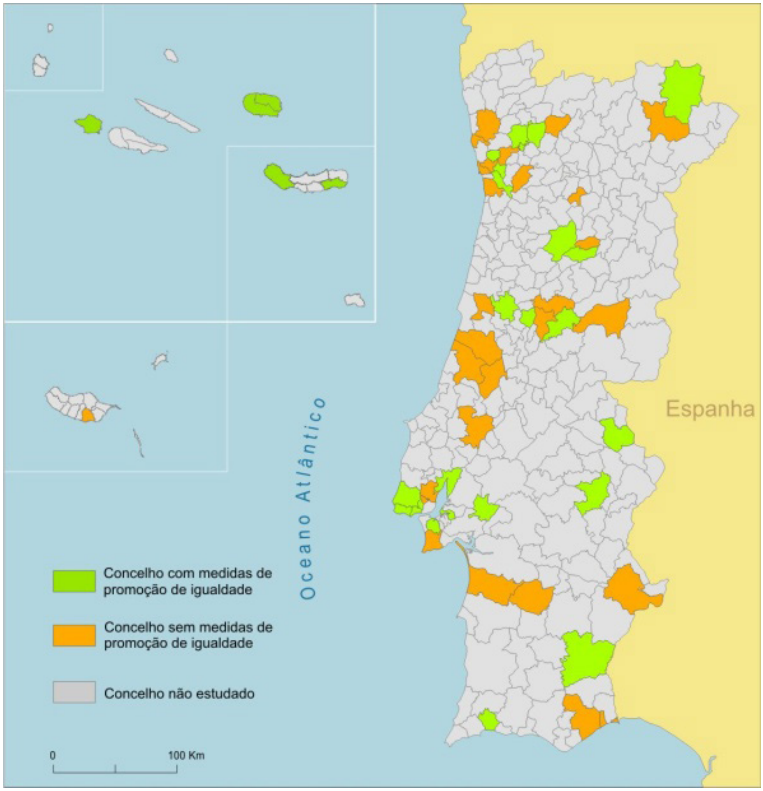
FIGURA 40 MOBILIDADE



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

A dimensão cultural (Fig. 41) surge frequentemente associada ao lazer e à educação. As medidas a ela associadas têm a ver com iniciativas de sociabilização e convivência, no âmbito da partilha e conhecimento de hábitos e métodos culturais. Existem também medidas que pretendem facilitar o acesso a infraestruturas culturais, como é o caso do Cartão do Idoso. Para além desta medida, estão referenciadas vários Encontros e Mostras de cariz cultural, bem como a celebração do Dia ou Mês do Idoso ou dos Avós.

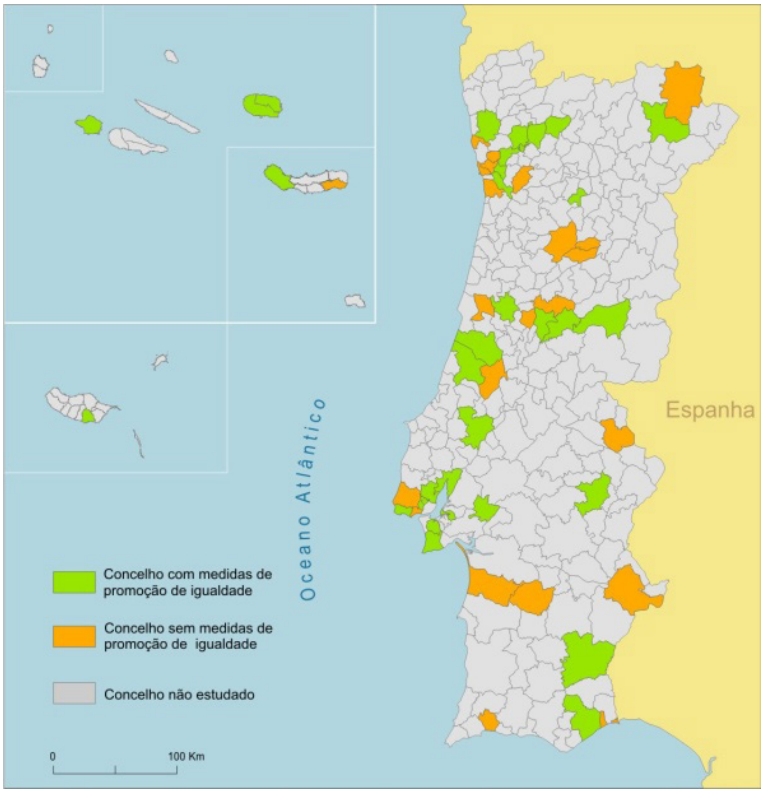
FIGURA 41 PROMOÇÃO E ACESSO A EVENTOS DE CARÁCTER CULTURAL (CARTÕES DO IDOSO, EVENTOS DIRECIONADOS)



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

No que diz respeito à educação (Fig. 42), o conceito dominante tem a ver com a formação e qualificação de jovens, adultos e idosos. Também estão incluídas as medidas de apoio ao estudo e acesso ao ensino. Este domínio assume um papel importante na atualização intelectual e social dos adultos e idosos e é uma forma de prevenção de comportamentos e atitudes de risco nos mais jovens. Temos como exemplos de atuação, a Ação Social Escolar, Bolsas de Estudo, as Universidades Seniores, Gabinetes de Orientação Vocacional, os projetos de carácter lúdico e pedagógico, entre outros. Algumas destas medidas surgem também associadas a outras que correspondem ao domínio cultural.

