



trilhos da
IGUALDADE

3



Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género
Presidência do Conselho de Ministros



Igualdade de Género na Vida Local

O papel dos Municípios na sua promoção

The role of Municipalities in promoting
Gender Equality in Local Life

Heloísa Perista | Alexandra Silva
CESIS

Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género
Presidência do Conselho de Ministros
LISBOA | 2009

FICHA TÉCNICA

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.

Material contained in this book may be freely reproduced provided acknowledgement is given to the Commission for Citizenship and Gender Equality. This publication does not necessarily reflect the views of the Commission for Citizenship and Gender Equality.

Título <i>Title</i>	Igualdade de Género na Vida Local: O Papel dos Municípios na sua Promoção <i>The Role of Municipalities In Promoting Gender Equality in Local Life</i>
Autoras <i>Authors</i>	Helóisa Perista e Alexandra Silva CESIS Centro de Estudos para a Intervenção Social
Revisão de provas <i>Proofreading</i>	Isabel de Castro
Tradução <i>Translation</i>	Traducta
Design	Marketingsense
Edição <i>Publisher</i>	Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género http://www.cig.gov.pt Av. da República, 32-1º - 1050-193 LISBOA Telf. +351 217 983 000 Fax 217 983 098 E-mail cig@cig.gov.pt R. Ferreira Borges, 69-2ºC 4050-253 PORTO Tel. +351 222 074 370 Fax +351 222 074 398 E-mail cignorte@cig.gov.pt
Tiragem <i>Circulation</i>	1000 exemplares 1000 copies
ISBN	978-972-597-309-7
Depósito Legal	287741/09
Impressão <i>Printers</i>	Security Print

ÍNDICE

NOTA PRÉVIA	9
INTRODUÇÃO	13
1. Breve contextualização política da promoção da igualdade de género ao nível local	15
2. A promoção da igualdade de género na vida local: boas práticas em alguns Concelhos	21
3. Desafios e constrangimentos à elaboração de diagnósticos municipais da igualdade de género – lições a retirar deste Projecto	26
4. Algumas linhas orientadoras para a elaboração de diagnósticos municipais da igualdade de género e de planos municipais para a igualdade de género	30
4.1. Passos a empreender pelas autarquias quanto à implementação do <i>mainstreaming</i> da igualdade de género nas suas políticas e práticas	31
4.2. Algumas linhas orientadoras para a elaboração de diagnósticos municipais da igualdade de género	34
4.3. Algumas linhas orientadoras para a elaboração de planos municipais para a igualdade de género	36
Check-list de verificação da integração da perspectiva da igualdade de género nos planos para a igualdade de género: uma proposta	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44
ENGLISH VERSION	45



NOTA PRÉVIA

De forma a produzir a mudança estrutural necessária para se atingir a Igualdade de Género, a CIG tem vindo a investir na sensibilização e formação de agentes multiplicadores sobre as mais variadas temáticas que se prendem com a Igualdade de Género e de Oportunidades entre as Mulheres e os Homens. Entre os quais figuram, designadamente, agentes da Administração Pública central e local, tais como os que trabalham em Espaços de Informação Mulheres e as Conselheiras e os Conselheiros para a Igualdade ao nível da Administração Pública central e local. A CIG tem procedido também, de uma forma contínua, à formação de decisores e eleitos locais, agentes das forças de segurança e justiça, agentes sociais, agentes de emprego, trabalhadores da área da saúde, ONG, associações de desenvolvimento, grupos de mulheres e público em geral.

Nos anos 90, no âmbito do projecto Trampolim/Reda da Iniciativa Comunitária NOW, foi realizado um estudo sobre as competências das agentes e dos agentes que trabalham em estruturas com a vocação de apoiar e informar as mulheres, em matéria de direitos e garantias. O estudo reuniu os contributos da parceria transnacional do projecto, composta por seis países da UE, e dele resultou um trabalho sobre as estruturas de acompanhamento e apoio às mulheres,

em particular às que se encontram em processo de inserção ou reinserção profissional.

Este esforço com vista à criação de estruturas descentralizadas de apoio à inserção profissional das mulheres, capazes de fornecer serviços mais ajustados às suas necessidades específicas, tem vindo a ser desenvolvido desde 1993, no quadro do projecto Bem-Me-Quer, igualmente realizado no âmbito da Iniciativa Comunitária NOW. Para tal se estabeleceu, com um conjunto de câmaras municipais, um protocolo que deu origem à criação dos Espaços de Informação Mulheres. Foi no âmbito deste projecto que se fez formação para técnicas da autarquia de Sintra e se criou o Espaço de Informação às Mulheres no município. Todo este processo pode ser consultado, com mais detalhe, na publicação número 8 da colecção “Bem-Me-Quer”.

Esta publicação contém três capítulos. No primeiro capítulo, figura a “Carta” contendo os princípios orientadores do funcionamento das estruturas ou centros que prestam apoio às mulheres e as acompanham nos seus percursos de inserção profissional, no âmbito da parceria REDA, a qual constitui o documento integrador de todas estas estruturas. Os princípios nela referidos destinam-se também, prioritariamente, ao conjunto de actores e técnicos da área do emprego e da inserção profissional, na Europa. A “Carta” possui um conjunto de referências comuns que permitiu estruturar os diversos centros. Define ainda os moldes comuns do seu funcionamento, bem como as competências dos próprios centros e das técnicas e dos técnicos que neles trabalham. No segundo capítulo, são apresentados os treze organismos que integraram a parceria REDA, de acordo com a sua missão e objectivos fundamentais, os serviços que prestam, os públicos femininos a que se destinam, as técnicas e os métodos de trabalho que utilizam, as funções e competências dos centros nas suas diversas áreas de intervenção: informação, formação, emprego, criação de empresas, investigação, comunicação e relações exteriores. Por fim, no terceiro capítulo, é dedicada especial atenção às actividades realizadas pelos Espaços

de Informação Mulheres – criados pela CIG (então CIDM) em várias autarquias de Portugal Continental e das Regiões Autónomas – e às competências dos técnicos e técnicas que neles trabalham. A definição de competências resulta de uma aproximação do perfil socioprofissional desejado para estes técnicos e técnicas, com os objectivos e funções das estruturas para a Igualdade.

A rede de cooperação com câmaras municipais foi-se alargando e, em 1997, realizaram-se os primeiros programas de formação dirigidos a Conselheiras e Conselheiros para a Igualdade integrados em autarquias, figura essa igualmente resultante de protocolos de colaboração e cuja função dominante consiste na integração da perspectiva de género nas políticas e práticas implementadas na esfera local. Mais recentemente, deu-se início à formação de Conselheiras e Conselheiros para a Igualdade ao nível da Administração Pública central. Já no diploma orgânico da CIDM, de Maio de 1991, se prevê que, no seu Conselho Consultivo, funcione uma Secção Interministerial “integrada por representantes de departamentos governamentais das áreas da Administração Pública consideradas de interesse para os objectivos da Comissão”. A estes representantes é reconhecido o estatuto de “Conselheiras/os para a Igualdade de Oportunidades”. A definição das áreas é feita por despacho da tutela e por proposta da presidência, e a nomeação dos representantes é feita por despacho dos ministros de que dependam.

Para a CIG, o Projecto Formar para a Igualdade apresentou-se como uma oportunidade por excelência para responder a este desafio de longa data: repensar, aprofundar e consolidar o perfil de competências da figura profissional Agentes para a Igualdade e dar mais um passo no sentido do seu reconhecimento, por forma a dotá-la de melhores competências e de recursos mais adequados. Como pontos de partida deste trabalho estiveram, sem dúvida, as figuras de técnica e técnico de Espaços de Informação Mulheres e de Conselheira e Conselheiro para a Igualdade, já que estas constituíam um ponto de chegada de um longo caminho anterior. Era, assim, da maior impor-

tância aproveitar a experiência adquirida pela CIDM nesse percurso e incorporá-la neste estudo, alicerçá-lo no conhecimento adquirido das agentes e dos agentes para a Igualdade, dos seus contextos de trabalho, da forma como realizam as suas actividades e dos públicos a quem estas se destinam.

Em 2007, a CIG coordenou o projecto Igualdade de Género e Desenvolvimento Local (MALTA) com as Câmaras Municipais de Cabeceiras de Basto, Mértola, Montemor-o-Velho, Montijo, Moura, Santarém, Tavira e Valongo. Este projecto contou com a excelente coordenação de Madalena Barbosa – que infelizmente já não está entre nós e que em muito contribuiu para a promoção da Igualdade em Portugal, em especial nas autarquias – e teve ainda a colaboração do técnico João Paiva.