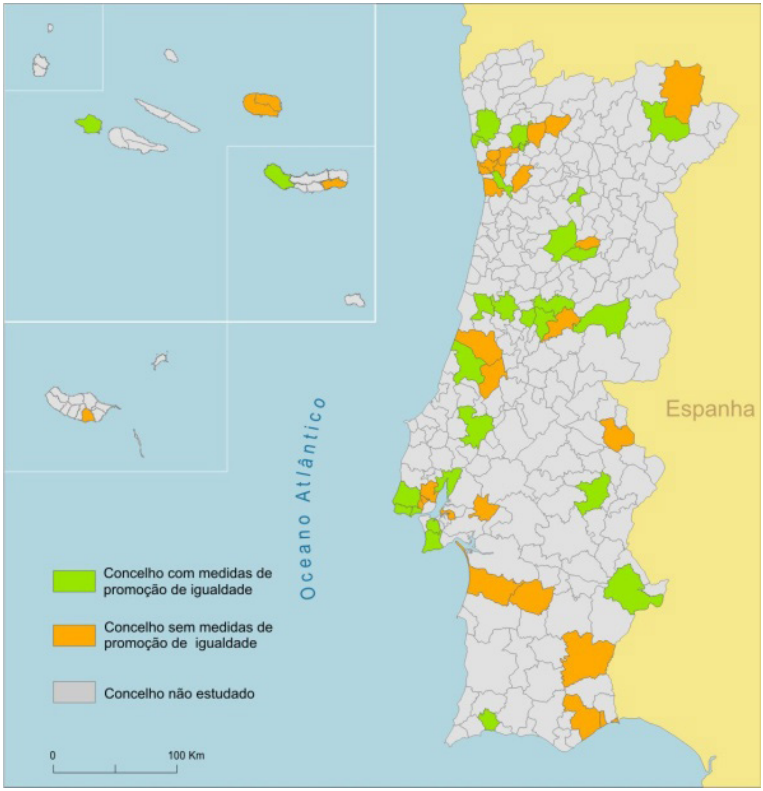
FIGURA 42 MEDIDAS RELACIONADAS COM A EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE MENORES E TAMBÉM DE ENSINO AO LONGO DA VIDA PARA ADULTOS



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

No domínio do emprego (Fig. 43) encontram-se as medidas de combate ao desemprego. Assim, de modo a promover a inserção profissional existem os Gabinetes de Inserção Profissional, vários Projetos de Reinserção Profissional, bem como os Gabinetes de Apoio a Desempregados.

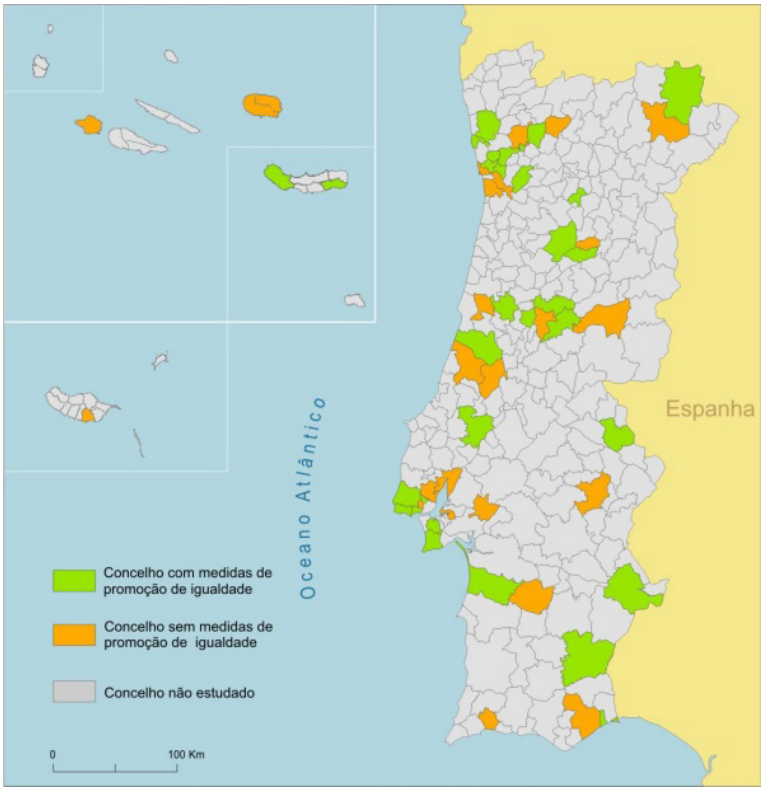
FIGURA 43 GABINETES DE APOIO E PROMOÇÃO DO EMPREGO; MELHORIA NA FORMAÇÃO DOS DESEMPREGADOS, …



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

O direito à habitação está constitucionalmente estabelecido e de modo a responder às necessidades habitacionais, os municípios criaram os Gabinetes de Habitação Social e estabeleceram Protocolos de Deslocação ao Domicílio para garantir a qualidade da habitação através da Realização de Pequenas Tarefas domésticas, para além dos Subsídios de Apoio ao Pagamento da Renda ou do Apoio a Obras de Requalificação e Recuperação (Fig. 44).

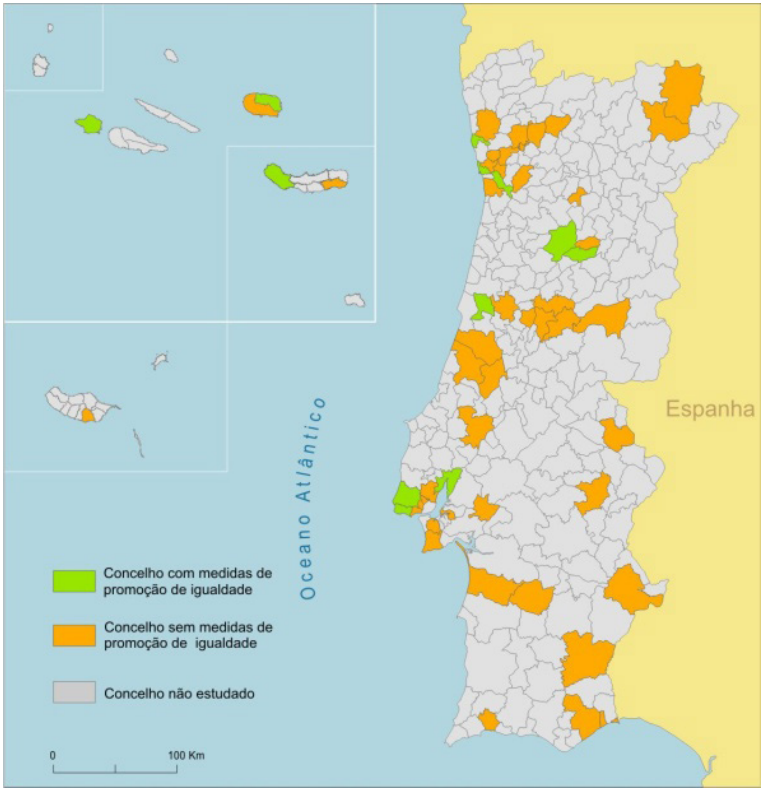
FIGURA 44 HABITAÇÃO: RECRIA, REALIZAÇÃO DE PEQUENAS TAREFAS DOMICILIÁRIAS, SUBSÍDIOS PARA OBRAS…



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

No domínio da Informação (Fig. 45) estão as medidas desenvolvidas pelos municípios que dizem respeito à formação e atualização técnica dos técnicos e especialistas dos vários departamentos que lidam com o domínio social, e que podem ter um importante papel na atenuação das discriminações e situações de desigualdade. Estão também contempladas aquelas medidas que dizem respeito a colóquios, exposições, encontros e palestras, com um público-alvo bem mais vasto e alargado, procurando atuar no domínio da sensibilização e da promoção da cidadania.

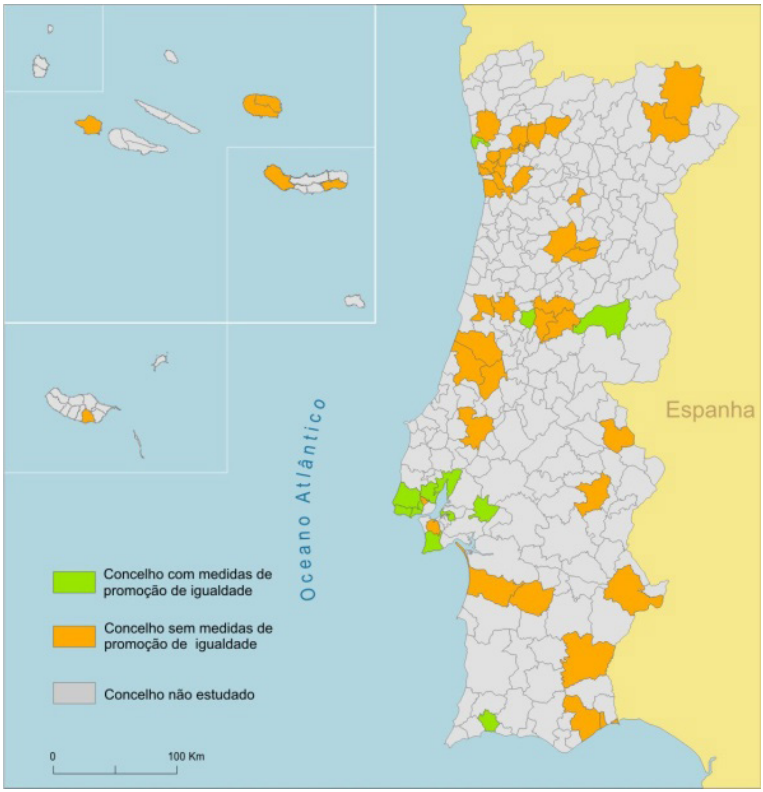
FIGURA 45 INFORMAÇÃO: ENCONTROS E DEBATES, AÇÕES DE FORMAÇÃO…



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

No que respeita à Inclusão/Minorias Étnicas (Fig. 46) e tal como o nome indica, este domínio tem um universo de atuação muito específico e direcionado. Reúne medidas de promoção e apoio à inclusão social de imigrantes e de minorias étnicas. Para tal, as medidas mais comuns são os Centros Locais de Apoio à Integração dos Imigrantes, ou os Centros Comunitários vocacionados para o apoio a população residentes em bairros de habitação social.