Os objectivos gerais do projecto Igualdade de Género e Desenvolvimento Local eram sensibilizar os decisores locais e a população para a importância da igualdade de género e a eliminação de estereótipos no processo de desenvolvimento local. E integrar a dimensão do género em todas as políticas, programas e projectos de forma a incentivar a cidadania, incrementar uma participação social equilibrada e sustentar o desenvolvimento. Os resultados aí estão: em cada um dos concelhos envolvidos foi elaborado um Plano Municipal para a Igualdade; estabeleceram-se centros comunitários de informação e apoio à população na área da igualdade de género; e foi criado um guião para a elaboração de diagnósticos de género a nível local.

O relatório que agora publicamos não pretende ser o fim do caminho, mas sim o início de uma nova etapa.

Elza Pais

Presidente da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género

INTRODUÇÃO

Esta publicação surge no âmbito do projecto transnacional VS 2006/0322 “Taking Gender Equality to local Communities”, co-financiado pela Estratégia-Quadro da Comunidade para a Igualdade entre Homens e Mulheres (2001-2005), coordenado por Malta, com parcerias de Portugal, Itália, Grécia e Croácia.

O projecto “Taking Gender Equality to Local Communities” visava promover a igualdade de género junto dos municípios recorrendo ao *mainstreaming* de género enquanto estratégia para a integração da perspectiva de género no desenvolvimento local, nomeadamente mediante a realização de campanhas de informação e de sensibilização. Como finalidade última do Projecto pretendia-se introduzir uma mudança cultural que permita a mulheres e homens aspirar a participar livremente nas actividades e nas políticas da sua comunidade local.

Em Portugal, o projecto foi coordenado pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), tendo, inicialmente, contado com a participação de sete Câmaras Municipais, nomeadamente a de Mértola, Montemor-o-Velho, Montijo, Moura, Santarém, Tavira e Valongo.

A participação do CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social estruturou-se em torno dos diagnósticos municipais da igualdade de género em três momentos: num primeiro momento, na formação a técnicas e técnicos responsáveis pela realização do diagnóstico municipal da igualdade de género e elaboração do plano para a igualdade de género nos municípios, tendo o CESIS assegurado o módulo relativo aos diagnósticos; num segundo momento, no acompanhamento do processo de concretização dos diagnósticos municipi-

pais da igualdade de género; e num terceiro momento, na elaboração deste relatório síntese.

Este texto encontra-se estruturado em quatro partes – uma primeira na qual se procede a uma breve contextualização política da promoção da igualdade de género ao nível local; numa segunda parte, são apresentadas algumas boas práticas em matéria de promoção da igualdade de género dos concelhos que participaram neste Projecto; uma terceira parte, onde se encontram explanadas algumas das lições a retirar deste Projecto, nomeadamente no que respeita a desafios e a constrangimentos quanto à elaboração de diagnósticos municipais da igualdade; e, numa quarta e última parte, são apresentadas algumas linhas de orientação para a elaboração de diagnósticos municipais da igualdade de género e de planos municipais para a igualdade de género.

1.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA DA PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO AO NÍVEL LOCAL

As desigualdades e as discriminações com base no sexo são, ainda, persistentes nas mais diversas esferas da vida das pessoas e nos mais variados domínios da intervenção política e pública. E essas desigualdades e discriminações afectam tanto mulheres como homens, de uma ou de outra forma.

A igualdade entre mulheres e homens é um dos princípios da Constituição da República Portuguesa (Art.º 13º), sendo a sua promoção uma das tarefas fundamentais do Estado (Art.º 9º). Esta é, especificamente, uma responsabilidade cometida à administração pública, central e local.

A Administração Pública Local desempenha um papel essencial na eliminação de tais desigualdades e discriminações pela sua relação de proximidade com as populações que serve. Para tal é necessária uma outra forma de fazer política – uma forma que integre a perspectiva da igualdade de género de modo transversal a todas as áreas e domínios da intervenção política e pública ao nível local – o designado *mainstreaming* da igualdade de género.

Na tentativa de operacionalizar o *mainstreaming* da igualdade de género de modo mais próximo das realidades locais, há alguns anos atrás (em 1994 e 1998), a então Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (actual CIG) implementou projectos que visavam, especificamente, dotar algumas autarquias de espaços de informação a mulheres bem como de conselheiras para a igualdade.¹

¹ Em concreto, o Projecto Bem-Me-Quer e o Projecto Trampolim/REDA

Mais recentemente, o III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010) veio reforçar esta orientação política nomeadamente através da definição de uma área estratégica de intervenção: a *Área 1 – Perspectiva de Género em Todos os Domínios de Política enquanto Requisito de Boa Governação*. Esta área contempla um objectivo especificamente dirigido à Administração Local e que visa “apoiar a integração da dimensão de género nas diferentes áreas de política da Administração Local”. Para tal, foram definidas três medidas:

- “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”;
- e “definir e elaborar recursos, instrumentais e materiais, de suporte ao trabalho das Autarquias e outros actores locais”².

Esta não é uma temática nova nem tão pouco exclusiva das autarquias portuguesas. Têm sido vários os organismos internacionais que têm reflectido e agido no sentido de promover o debate e a intervenção sobre a igualdade de mulheres e de homens na vida local.

Veja-se, a título ilustrativo, o enunciado de razões que o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa e a sua Comissão de Eleitos Locais e Regionais aponta para justificar a necessidade de promover a igualdade de mulheres e de homens na vida local:

“Primeiro, porque excluir as mulheres significa marginalizar a maioria da população europeia dos processos de tomada de decisão e da vida social, cívica e cultural.

Segundo, porque a participação equilibrada de mulheres e homens na vida local é um princípio básico da democracia.

2 In *III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género* (2007-2010). Resolução do Conselho de Ministros 82/2007

Por último e, por razões económicas: a taxa de emprego das mulheres é inferior à dos homens, isto significa que uma parte significativa da força de trabalho europeia não está a ser utilizada quando podia dar um impulso importante à economia europeia, ao mesmo tempo que uma menor taxa de emprego feminino torna as mulheres mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social.”³

Também a União Internacional das Autoridades e Poderes Locais (United Cities and Local Governments) vem afirmar que:

“O poder local é um responsável estratégico pela igualdade de género e pode fazer a diferença na vida e nas oportunidades de vida das mulheres. Aumentar o número de mulheres com participação política no poder local e manter uma preocupação com as necessidades das mulheres quando se desenvolvem políticas e serviços, é um factor essencial para atingir as metas de um desenvolvimento sustentável. Os poderes locais estão numa posição única para melhorar a vida das mulheres através de políticas e orçamentos sensíveis ao género e de providenciar serviços orientados para as mulheres, particularmente em áreas como a saúde e a educação.”⁴

3 “First, because excluding women means marginalizing the majority of Europe’s population in decision-making processes, and from social, cultural and civic life. | Second, because equal participation of women and men in local life is a basic principle of democracy and justice. | And lastly, for economic reasons: the employment rate of women is lower than men’s; this means that a high proportion of Europe’s workforce is not used when it could give Europe’s economy a fresh boost. At the same time, being less employed than men makes women more vulnerable to poverty and social exclusion”. Discurso do Presidente da CEMR e Presidente da Câmara de Vienna, Michael Häupl. Disponível em admin5.geniebuilder.com/users/ccre/docs/haupl_charte_2006_en.doc

4 “Local governments are key promoters of gender equality and can make a difference to the lives, and the life chances, of women. Increasing the number of women in local government, and keeping the needs of women in mind when developing policies and services, is essential to achieving the goals of sustainable development. Local governments are in a unique position to improve the lives of women through gender friendly policies, gender budgeting and providing women-oriented services, particularly in areas such as health and education.” In <http://www.cities-localgovernments.org/>

Por seu lado, o Congresso das Autoridades Regionais e Locais, do Conselho da Europa, reforça a necessidade de se implementar o *mainstreaming* da igualdade de género nas políticas locais, justificando essa necessidade – “A implementação da estratégia de *mainstreaming* de género não só promove uma efectiva igualdade entre mulheres e homens e responde mais efectivamente aos desejos e necessidades de todas as categorias de cidadãos, mas resulta também numa melhor utilização dos recursos humanos e financeiros, melhora o processo de tomada de decisão e realça o funcionamento da democracia.”⁵ Este mesmo Congresso vem, ainda, incentivar as autarquias a assumir um compromisso quanto à implementação do *mainstreaming* de género nas políticas locais e à adopção de políticas locais para a igualdade de género; vem, igualmente, chamar a atenção para a elaboração de planos municipais de acção para a igualdade de género.