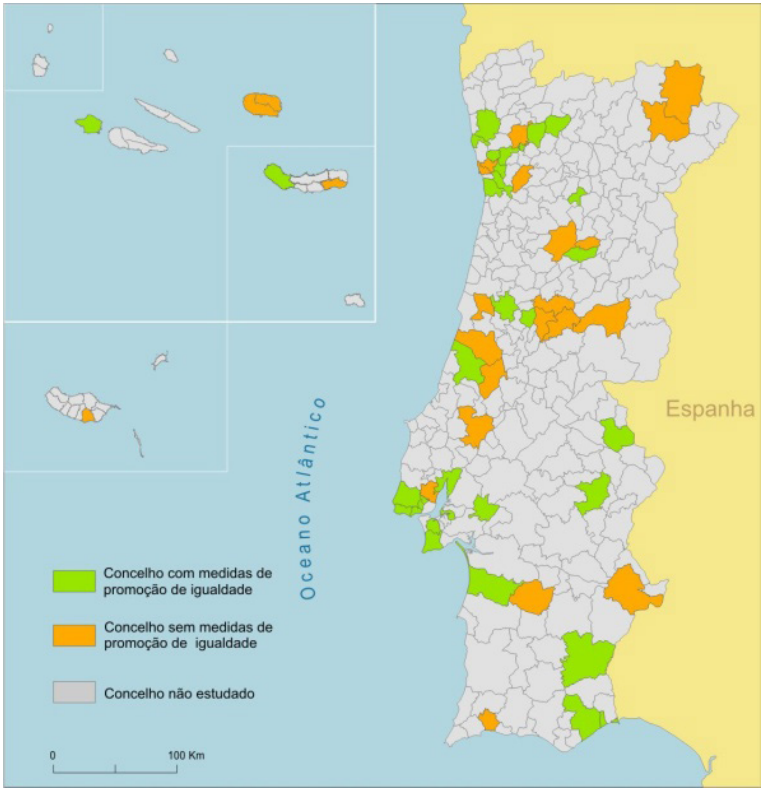
FIGURA 46 MINORIAS: MEDIDAS DE APOIO A IMIGRANTES, CENTROS COMUNITÁRIOS, CLAII,...



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

O campo da Saúde (Fig. 47) corresponde às medidas que influenciam o acesso a cuidados de saúde. Neste caso encontra-se o Apoio Domiciliário Específico, Centros de Atendimento a Toxicodependentes, Serviços e Gabinetes de Psicologia, Apoio Terapêutico a Idosos, Unidades Móveis de Apoio Médico-Social e Programas de Empréstimo de Material Médico.

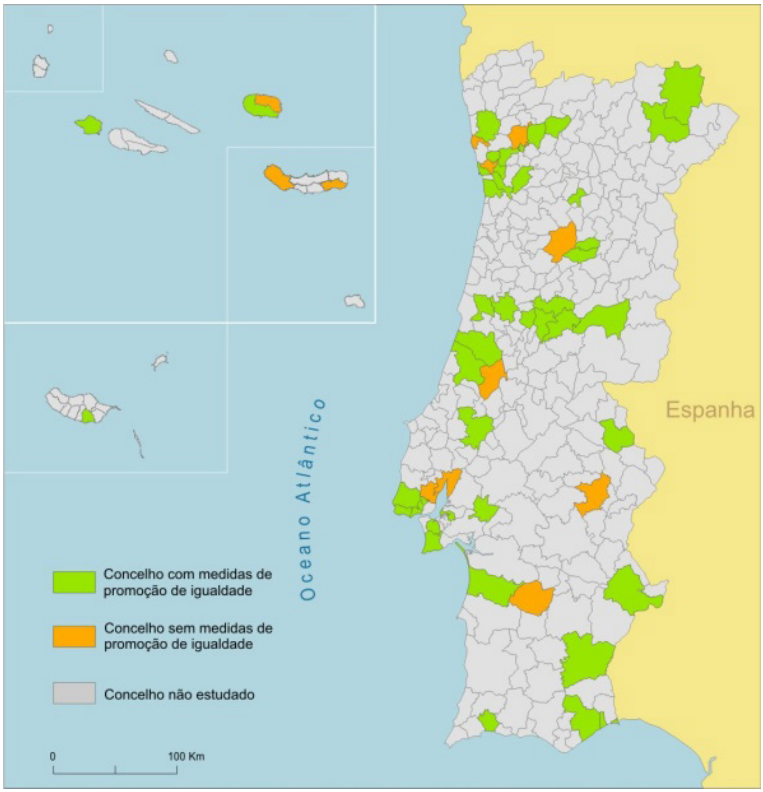
FIGURA 47 SAÚDE: APOIO DOMICILIÁRIO A PESSOAS AUTO-INSUFICIENTES, EMPRÉSTIMO E DOAÇÃO DE MATERIAL MÉDICO, …



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

Para o tema da Segurança (Fig. 48), entram as medidas de proteção e segurança, valorizando-se não apenas o carácter físico, mas também a questão psicológica e emocional. As principais medidas correspondentes são as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, as Redes e Gabinetes de Apoio às Mulheres Vítimas de Violência, e os Serviços de Teleassistência.