“Firmar um compromisso público sobre a igualdade de género responde de forma mais efectiva às necessidades e desejos das diferentes categorias de cidadãos e de cidadãs; adoptar uma política de transversalização da igualdade de género para promover uma efectiva igualdade entre mulheres e homens; gerir melhor os recursos financeiros e humanos, melhorando os processos de decisão para melhorar a qualidade da democracia.

Adoptar uma política local para a igualdade de género e desenvolver planos regionais e locais para implementar a igualdade entre mulheres e homens e promover uma estratégia de *mainstreaming* de género, no quadro da definição, implemen-

5 “The implementation of the strategy of gender mainstreaming will not only promote effective equality between women and men and respond more effectively to the wants and needs of different categories of citizens, but also result in a better use of human and financial resources, improve decision-making and enhance the functioning of democracy.” In *Resolution 176 (2004) on gender mainstreaming at local and regional level: a strategy to promote equality between women and men in cities and regions*

tação e avaliação das políticas e programas dos municípios e regiões.”⁶

No âmbito de um projecto levado a cabo pelo Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (que decorreu entre 2005 e 2006) foi elaborada a Carta Europeia para a Igualdade das Mulheres e dos Homens na Vida Local. Vários foram os municípios portugueses (entre os quais se encontram os que participaram neste Projecto) que a assinaram, subscrevendo o que nela se encontra inscrito, e se comprometeram, nomeadamente, a:

1. Dentro de um prazo razoável (que não pode exceder dois anos) a contar da assinatura, o signatário desta Carta compromete-se a elaborar e adoptar o seu Plano de acção para a igualdade e, seguidamente, a implementá-lo.
2. O Plano de acção para a igualdade apresentará os objectivos e as prioridades do signatário, as medidas que tenciona adoptar e os recursos investidos a fim de tornar a Carta e os seus compromissos efectivos. O Plano apresentará igualmente o calendário proposto para a sua implementação. Se o signatário dispuser já de um Plano de acção para a igualdade, procederá à respectiva revisão a fim de se assegurar que nele se encontram incluídos todos os temas pertinentes, contidos nesta Carta.
3. Cada signatário iniciará vastas consultas antes de adoptar o seu Plano de acção para a igualdade e encarregar-se-á da sua ampla

6 “Make a public commitment to gender equality, respond more effectively to the wants and needs of different categories of citizens, to adopt a policy of gender mainstreaming to promote effective equality between men and women, to allocate human and financial resources more effectively, to improve decision making and to enhance democracy. | Adopt a gender equality policy and develop local and regional action plans to implement equality between women and men and to promote gender mainstreaming as a strategy, in the framework of the definition, implementation and evaluation of the policies and actions carried out by municipalities and regions”. In *Resolution 176 (2004) on gender mainstreaming at local and regional level: a strategy to promote equality between women and men in cities and regions*

divulgação após a sua adopção. Deverá também prestar conta publicamente dos progressos realizados durante a implementação do Plano.

4. Cada signatário efectuará uma revisão do seu Plano de acção para a igualdade, se as circunstâncias o exigirem e elaborará um plano suplementar para cada período seguinte.⁷

Actualmente encontra-se disponível um dispositivo financeiro de suporte à implementação de planos de acção para a igualdade – através do Quadro de Referência Estratégica Nacional, Programa Operacional Potencial Humano, Eixo Prioritário 7 – Igualdade de Género, Medida 7.2. Planos para a igualdade⁸ – que irá contribuir para um aligeiramento da despesa pública municipal no que respeita à elaboração e implementação de planos municipais para a igualdade de género.

Este afigura-se, pois, um momento político propício à necessária mudança organizacional e cultural em prol dos direitos humanos de mulheres e de homens.

As administrações locais, órgãos da administração pública mais próximos das populações, são as entidades que detêm os meios de intervenção melhor colocados para combater a persistência e a reprodução das desigualdades em função do género e para promover uma sociedade verdadeiramente igualitária. São as entidades que podem, e devem, no âmbito das suas competências, e em cooperação com o conjunto de actores locais, empreender acções concretas visando a igualdade de mulheres e de homens.

7 In *Carta Europeia para a Igualdade das Mulheres e dos Homens na Vida Local*

8 Ver, a este respeito, Regulamento específico da medida 7.2 e respectiva grelha de análise

2. A PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO NA VIDA LOCAL: BOAS PRÁTICAS EM ALGUNS CONCELHOS

As boas práticas brevemente apresentadas neste capítulo referem-se a práticas identificadas por alguns dos Municípios – Montijo, Moura, Tavira e Valongo – no decurso da sua participação no Projecto transnacional *Taking Gender Equality to local Communities*.

O concelho do **Montijo** tem, desde 2000, um serviço de apoio jurídico à população feminina do concelho – *Espaço Informação Mulher*. Desde essa data este serviço realizou 1404 atendimentos a 574 mulheres, sendo que a maioria dos atendimentos se reportou a questões de violência doméstica (34,4%); a questões de foro dos direitos e dos deveres – no emprego, na adopção, no arrendamento, na maternidade (e paternidade), no casamento e união de facto – (34%); e a outras questões (15,6%).

Também no concelho do **Montijo** foi criada a *Rede de Apoio a Mulheres em Situação de Violência* (RAMSV) em Março de 2005, através da assinatura de um protocolo de parceria entre a Câmara Municipal e instituições como a AMCV – Associação de Mulheres Contra a Violência, Instituto de Segurança Social, Centro de Emprego do Montijo, ARSLVT/Sub-região de Saúde de Setúbal/Centro de Saúde de Montijo, o Hospital do Montijo, Hospital de Nossa Senhora do Rosário, S.A., DREL, PSP, GNR, IRS – Instituto de Reinserção Social, CPCJ – Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, CER-CIMA – Cooperativa para a Educação e Reabilitação do Cidadão

Inadaptado, União Mutualista Nossa Senhora da Conceição, através da Casa Abrigo e do Centro Comunitário “Mais Cidadão”. Dada a natureza das instituições que compõem a própria RAMSV, têm sido definidos projectos de vida em conjunto com as utentes, que podem passar por medidas ao nível da segurança, saúde, emprego e formação profissional, protecção de menores, entre outras. Entre outras actividades, em 2006, foi editado o *Guia Orientador para o Atendimento a Mulheres em Situação de Violência*.

O concelho do **Montijo** dispõe, ainda, de outro recurso local de grande importância ao nível da problemática da violência doméstica – a Casa Abrigo, inaugurada em 2002 e em funcionamento desde 2004. Este equipamento foi construído pela Câmara Municipal de Montijo e é gerido pela União Mutualista Nossa Senhora da Conceição, possuindo um acordo com a Segurança Social para 10 mulheres e 15 crianças.

O concelho de **Moura** dispõe, desde 1998, de um *Espaço de Informação à Mulher*, fruto de um protocolo assinado entre o município e a Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, bem como de uma conselheira para a igualdade. Em 2001, a Câmara apresentou o seu primeiro *Plano Municipal de Direitos e Oportunidades entre Homens e Mulheres*, que vigorou entre 2001 e 2005; este plano encontrava-se estruturado em 6 grandes medidas: qualidade de vida (direitos fundamentais das mulheres), emprego, saúde, visibilidade das mulheres (participação das mulheres em todas as esferas da vida), participação política (participação das mulheres nos centros de decisão), educação, cultura e desporto. Em 2007, no âmbito do *Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos* (AEIOT), foi criada a *Comissão Municipal para a Promoção da Igualdade de Oportunidades*; esta comissão tem por objectivo contribuir para a resolução de situações complexas, nomeadamente ao nível do cumprimento da legislação do trabalho, da protecção da maternidade, da conciliação da vida profissional e familiar, do combate à violência, em particular à violência doméstica, da participação equilibrada de mulheres e de homens nas esferas de

poder e tomada de decisão e da educação e informação/sensibilização para a igualdade de género numa perspectiva dos direitos de cidadania. Igualmente relevante, em Moura, a existência de uma associação de mulheres – *Moura Salúquia, Associação de Mulheres do Concelho de Moura*, que conta com 722 sócias, e dispõe de uma casa abrigo para mulheres e crianças vítimas de violência doméstica bem como de um refeitório social que fornece refeições diariamente a 20 utentes (15 mulheres e 5 homens).