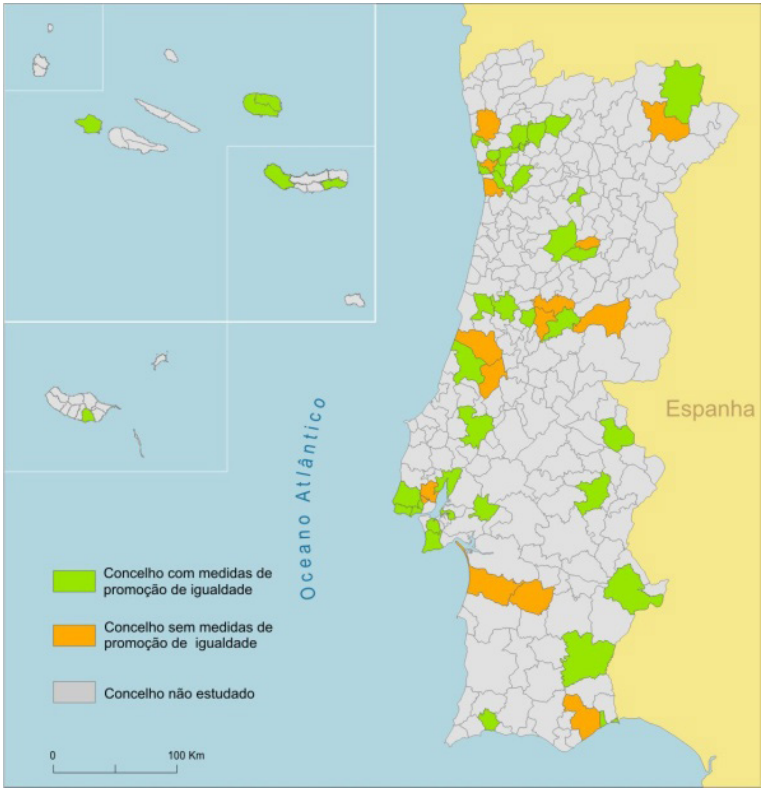
FIGURA 48 SEGURANÇA: PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS, APOIO A VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, …



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

A confraternização e sociabilização através do Lazer e Desporto (Fig. 49) são também aspectos observados pelas medidas de ação social e inclusão. A procura de uma vida saudável e ativa está fortemente relacionada com a existência de espaços de e para lazer e da facilidade de acesso a estes. O Cartão do Idoso promove, frequentemente, o acesso a piscinas. Para além disso, são também comuns os Programas de Ginástica Específicos para Idosos, ou os Espaços de Ocupação de Tempos Livres, bem como os Passeios e Excursões (essencialmente para idosos).

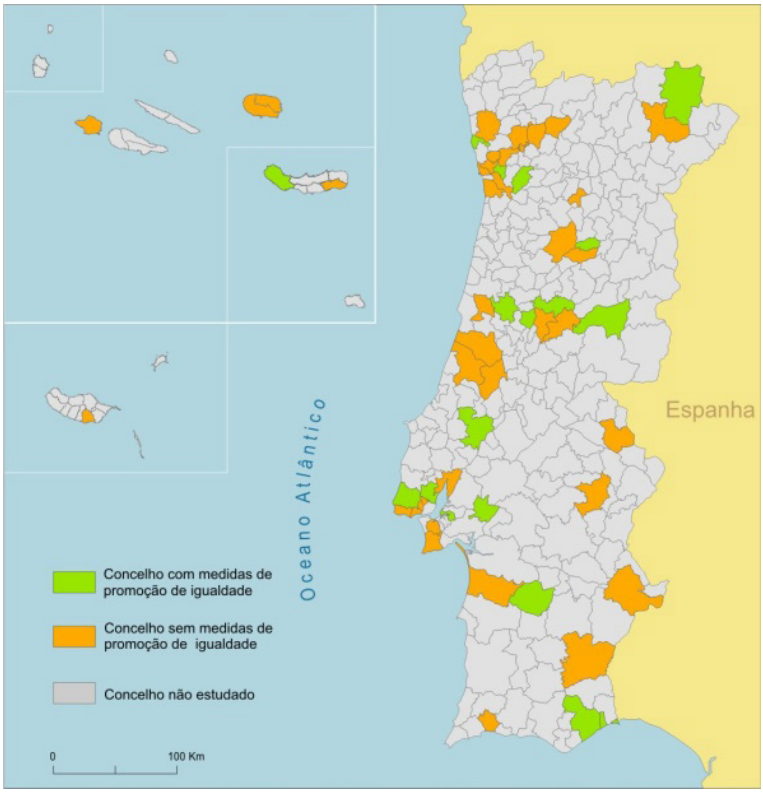
FIGURA 49 LAZER: ACESSO A PISCINAS, E A ATIVIDADES DESPORTIVAS (O DESPORTO ESTÁ INCLUÍDO NESTA CATEGORIA), …



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

O Voluntariado (Fig. 50) expressa-se em atuações diversificadas. Este domínio assume uma importância particular já que a sua influência tanto pode ser exercida na resolução do problema como na prevenção e sensibilização para o mesmo através de uma cidadania ativa. Neste domínio inserem-se os Bancos de Voluntariado.