Outra situação que importa aqui destacar prende-se com o trabalho realizado pela Câmara Municipal de **Moura** ao nível de uma melhor promoção da conciliação da vida profissional e familiar, implementando um conjunto de medidas de acção positiva destinadas às famílias, tais como: serviço de apoio às famílias, que contempla o fornecimento do almoço e o prolongamento de horário das crianças do pré-escolar (medida que se destina a todas as crianças cujos pais e mães se encontram a trabalhar), fornecimento de refeições para crianças do 1º ciclo, transporte gratuito para as crianças do pré-escolar e do 1º ciclo para os refeitórios e animadoras para apoiar o serviço, ateliers de ocupação de tempos livres para crianças entre os 6 e os 16 anos de idade durante os meses de Julho e Agosto, horários alargados da Ludoteca municipal e da Biblioteca nos meses de verão (serviços bastante utilizados pelos pais e mães trabalhadores/as para deixar os/as seus/suas filhos/as).

O concelho de **Tavira** desenvolveu, em parceria com a *Fundação Irene Rolo*, um projecto, co-financiado pelo programa comunitário EQUAL, que visava promover uma melhor integração socioeconómica de mulheres através da sensibilização para a igualdade de oportunidades de diferentes actores sociais (administração pública local, empregadores/as, formadores/as, professores/as e sociedade civil em geral). O projecto, que decorreu entre 2005 e 2006, realizou 5 sessões de formação e contou com a participação de 60 pessoas.

A Câmara Municipal de **Valongo** criou, em 2000, a *Agência para a Vida Local*, um serviço municipal que promove a igualdade de

oportunidades e a igualdade de género, a conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar, apostando na cidadania activa e inclusiva. Esta agência engloba um conjunto de serviços, nomeadamente:

- *AVL Informação*, que promove a organização de acções de sensibilização, seminários e conferências. São já famosas no Concelho as *TeatroConferências*, que aliam uma componente mais lúdica a uma importante perspectiva de informação e consciencialização dos/as munícipes;
- *Clube de Emprego e Formação*, que presta apoio na procura activa de emprego, designadamente por via de uma estreita ligação ao *Gabinete do Empresário da Autarquia* e ao *Centro de Emprego de Valongo*; apoia a reinserção profissional de munícipes que procuram melhores condições de conciliação da vida profissional, familiar e pessoal (e que buscam, por exemplo, um local de trabalho mais próximo da sua residência), organizando ou apoiando, ainda, a realização de acções de formação de índole profissional e/ou de valorização pessoal;
- *Espaços Infantis Imediatos de Ermesinde e Valongo*, que surgiram da necessidade de apoiar pais, mães e outras pessoas com responsabilidades parentais na gestão do tempo no seu quotidiano; é-lhes disponibilizado um crédito de cinco horas semanais para deixarem os/as seus/suas educandos/as ao cuidado de profissionais especializados/as, enquanto tratam de assuntos inadiáveis;
- *OraSeniorDigital e OraJuniorDigital*, onde são ministrados cursos de formação na área das Tecnologias da Informação e Comunicação, respectivamente vocacionados para jovens (6-12 anos) e seniores (mais de 60 anos), e que visam combater a info-exclusão e fomentar a intergeracionalidade;
- *Serviço do Cidadão e do Consumidor*, que permite o esclarecimento, orientação e acompanhamento de questões ligadas à família, ao trabalho e ao consumo;

- *Banco do Tempo*, que resulta de um parceria com a Associação GRAAL; proporciona a troca de serviços, como se de um banco se tratasse, mas onde vigora a “moeda tempo”. Qualquer pessoa que esteja disposta a dar uma hora do seu tempo para prestar um conjunto de serviços, recebe em retribuição uma hora de tempo de outra pessoas para utilizar em benefício próprio;
- e o *Centro Local de Apoio ao Imigrante*, fruto de uma parceria com o *Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas* (actual ACIDI), que disponibiliza uma orientação a imigrantes no que diz respeito ao esclarecimento dos seus direitos e deveres, à lei da imigração, ao reagrupamento familiar, ao acesso à saúde, à educação, ao reconhecimento de habilitações e competências, à lei da nacionalidade portuguesa e ao retorno voluntário, promovendo, também, oficinas de escrita e leitura do português.

Outra boa prática que importa referir respeita ao estudo efectuado em 2002 pelo município de **Valongo**, no qual se procurava realizar um diagnóstico local/municipal integrando a perspectiva de género do concelho mediante um inquérito por questionário aplicado a 400 pessoas em idade activa nele residentes, incidindo o estudo sobre áreas como a vida familiar, a situação laboral, a participação cívica e política e perspectivas futuras.

3. DESAFIOS E CONSTRANGIMENTOS À ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICOS MUNICIPAIS DA IGUALDADE DE GÉNERO – LIÇÕES A RETIRAR DESTE PROJECTO

*“Pensar no desenvolvimento do concelho
é pensar sobretudo no feminino
e na actuação sobre as causas
que colocam a mulher numa situação
de vulnerabilidade social.”⁹*

Reflectir sobre a igualdade de mulheres e de homens implica repensar o que é socialmente tido como papéis, práticas e saberes de mulheres e de homens. Ora, esta reflexão faz emergir os nossos próprios valores pessoais e faz-nos questionar acerca das hierarquias de poder há muito estabelecidas.

Tal reflexão e questionamento requerem, pois, um olhar diferente sobre os problemas que afectam mulheres e homens na sociedade, o que, por seu lado, implica conhecimento/informação e formação no domínio da igualdade de género bem como algum “treino” desse olhar. Uma análise atenta da situação e condições de vida de mulheres e de homens evidencia assimetrias claras entre os sexos – que nem sempre são perceptíveis a quem tem pouca experiência neste campo – e deve centrar-se no estudo dessas diferenças, que, de uma ou de outra maneira, contribuem para fomentar e/ou potenciar desigualdades sociais e económicas entre mulheres e homens (por exemplo, baixas qualificações, desemprego, situações de precariedade económica, doença e incapacidade, situações de violência doméstica, entre outras).

9 In *Diagnóstico de Género do Concelho de Montemor-o-Velho*

Realizar um diagnóstico municipal da igualdade de género é uma tarefa complexa que envolve, antes de mais, um conhecimento especializado. Uma leitura simples de dados estatísticos desagregados por sexo não se coaduna com uma análise de género, através da qual, efectivamente, se procura evidenciar as causas subjacentes às assimetrias, pois “a perspectiva de género enfatiza as relações entre mulheres e homens, os seus papéis sócio-económicos, as suas diferenças de estatuto, acesso aos recursos e poder de tomada de decisão”.¹⁰

Importa, ainda, referir que um diagnóstico municipal da igualdade de género não é o mesmo que um diagnóstico social do concelho, muito embora um possa alimentar o outro e vice-versa. A verdade é que o diagnóstico municipal da igualdade de género vai para além da identificação das vulnerabilidades e fragilidades, das potencialidades e dos recursos; implica, essencialmente, uma análise compreensiva das condições e modos de vida de mulheres e de homens, na procura de causalidades e no estabelecimento de relações e de conexões entre diferentes variáveis, indicadores e dimensões de determinado problema. Afigura-se igualmente pertinente, num diagnóstico municipal da igualdade de género, uma análise complementar, virada para o interior da própria autarquia, enquanto entidade empregadora.

Uma componente importante da participação dos sete municípios neste Projecto consubstanciou-se na realização de diagnósticos municipais para a igualdade de género; embora este tenha sido um projecto-piloto e inovador, que procurou, de certa forma, capacitar pessoal técnico das autarquias para a realização de diagnósticos da igualdade de género dos seus próprios concelhos, foram vários os desafios e os constrangimentos que se colocaram a essas e a esses técnicas/os.

O desafio inicial prendeu-se com o desenho de uma metodologia de trabalho. Esse desenho passou, necessariamente, pela identificação

10 “The gender approach places emphasis on the socio-economic roles and relationships between women and men, and on their differences of status, access to resources and decision-making powers.” Braithwaite, M. (s/d) *Manual for integrating gender equality into local and regional development*. Brussels: Engender. Pp. 8

das áreas temáticas a abranger no diagnóstico. Os sete municípios participantes no Projecto acabaram por seleccionar mais ou menos as mesmas áreas temáticas – estruturas demográficas, estruturas familiares, escolarização e formação, emprego e desemprego, equipamentos sociais de apoio, saúde, desporto e participação cívica e política. No entanto, é possível identificar diferentes níveis de compromisso e de envolvimento por parte das autarquias na procura da informação e na análise da mesma, o que conduziu à realização de diagnósticos mais ou menos aprofundados.

Ainda no que se refere à metodologia de trabalho, a construção de um modelo de análise consentâneo com os objectivos do trabalho não se revelou tarefa fácil – se a recolha de informação parecia, *a priori*, poder basear-se em estatísticas, na prática, porém, nem sempre se encontrou nestas a informação necessária, o que implicou, em alguns casos, a identificação e implementação de outros métodos e técnicas de recolha da informação.

Por último, o desafio de se proceder a uma análise e estudo desta natureza. E este é, sem dúvida alguma, um desafio apenas parcialmente ganho, atentas a qualidade e quantidade da informação recolhida bem como, sobretudo, a dificuldade em se identificar e analisar as causas das assimetrias de género.

Quanto a constrangimentos, um primeiro prendeu-se com a escassez de dados estatísticos desagregados por sexo. As lacunas, neste âmbito, já são muitas quando se procede a uma análise de âmbito nacional, mas são ainda muito mais quando se toma um enfoque territorial mais restrito, ao nível do concelho ou da freguesia. Este facto implicou, para alguns casos, uma maior exigência e dispêndio de tempo às equipas, no sentido da definição de formas alternativas de aferir a informação pretendida e/ou de um esforço acrescido na procura directa de informação junto de entidades locais.

Este constrangimento acabou por se reflectir na análise de outros fundamentos de discriminação, nomeadamente nas questões relativas à idade, pertença étnica e cultural e deficiência. A falta de

informação, quantitativa e/ou qualitativa, desagregada por sexo impossibilita uma análise de género das condições e modos de vida de pessoas que, vivendo em determinado Concelho, são, com frequência, vítimas de discriminação múltipla.

Um outro constrangimento deveu-se a limitações de tempo para a realização dos diagnósticos municipais da igualdade de género impostas pelo calendário do próprio Projecto. Identificar o que se quer saber, definir o tipo de informação que se adequa à intenção analítica e saber onde encontrar a informação pretendida levou, na maior parte dos casos, a um maior dispêndio de tempo na recolha de informação do que a princípio seria de supor. Ora, o que se verificou é que em alguns dos diagnósticos a informação encontra-se incompleta e não raras vezes agregada e sem distinção por sexo.

Por último, é evidente que os Planos apresentados acabaram por reflectir alguns dos desafios e dos constrangimentos patentes nos diagnósticos municipais da igualdade de género. De facto, parece revelar-se a persistência de um entendimento não muito claro sobre o que significa transpor e operacionalizar a perspectiva da igualdade de género, que deve ser reflectida em objectivos e em medidas e acções que visam colmatar e reduzir as assimetrias de género.

Importa, pois, não esquecer nunca que um diagnóstico municipal da igualdade de género se consubstancia na construção de um plano para a igualdade de género ao nível local. O diagnóstico é instrumento de trabalho para a elaboração de um plano adequado às necessidades, expectativas e aspirações a quem ele se destina – mulheres e homens munícipes de determinado concelho que têm o direito, constitucionalmente garantido, a uma vida cidadã em condições de igualdade para uns e para outras.

4.

ALGUMAS LINHAS ORIENTADORAS PARA A ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICOS MUNICIPAIS DA IGUALDADE DE GÉNERO E DE PLANOS MUNICIPAIS PARA A IGUALDADE DE GÉNERO

Muito se tem debatido sobre a necessidade de se tomar em consideração a perspectiva da igualdade de género no desenho de políticas e de se implementar medidas e acções que visem colmatar as desigualdades e as assimetrias de género que, ainda, persistem. Não é, por isso, demais lembrar que:

“Os consensos são muito mais difíceis de estabelecer em relação a desconformidades estruturais que desde há muito ou desde sempre tenham estado presentes nas sociedades, a ponto de quase parecerem naturais e inevitáveis, apesar de revestirem aspectos social e moralmente inaceitáveis. Estão neste caso as desigualdades de género, no tocante a oportunidades, a estatuto e à *praxis* em muitas das actividades do dia a dia: a dificuldade de corrigir injustiças e assimetrias resulta, na maioria dos casos, de ainda não se ter conseguido operar uma efectiva mudança de mentalidades.”¹¹

A igualdade de mulheres e de homens é uma dimensão transversal a todos os domínios de política, e é condição indispensável e necessária a uma boa governação. O *mainstreaming* da igualdade de género assume o princípio de que as iniciativas especificamente

11 Rocha-Trindade in NETO, F. et al (1999) *Igualdade de oportunidades, género e educação. Actas do Seminário Europeu II*. CEMRI, Coleção de Estudos Pós-Graduados. Lisboa: Universidade Aberta. Pp. 17

dirigidas às mulheres, embora necessárias, são insuficientes só por si para conduzir a mudanças estruturais. Entendendo-se que, embora muitas dessas iniciativas sejam inovadoras e benéficas para as mulheres que delas beneficiam, não afectam de modo suficiente a estratégia e a intervenção políticas, os recursos ou a sua distribuição e, por conseguinte, contribuem apenas parcialmente para reduzir ou eliminar as desigualdades entre mulheres e homens. Face às assimetrias de vida de mulheres e de homens que os indicadores nos revelam, continua a ser essencial adoptar e implementar planos específicos que visem a promoção da igualdade de género, na perspectiva do seu *mainstreaming*.

Esta última parte encontra-se estruturada em torno de quatro vertentes: uma primeira que identifica os passos a empreender pelas autarquias quanto à implementação do *mainstreaming* da igualdade de género nas suas políticas e práticas; uma segunda e uma terceira, que encerram, respectivamente, algumas linhas orientadoras para a elaboração de diagnósticos municipais da igualdade de género e de planos municipais para a igualdade de género; e, por último, uma quarta vertente na qual se apresenta uma proposta de *check-list* para a verificação da inclusão da perspectiva da igualdade de género nas várias dimensões dos planos municipais para a igualdade de género.

4.1. PASSOS A EMPREENDER PELAS AUTARQUIAS QUANTO À IMPLEMENTAÇÃO DO *MAINSTREAMING* DA IGUALDADE DE GÉNERO NAS SUAS POLÍTICAS E PRÁTICAS

Tomando como ponto de partida as lições aprendidas com este Projecto, é possível apontar um conjunto de passos a empreender pelas autarquias visando a efectivação da igualdade de mulheres e de homens na vida local.

Os passos que agora apresentamos têm, pois, o carácter de sugestões e requerem, num ou noutro aspecto, a intervenção

de entidades terceiras, nomeadamente da CIG e/ou de outras organizações especialistas na matéria. Consubstanciam-se em cinco passos básicos, a empreender de forma progressiva, estando subjacente ao último passo uma revisão e relançamento do processo pela mesma ordem, visando uma melhoria contínua.



- O passo 1 relaciona-se com a **sensibilização/formação** em igualdade de género a dirigir a um conjunto de pessoas dentro da autarquia e suas entidades parceiras a nível local por forma a alcançar um entendimento comum sobre o que é a igualdade de género e o que esta supõe. Essa sensibilização pode ser feita através de acções de sensibilização, de formação, de distribuição de folhetos, de elaboração e disseminação de argumentários, entre outros meios.
- O passo 2 corresponde à fase de diagnóstico da igualdade de género, da **análise** das condições e modos de vida de mulheres e de homens no concelho.

- O passo 3 corresponde à fase do **planeamento**, com o desenho do plano municipal para a igualdade de género.
- O passo 4 prende-se com a **implementação** desse plano, com a execução de medidas e de acções bem como com a sua **monitorização**.
- Por último, o passo 5 encerra a **avaliação** final do plano tendo por base os objectivos e os indicadores definidos a priori.

Importa referir que todo este processo apenas será bem sucedido se existir um compromisso político ao mais alto nível na promoção da igualdade de género enquanto linha de orientação prioritária e não acessória, assumido na sua plenitude.

Estes passos vão, aliás, ao encontro de algumas das preocupações inscritas no *III Plano Nacional para a Igualdade*, nomeadamente quanto à criação de “condições para uma integração sustentada da dimensão da igualdade de género em todos os domínios e fases da decisão política”¹².

A lógica subjacente à integração sistemática da perspectiva da igualdade de género nas organizações e nas respectivas culturas, traduzida “*into ways of seeing and doing*”¹³, é a de uma estratégia “para tornar os interesses e as experiências tanto das mulheres como dos homens uma dimensão integral no desenho, implementação, monitorização e avaliação das políticas e programas, em todas as esferas políticas, económicas e sociais, por forma a que a desigualdade entre homens e mulheres não seja perpetuada”.¹⁴

12 Medida inscrita na área 1.2 – Poderes públicos, Administração Central e Local.

13 “Em modos de olhar e fazer.” (tradução nossa). In Rees, T. (1998) *Mainstreaming Equality in the European Union*. London: Routledge.