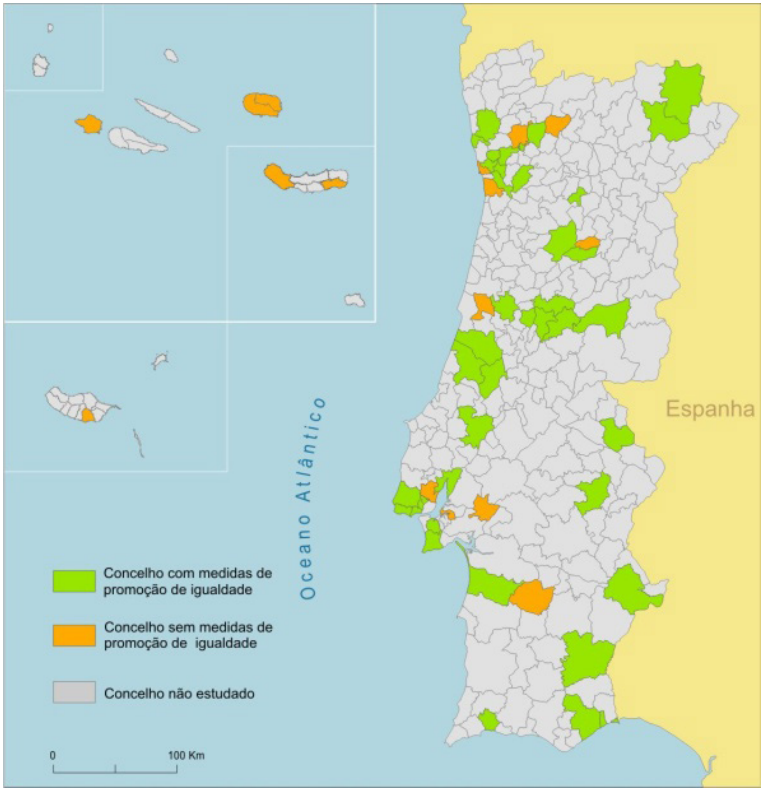
FIGURA 50 VOLUNTARIADO: BANCOS DE VOLUNTARIADO ORIENTADOS PARA UMA RESPOSTA A NECESSIDADES SOCIAIS LOCAIS



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

"Interseccional" corresponde a um domínio mais lato e com um universo bastante abrangente (Fig. 51). Nestes casos estão incluídas apenas as Redes Sociais, devido ao facto de serem estruturas de apoio à gestão e orientação da política de ação social do município.

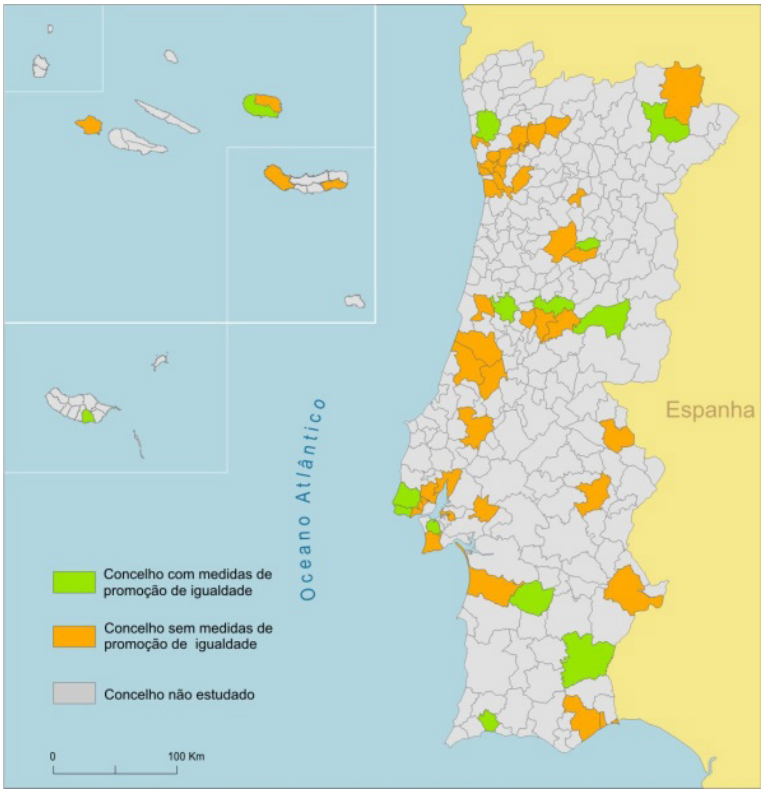
FIGURA 51 INTERSECIONAL: AQUELES QUE INFLUENCIAM MAIS QUE UM DOMÍNIO (O ÚNICO CASO DENTRO DESTA CATEGORIA SÃO AS REDES SOCIAIS), …



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

Na Fig. 52 estão assinalados os municípios que apresentam medidas que não se incluem nos princípios gerais e orientadores dos outros domínios. Surgem nesta classificação os Projetos de Apoio a IPSS ou os Protocolos de Desenvolvimento Social e Ajudas Técnicas.