14 “For making women’s as well as men’s concerns and experiences an integral dimension in the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programs in all political, economic and social spheres, such that inequality between men and women is not perpetuated” World Health Organization (2002) *Integrating gender perspectives in the work of WHO. WHO gender policy*. Disponível em www.who.int/gender/mainstreaming/ENGwhole.pdf. P. 4

4.2. ALGUMAS LINHAS ORIENTADORAS PARA A ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICOS MUNICIPAIS DA IGUALDADE DE GÉNERO

São várias as questões que se levantam quando se pretende realizar um diagnóstico municipal da igualdade de género, nomeadamente no que se refere ao seu significado, conteúdo, metodologia de trabalho e de recolha de informação, à sua análise e, por último, ao seu reporte e divulgação. O diagnóstico municipal da igualdade de género deve ser entendido enquanto método de análise sistemática da realidade, assegurando, desta forma, que as diferenças de género sejam consideradas no processo de elaboração de políticas locais que se querem inclusivas.

O que é um diagnóstico municipal da igualdade de género?

Consiste no “estudo das diferentes condições, necessidades, taxas de participação, acesso a recursos e desenvolvimento, administração de bens, poderes de decisão, etc., de homens e de mulheres”¹⁵.

Que premissas lhe estão subjacentes?

1. Um diagnóstico municipal da igualdade de género deve ser tão abrangente quanto possível, abarcando diversas áreas e domínios;
2. Um diagnóstico municipal da igualdade de género deve ser estruturado em torno de um conjunto de indicadores que, sendo passível de aplicação regular, permita um conhecimento rigoroso e actual da realidade local bem como a identificação de tendências de evolução;
3. Um diagnóstico municipal da igualdade de género deve basear-se num processo participativo, o que implica o envolvimento

¹⁵ Definição de análise das questões de género, retirada de Comissão Europeia (s/d) *A Igualdade em 100 Palavras*, Glossário de termos sobre igualdade entre homens e mulheres. Comissão Europeia

de diversas estruturas das autarquias, de outras entidades locais e dos seus e das suas municipais.

Quais as áreas a considerar?

Estruturas demográficas; estruturas familiares; educação/escolaridade; formação profissional; trabalho e emprego; conciliação da vida profissional e familiar; protecção social; pobreza; violência de género; saúde; habitação; transportes; desenvolvimento urbano e infra-estruturas; cultura, desporto e lazer; participação cívica e política.

Como recolher informação inclusiva da perspectiva da igualdade de género para a elaboração de um diagnóstico desta natureza?

O primeiro tipo de informação que importa recolher e analisar é a informação quantitativa desagregada por sexo – os dados estatísticos. Porém, se estes constituem parte da informação básica de qualquer diagnóstico, não são, de todo, suficientes pois a natureza dos dados é pré-determinada, frequentemente não estão desagregados por sexo bem como não permitem o estabelecimento de relações de causalidade. Apesar de se constituir como necessária, a informação estatística deve ser analisada com cuidado pois nem sempre nos permite obter um conhecimento dos papéis e das actividades que mulheres e homens desempenham na sociedade.

O segundo tipo de informação é mais compreensiva e reporta a métodos qualitativos. Este tipo de informação é essencial ao estabelecimento de causas e de mecanismos subjacentes às desigualdades de género, nomeadamente informação alusiva aos valores, normas e comportamentos bem como a relações de poder, procurando o estabelecimento de ligações entre representações e práticas e sua compreensão. Esta informação pode ser obtida recorrendo a:

- estudos – os estudos, realizados por investigadores/as, utilizam geralmente diferentes fontes de informação como outros estudos/relatórios de investigação, análises de informação estatística, entrevistas informais ou orientadas, entrevistas de grupo ou grupos de discussão, entrevistas com informadores/as privilegiados/as, observação directa, histórias de vida, estudos de caso, questionários estruturados, entre outros;
- reuniões ou sessões públicas de debate;
- articulação com redes locais de parceria, em particular com a Rede Social, promovendo discussões orientadas.

Importa, também, salientar que existem organismos públicos (nomeadamente a CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, e a CITE – Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego) responsáveis pela promoção da igualdade de mulheres e de homens, que dispõem de informação e de estudos de género sobre as mais diversas temáticas/domínios políticos, ainda que na maior parte dos casos esses estudos sejam de âmbito nacional. E existem, também, organizações não governamentais que, frequentemente, têm acesso a informação que nem sempre se encontra disponível nas fontes de informação tradicionais (nomeadamente organismos públicos).

4.3. ALGUMAS LINHAS ORIENTADORAS PARA A ELABORAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS PARA A IGUALDADE DE GÉNERO

O que é um plano municipal para a igualdade de género?

Um plano municipal para a igualdade de género consubstancia-se, antes de mais, num compromisso político com a promoção da igualdade e com a promoção da qualidade de vida de mulheres e de homens a nível local.

É, pois, um “instrumento de política global que estabelece a estratégia de transformação das relações sociais entre homens e mulheres,

fixando os objectivos a curto, médio e longo prazo, bem como as metas a alcançar em cada momento da sua aplicação e que define os recursos mobilizáveis e os responsáveis pela sua prossecução”¹⁶.

Que premissas lhe estão subjacentes?

Podemos nomear algumas premissas subjacentes a qualquer plano municipal para a igualdade de género, nomeadamente:

1. Um plano municipal para a igualdade de género visa combater e corrigir determinados problemas sociais, traduzidos em desigualdades de género, não visando apenas corrigir e agir sobre os chamados “problemas das mulheres”. Daqui decorre a necessidade de se trabalhar tanto ao nível das oportunidades, assegurando que mulheres e homens tenham as mesmas oportunidades nas várias esferas das suas vidas, como ao nível do tratamento e dos resultados, procurando agir em função da igualdade de resultados tanto para as mulheres como para os homens. Importa, ainda, frisar que o trabalho a empreender não se destina a tornar as mulheres iguais aos homens, antes assenta na igual valorização das diferenças de uns e de outras, actuando para que mulheres e homens possam tomar decisões nas suas vidas sem constrangimentos determinados pela sua pertença de género.
2. Um plano municipal para a igualdade de género deve contar com o compromisso e apoio político de topo da autarquia.
3. Um plano municipal para a igualdade de género é um instrumento de planeamento do trabalho a empreender na promoção da igualdade de mulheres e de homens a nível local. Deve, pois, procurar fazer participar diversas estruturas das autarquias, outras entidades locais e respectivos/as munícipes na sua concepção, implementação e avaliação.

16 CITE (2003) Manual de Formação de Formadores/as em Igualdade entre Mulheres e Homens. Lisboa: CITE. Pp. 313

4. Um plano municipal para a igualdade de género deve ser tão abrangente quanto possível, centrando a sua intervenção estratégica em áreas e domínios variados.
5. Um plano municipal para a igualdade de género deve ser construído a partir do conhecimento da realidade – com base no diagnóstico da igualdade de género a nível local – incidindo sobre as assimetrias de género reveladas pelo diagnóstico. Deve, por isso, ser um plano feito à medida de cada concelho, assente num conjunto de necessidades, prioridades e recursos locais.

Quais as etapas para a elaboração e implementação de um plano municipal para a igualdade de género?

1ª etapa Realização do diagnóstico municipal da igualdade de género

A razão de ser de qualquer plano municipal de desenvolvimento económico e social é a de se constituir como instrumento orientador da promoção da qualidade de vida de mulheres e de homens desse município.

No sentido de identificar problemas e necessidades de mulheres e de homens, bem como potencialidades e oportunidades de determinado concelho, a realização do diagnóstico da igualdade de género deve ser a primeira etapa de qualquer plano municipal para a igualdade de género.

Enquanto processo, o diagnóstico deve ser:

- sistémico – abrangendo, tanto quanto possível, várias dimensões, áreas e domínios de intervenção autárquica, permitindo, deste modo, obter uma perspectiva global das condições e modos de vida de mulheres e de homens de determinado concelho;
- interpretativo – relacionando as problemáticas e evidenciando as causalidades a elas subjacentes;
- participativo – envolvendo diferentes estruturas da autarquia bem como outras entidades locais e respectivos/as munícipes;

- prospectivo – desenhando cenários ou, pelo menos, linhas de tendência.