FIGURA 52 OUTROS: NÃO SE ENQUADRAM NAS OUTRAS CATEGORIAS, NOMEADAMENTE, APOIO A IPSS E A ENTIDADES DO 3º SECTOR, BANCOS DE RECURSOS, …



Fonte: Sites das Câmaras Municipais (acedidos entre Março e Abril 2010)

CONCLUSÕES

Margarida Queirós

Ao longo da história tem-se assistido ao progressivo alargamento dos direitos humanos e manifestações de progresso no sentido da igualdade de oportunidades. O avanço rumo a uma sociedade global em que todos são primariamente iguais, unidos em diferentes combinações segundo interesses comuns, parece ser revelador de uma tendência histórica quase imparável (Wilkinson e Pickett, 2010), porém uma trajetória ainda longe de estar completa.

A maioria das populações desejaria que estas mudanças continuassem a ser implementadas, no entanto a tarefa mais complicada atualmente consiste em conquistar a opinião pública sobre o que está em jogo. A igualdade social é um objectivo de um Estado democrático de direito. Só se pode alcançar um desenvolvimento pleno quando todos beneficiarem de igual tratamento e acederem equitativamente a bens, serviços e recursos – com liberdade de opção. Este objectivo é, na prática, desenvolvido por uma rede de grupos que atuam sobretudo em questões sectoriais relacionadas com a igualdade. Mas todas estas entidades necessitam de um forte compromisso público para que as medidas e ações sejam legitimadas e tenham incidências efetivas, quer na qualidade de vida das populações, quer na recuperação do sentido de comunidade; será pois necessário trabalhar em conjunto, "como iguais".

É cada vez mais consensual que o crescimento económico não é o único parâmetro pelo qual uma sociedade deve ser julgada. Para melhorar qualitativamente o ambiente social tem de haver vontade política que continue a abraçar medidas incentivadoras de uma sociedade mais inclusiva e equitativa. Essa vontade é visível nas orientações recentes da União Europeia e está a ter consequências nos Estados membros.

A nível nacional, as apostas estratégicas para a promoção da igualdade e o combate à discriminação resultaram, em grande parte, de pressões internacionais, associadas às alterações demográficas, à necessidade de maximizar o potencial da sociedade e da economia (pelos seus efeitos positivos no emprego, na competitividade, nas qualificações e no desenvolvimento humano), e na resposta a situações de crescimento lento, desemprego e desigualdade social.

O presente livro revela uma parte do importante caminho seguido pelas políticas públicas de ação para a inclusão, sobretudo ao nível da atuação local, resultantes de esforços conjuntos e baseadas no reconhecimento público do tipo de sociedade igualitária que é necessário reforçar – possibilitando que o sistema económico se mantenha mais estável e assim contribuindo para a sustentabilidade social. Alerta também para a necessidade de continuar a aprofundar uma mudança estratégica no funcionamento das estruturas locais como promotoras da inclusão, quer potenciando sinergias já existentes, ou promovendo um debate sobre a integração de políticas de combate a diferentes formas de discriminação. Esse debate deve ser interno e externo às estruturas das Câmaras Municipais.

As desigualdades e o combate à discriminação não se travam apenas apoiando a resolução dos problemas do quotidiano, é necessário antecipa-los, e sobretudo, em domínios da vida pública e comunitária pouco estudados na perspetiva das desigualdades, como sejam, o ordenamento do território e do urbanismo. A igualdade e o combate à discriminação também ocorrem por escolhas de localizações e de forças e de interesses diversos, públicos e privados (Soja, 2010).

Em Portugal estão a desenvolver-se esforços para a inclusão das análises sensíveis ao género no planeamento territorial e, para tal, a CIG tem dado apoios incontestáveis. Sendo o espaço o nível mais abrangente de planeamento para a aplicação do contexto e direção para um território inclusivo, então o "espaço" e o "lugar", vertidos no espaço público, na habitação, nos equipamentos e nos transportes devem ser equacionados segundo lógicas promotoras da igualdade e não de discriminação e injustiça espacial (Massey, 1994).

Para uma maior eficiência, as políticas de promoção da igualdade dos municípios precisam ser transversais a todos os gabinetes e organismos departamentais das próprias Autarquias Locais e não ficar "reféns" do serviço de ação social. Só com uma ação integrada e concertada no seio das instituições se pode promover, de facto, a nível interno, e com reflexos no exterior, uma política de igualdade eficiente. Assim, nas Autarquias Locais, as políticas de igualdade e de combate à discriminação são muito mais do que uma questão de intervenção social não apenas para os técnicos mas, sobretudo, para a classe política, para os cidadãos, para o pleno exercício da cidadania.

A pertinência deste desígnio não deve estar associada a calendários ou momentos específicos. As discriminações combatem-se diariamente com o apoio de metodologias de trabalho e de intervenção criativas, e para tal, o papel complementar

da economia social: as entidades do 3º sector bem como as próprias comunidades locais, são parceiros essenciais com os quais as CM devem continuar e aprofundar a cooperação.

Das análises efetuadas nos capítulos 4 e 5 depreende-se que nem todas as CM do país estão a caminhar com a mesma velocidade na redução das desigualdades e que é necessário maior empenho político, para um melhor controlo democrático e enraizamento das questões da igualdade no tecido social local. No entanto, para as que já estão na trajetória certa, é necessário que o continuem fazendo, seguindo agora *outras* direções, usando os novos instrumentos de planeamento estratégico disponíveis (os planos municipais para a igualdade), e procurando envolver mais parceiros, por exemplo, aqueles que atuam em domínios do ordenamento do território e do urbanismo. Enquanto instrumentos integradores, os planos municipais para a igualdade servem as pessoas no território, para estimular a população para os lugares das distâncias curtas, com usos do solo mistos e centros múltiplos, reduzindo a necessidade de deslocações, mais acessíveis para todos, criando melhor qualidade de vida e recriando um sentido de urbanidade. Sob este desígnio, as Câmaras Municipais, os parceiros da rede Social, as ONG e os cidadãos são a "energia" necessária para recriar os territórios de 3ª geração, pós-industriais, no sentido que lhes deu François Ascher.