O diagnóstico da igualdade de género, quando entendido desta forma, cumpre objectivos de conhecer as condições e modos de vida dos e das munícipes, de determinar a magnitude e importância dos problemas e as suas causalidades, e de identificar as questões-chave sobre as quais se deve construir o plano municipal para a igualdade de género, numa perspectiva de mudança social.

Deste modo, e sendo um instrumento de produção de conhecimento, o diagnóstico não se esgota nessa vertente mas antes tem como finalidade fundamental a definição de prioridades e de linhas de intervenção.

2ª etapa **Definição de prioridades**

Esta é uma etapa que, por um lado, assenta nos resultados do diagnóstico municipal da igualdade de género, e que, por outro lado, se baseia num processo de negociação. Essa negociação deve envolver a estrutura interna da autarquia – seus pelouros e departamentos – bem como as entidades locais parceiras, determinantes para a boa prossecução das estratégias de desenvolvimento local.

Para a definição de prioridades importa considerar alguns critérios, nomeadamente:

- a capacidade da autarquia e/ou de outros agentes locais para implementar acções em determinado domínio;
- os recursos – financeiros, logísticos, humanos e de tempo – envolvidos;
- os interesses dos vários agentes locais em presença.

Deve-se, ainda, ter em conta o contexto político e as orientações estratégicas a nível nacional e local no domínio da igualdade de género (em concreto, o *III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género*).

3ª etapa **Formulação de objectivos**

Na sequência da definição de prioridades, importa formular objectivos, também eles coerentes com o que foi previamente diagnosticado e identificado como problemas e suas causalidades.

Qualquer objectivo mais não é do que o enunciado de um resultado tangível que se pretende alcançar, em termos da correcção e/ou eliminação de determinado problema; isto é, um objectivo fixo que se pretende alterar e em que sentido.

Na formulação de objectivos há que ser:

- realista, definindo objectivos tangíveis tendo em consideração os interesses e os recursos disponíveis;
- cuidadoso/a, definindo objectivos com precisão e sem ambiguidade, apontando claramente para o que se espera atingir;
- e pragmático/a, procurando, sempre que possível, definir objectivos de forma quantificada.

Importa frisar que o modo como se formula os objectivos é essencial para uma adequada avaliação de resultados do plano municipal para a igualdade de género, uma vez que tal avaliação deve contemplar a comparação entre resultados alcançados e objectivos inicialmente definidos.

4ª etapa **Definição de estratégias**

Esta etapa corresponde ao como fazer, à opção pelos métodos e técnicas a privilegiar na execução do plano municipal para a igualdade de género.

As estratégias devem ser definidas tendo em atenção:

- o envolvimento e a participação de diferentes agentes locais, o que pressupõe a definição de mecanismos de consulta;
- o trabalho em parceria;
- o empoderamento e a capacitação de agentes locais;
- o reporte e a disseminação dos resultados que vão sendo alcançados.

5ª etapa **Planeamento da intervenção**

Esta etapa comporta a definição do plano de acção e a preparação da respectiva implementação.

■ **Definição do plano de acção.**

O plano de acção deve contemplar diversos tipos de medidas e de acções, coerentes com os objectivos e com as estratégias definidas; estas devem focar os diversos problemas, abarcar as diferentes necessidades diagnosticadas e podem ser de natureza vária – nomeadamente formativa, produtora de conhecimento (estudos), facilitadora (disseminação de informação), entre outras. O plano de acção, privilegiando uma perspectiva de *mainstreaming* da igualdade de género, pode complementarmente prever medidas de acção positiva, compensatórias de uma situação de desfavorecimento relativo de mulheres ou de homens em determinado domínio.

■ **Preparação da implementação.**

São vários os aspectos a ter em conta, em concreto:

- **Quem são as pessoas destinatárias.**
Identificar o público-alvo das medidas e acções.
- **Atribuição de responsabilidades.**
Indicar quem é responsável (pessoa, departamento ou conjunto de pessoas) pela implementação global do plano municipal para a igualdade de género e/ou pela execução do plano em determinadas áreas/medidas/acções.
- **Identificação de recursos a envolver.**
Deve-se considerar recursos financeiros, orçamentando as medidas e acções e identificando possíveis fontes de financiamento. Deve-se igualmente considerar os recursos humanos a envolver, sejam estas pessoas, departamentos e/ou entidades, de âmbito local, regional ou nacional.
- **Calendarização.**
Definir o calendário de execução das medidas e das acções.

- **Definição de indicadores de processo e de resultado.**
Os indicadores de processo permitem fazer uma monitorização da implementação do plano e, se for caso disso, corrigir desvios e lacunas atempadamente. Os indicadores de resultado concorrem para a avaliação final do plano municipal para a igualdade de género, numa perspectiva de avaliação dos seus impactos.

6ª etapa **Implementação do plano**

Esta é a fase de execução do plano.

7ª etapa **Avaliação do plano**

Não menos importante, é a definição e operacionalização de uma estratégia de avaliação do plano. Esta avaliação deve ser realizada em diversos momentos – *on-going* e *ex-post* – de modo a assumir simultaneamente um carácter de avaliação contínua e final.

CHECK-LIST DA VERIFICAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DA IGUALDADE DE GÉNERO NOS PLANOS PARA A IGUALDADE DE GÉNERO: UMA PROPOSTA		
DIMENSÕES	QUESTÕES A CONSIDERAR	√
DIAGNÓSTICO DE NECESSIDADES	O diagnóstico identifica problemas e necessidades de mulheres e de homens, evidenciando as desigualdades de género existentes e fundamentando a definição de prioridades e linhas de intervenção, numa perspectiva de mudança social	
OBJECTIVOS	Objectivos consonantes com o contexto político e as orientações estratégicas, a nível local e nacional, no domínio da igualdade de mulheres e de homens	
	Objectivos coerentes com o diagnóstico de problemas e necessidades, definidos de forma clara e precisa, no sentido da promoção da igualdade de género e/ou do combate às desigualdades entre mulheres e homens	
PARCERIAS	Perfil, missão e áreas de intervenção das entidades parceiras – relevância do seu papel e contributo para a definição e implementação do plano	
CONTEÚDOS INOVADORES	Desenvolvimento de competências no domínio da igualdade de género das pessoas e entidades responsáveis pela definição e implementação do plano	
	Estratégias que considerem as diferentes necessidades, experiências e aspirações de mulheres e de homens	
	Contributo para a desconstrução de estereótipos de género (nomeadamente ao nível da linguagem e da imagem)	
	Recurso a metodologias e instrumentos inclusivos em função do género (participação, empoderamento, ...)	
ACTIVIDADES	Abrangência do plano em termos dos domínios e áreas de intervenção estratégica a nível local	
	Contributo para a transversalização (<i>mainstreaming</i>) da perspectiva da igualdade de género	
PESSOAS DESTINATÁRIAS E SUAS NECESSIDADES ESPECÍFICAS	Consideração de medidas de acção positiva, compensatórias de situações de desfavorecimento relativo de mulheres ou de homens em determinado domínio	
	Identificação de pessoas destinatárias que privilegie uma representação equilibrada de mulheres e de homens ou, quando se trate de medidas de acção positiva, privilegie o sexo tradicionalmente sub-representado	
ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO	Consideração de necessidades específicas, designadamente no que se refere à conciliação da vida profissional e familiar, de destinatários homens e de destinatárias mulheres	
	Definição de indicadores de processo e de resultado, numa perspectiva de avaliação de impactos em função do género	
	Perfil, competências e <i>curriculum</i> no domínio da igualdade de género de entidades de consultoria responsáveis pelo acompanhamento e avaliação	

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Braithwaite, M. (s/d) *Manual for integrating gender equality into local and regional development*. Brussels: Engender.
- Conselho de Municípios e Regiões da Europa e seus Parceiros. *A carta europeia para a igualdade das mulheres e dos homens na vida local*.
- Federación Española de Municipios y Provincias (2006) *Guide for preparing local equality plans*. Disponível em www.femp.es
- Greed, Clara et al (2002) *Report on gender auditing and mainstreaming: incorporating case studies and pilots*. Bristol: School of Planning and Architecture. Disponível em www.rtpi.org.uk
- In-Genero Local Project. *Guide for the formulation and application of municipal policies aimed at women*.
- Ministry of Women's Affairs (1996) *The full picture: guidelines for gender analysis*. New Zealand: Ministry of Women's Affairs.
- Reeves, Dory et al (2003) *Gender equality and plan making. The gender mainstreaming tool*. London: Royal Town Planning Institute. Disponível em www.rtpi.org.uk
- III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010). Lisboa, CIG, 2008.