Mais ainda, a concepção de Planos Municipais para a Igualdade de Género concorre para o aprofundamento e uma visão integrada do combate às diferentes discriminações (sexo, idade, deficiência, orientação sexual, minorias étnicas,...) melhorando a coesão social (equidade), a qualidade de vida (sustentabilidade) e a competitividade dos territórios e para o aprofundamento das inter-relações entre as CM e estas e os seus parceiros externos. Ora é precisamente neste ponto que a figura da(o) Conselheira(o) para a Igualdade desempenha um papel indispensável. As(os) Conselheiras(os) são as(os) dinamizadoras(es) do processo de elaboração e desenvolvimento de PMIG, planos estratégicos da nova geração, de gestão relacional, influenciando a transformação do planeamento e das políticas públicas territoriais.

Por isso, e neste contexto, fazer a diferença a nível local, pode significar a promoção de formas de integração nas políticas locais das preocupações relacionadas com a igualdade e a luta contra as discriminações, só possíveis a partir de um conhecimento adequado do território e das populações, das tendências de transformação e mudança dos mesmos, bem como, de uma mudança de perspectiva que ultrapasse a visão das dinâmicas sectoriais.

Que este estudo sirva para sensibilizar analistas de planeamento, estudantes, técnicos, políticos, e a sociedade em geral para a importância de fazer uso das oportunidades institucionais e reconhecer as políticas de igualdade como o alicerce sobre o qual se constrói e mantém a riqueza.

Bibliografia

(Para além de todos os Programas, Planos, Decretos-Lei, Resoluções de Conselho de Ministros e sítios internet referidos ao longo do texto)

Ascher F., 2010. *Novos princípios do urbanismo*. Lisboa: Livros Horizonte.

Carneiro R., Rodrigues N., 2007. A sociedade da informação e a desigualdade: um retrato português. In José Dias Coelho (org.), *Sociedade da Informação: o percurso português – dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas.* Silabo, Lisboa, pp. 239-318. http://www.apdsi.info/uploads/news/id546/3.4_roberto%20carneiro%20+%20nuno%20rodrigues_070626.pdf

Comissão Europeia, 2005. A Educação para a Cidadania nas Escolas da Europa. Eurydice, rede de informação sobre educação na Europa. Direcção-Geral da Educação e Cultura. (http://www.oei.es/valores2/cidpt1.pdf)

Doan P. L., 2010. The tyranny of gendered spaces – reflections from beyond the gender dichotomy. *Gender, Place and Culture*, 17(5):635-654.

Eurobarometro, 2009. *Eurobarometro 71.2. Discriminação na UE 2009. Resultados para Portugal*. Comissão Europeia. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_fact_pt_pt1.pdf

Gaspar J. *et al.*, 2009. *Género, Território e Ambiente. Estudo de Diagnóstico e Criação de Indicadores de Género. Relatório*. FLUL /CEG UL /CIG, Lisboa.www.igualdade.gov.pt/images/stories/documentos/documentacao/relatorios/relatorio_genero_territorio_ambiente.pdf

Gaspar J. *et al.*, 2009. *Género, Território e Ambiente. Estudo de Diagnóstico e Criação de Indicadores de Género. Guia para o Mainstreaming de Género.* FLUL/CEGUL/CIG,Lisboa. www.igualdade.gov.pt/images/stories/documentos/documentacao/outrosdocumentos/guia_mainstreaming_genero.pdf).

Gurak L., Lay M. (eds.), 2002. *Research in Technical Communication*. Praeger Publishers, USA.

Jayaratne T., Stewart A., 1991. Quantitative and Qualitative Methods in the Social Sciences. Current Feminist Issues and Practical Strategies, In M. Fonow and Judith Cook (eds.). *Beyond Methodology: feminist scolarship as lived research*, Indiana University Press, USA, pp. 85-106.

Lefebvre H., 1968. *Le droit à la ville*. Antropos, Paris.

MAOTDR, 2007. *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Programa de Acção.* www.territorioportugal.pt (Acedido em Agosto de 2007).

Massey D., 1994. *Space, Place and Gender.* Minneapolis: University of Minnesota Press.

Queirós M. (coord.), Marques da Costa, *et al.*, 2010. *Guia para o combate à discriminação nos Municípios, Planear para todos e todas, planear a diversidade*. CIG/ IGOT-UL, Lisboa.

Sánchez de Madariaga I., 2004. *Urbanismo com Perspectiva de Género*. Instituto Andaluz de la Mujer, Junta de Andalucia.

Soja E., 2010. *Seeking Spatial Justice*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

UN, 2009. *Global Initiative to Fight Human trafficking* (Un.Gift). Progress Update, 2009, United Nations.

Wilkinson R., Pickett K., 2010. *O espírito da igualdade. Por que razões sociedades mais igualitárias funcionam quase sempre melhor.* Editorial Presença. Lisboa.