**The role of Municipalities in promoting
Gender Equality in Local Life**

CONTENTS

FOREWORD	47
INTRODUCTION	49
1. Brief overview of the policy to take gender equality to local communities	51
2. Promoting gender equality in local life: good practices in certain municipalities	56
3. Challenges and constraints in carrying out local gender equality assessments – lessons to be learnt from this project	61
4. Some guidelines for preparing local gender equality assessments and local gender equality plans	65
4.1. Steps that should be taken by local authorities to implement gender equality mainstreaming into their policies and practices	66
4.2. Some guidelines for preparing local gender equality assessments	68
4.3. Some guidelines for preparing local gender equality plans	71
Checklist to verify the integration of gender equality considerations into gender equality plans: a proposal	77
BIBLIOGRAPHY	78

FOREWORD

In order to produce the structural changes needed to achieve gender equality, the Commission for Citizenship and Gender Equality has been investing in training stakeholders on several issues relating to Gender Equality and Opportunities between Women and Men, including, in particular, officials of central and local government, such as the officers who work in Offices for Information to Women and the Counsellors for Gender Equality at central and local government levels. The Commission for Citizenship and Gender Equality ensures the regular training for decision makers and elected local authorities, security forces, justice agents, social agents, human resources staff, health care workers, NGO, development associations, women's groups, and the general public. This whole process can be found in more detail in a publication of the Commission for Citizenship and Gender Equality: "Bem-Me-Quer" number 8.

This publication contains three chapters: the first chapter is the "Charter" containing the guidelines for centres that provide support to women and assess them on their journey to employability. The second chapter presents the thirteen organizations that joined the project network, according to their mission and key objectives, the services they provide, the public to be addressed, the techniques and working methods to be applied by the centres of competence in their various areas of intervention: information, training, employment,

enterprise creation, research, communication and external relations. Finally, in its third chapter, special attention is devoted to activities carried out by the Offices for Information to Women, created by the former Commission for Equality and Women's rights in several municipalities of mainland Portugal and the Autonomous Regions. The definition of skills results from an approximation of the socio-professional profile desired for the staff, according to the objectives and functions of the mechanisms for equality.

In 2007, the Commission for Citizenship and Gender Equality coordinated in Portugal the European project Gender Equality and Local Development, with the Municipalities of Cabeceiras de Basto, Mértola, Montemor-o-Velho, Montijo, Moura, Santarém, Tavira and Valongo. This project had the excellent coordination of Madalena Barbosa – who unfortunately is no longer among us, and who helped a lot in the promotion of equality in Portugal, especially in municipalities – and also had the technical assistance of João Paiva. General objectives were awareness rising among local decision makers and the public on the importance of gender equality and the elimination of stereotypes in the process of local development.

The goals of the project were also to integrate the gender dimension in all policies, programs and projects, to encourage citizenship, increasing social participation and sustain balanced development. The results ate there: the development of Municipal Plans for Equality, the establishment of Community Centres for information and support to people in the area of gender equality and a script for the elaboration of diagnosis of gender at the local level.

This final report is not intended to be the end of the road but the beginning of a new stage.

Elza Pais

Presidente da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género

INTRODUCTION

This publication forms part of transnational project VS 2006/0322 “Taking Gender Equality to Local Communities”, co-financed by the Community Framework Strategy on Gender Equality (2001-2005), which is coordinated by Malta in partnership with Portugal, Italy, Greece and Croatia.

The project entitled “Taking Gender Equality to Local Communities” aimed to promote gender equality in local communities by using gender mainstreaming as a strategy to integrate the issue of gender into local development, through information and awareness raising campaigns. The ultimate purpose of the project was to introduce a cultural change which would allow both women and men to aspire to and participate freely in the activities and politics of their local community.

In Portugal, the project was coordinated by the Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG) and initially saw the participation of seven municipal councils – Mértola, Montemor-o-Velho, Montijo, Moura, Santarém, Tavira and Valongo.

The participation of CESIS – The Centre for the Study of Social Intervention was structured around local gender equality assessments, and took place in three stages: the first stage involved training the staff responsible for carrying out the local gender equality assessments and drawing up a local gender equality plan, with CESIS pro-

viding the format of the assessments; the second stage involved monitoring the local gender equality assessment process; and the third stage involved drawing up a summary report of the results.

This document is divided into four parts – the first provides a brief overview of the policy to take gender equality to local communities; the second presents good practices in the field of promoting gender equality in the municipalities participating in this project; the third explains some of the lessons to be learnt from the project, in particular with regard to the challenges and constraints in carrying out local gender equality assessments; and the fourth and final part presents some guidelines for preparing local gender equality assessments and local gender equality plans.

1. BRIEF OVERVIEW OF THE POLICY TO TAKE GENDER EQUALITY TO LOCAL COMMUNITIES

Inequality and discrimination based on sex still persist in the most varied spheres of life and in a wide range of political and public domains. This inequality and discrimination affects both women and men, in one way or another.

Equality between women and men is one of the principles listed in the Portuguese Constitution (Article 13), and its promotion is one of the fundamental duties of the state (Article 9). This responsibility applies specifically to public administration, at both a central and local level.

Local public administration plays an essential role in eliminating such inequality and discrimination through its close relationship with the communities that it serves. A new policy approach is required to achieve this – an approach that integrates the concept of gender equality across all areas and domains of political and public intervention at a local level – what is known as gender equality mainstreaming.

In an attempt to implement gender equality mainstreaming in a way that is suited to local realities, some years ago (in 1994 and 1998), the former Commission for Equality and Women's Rights (now CIG) implemented projects that aimed to provide certain local authorities with information services for women and equality advisers.¹

More recently, the 3rd National Plan for Equality – Citizenship and Gender (2007-2010) worked to reinforce this policy trend by defining a strategic intervention area: Area 1 – The Issue of Gender

1 More specifically, the Bem-Me-Quer Project and the Trampolim/REDA Project

in all Policy Domains as a Requirement for Good Governance. This area includes an objective specifically aimed at local government which aims to “support the integration of gender concerns into the different areas of local government policy.” Three measures were defined in order to achieve this:

- encouraging local authorities to create and develop municipal plans for equality;
- preparing the legal framework governing the role of local equality adviser, with a view to promoting equality in all local policy through the social network framework; and
- defining and creating instrumental and material resources to support the work of local authorities and other local actors.²

This is not a new theme or one that is exclusively limited to Portuguese local authorities. Several international bodies have addressed the issue and taken action to promote debate and intervention regarding equality of women and men in local life.

By way of example, the reasons stated by the Council of European Municipalities and Regions and its Committee of Local and Regional Representatives justify the need to promote equality of women and men in local life:

- “First, because excluding women means marginalizing the majority of Europe’s population in decision-making processes, and from social, cultural and civic life.
Second, because equal participation of women and men in local life is a basic principle of democracy and justice.
And lastly, for economic reasons: the employment rate of women is lower than men’s; this means that a high proportion of Europe’s workforce is not used when it could give Europe’s economy a fresh boost. At the same time, being less employed

2 In 3rd National Plan for Equality – Citizenship and Gender (2007-2010). Resolution of the Council of Ministers no. 82/2007

than men makes women more vulnerable to poverty and social exclusion.”³

United Cities and Local Governments also state that:

- “Local governments are key promoters of gender equality and can make a difference to the lives, and the life chances, of women. Increasing the number of women in local government, and keeping the needs of women in mind when developing policies and services, is essential to achieving the goals of sustainable development. Local governments are in a unique position to improve the lives of women through gender friendly policies, gender budgeting and providing women-oriented services, particularly in areas such as health and education.”⁴

For its part, the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe stresses the need to implement gender equality mainstreaming in local policy, with the following justification - “The implementation of the strategy of gender mainstreaming will not only promote effective equality between women and men and respond more effectively to the wants and needs of different categories of citizens, but also result in a better use of human and financial resources, improve decision-making and enhance the functioning of democracy.”⁵ The Congress also encourages local authorities to make a commitment to implementing gender equality mainstreaming in local policy and to adopting local gender equality policies. They also draw attention to the preparation of local action plans for gender quality.

- “Make a public commitment to gender equality, respond more effectively to the wants and needs of different categories

3 Speech by the President of the CEMR and Mayor of Vienna, Michael Häupl. Available at admin5.geniebuilder.com/users/ccre/docs/haupl_charte_2006_en.doc

4 In <http://www.cities-localgovernments.org/>

5 In Resolution 176 (2004) on gender mainstreaming at local and regional level: a strategy to promote equality between women and men in cities and regions

of citizens, to adopt a policy of gender mainstreaming to promote effective equality between men and women, to allocate human and financial resources more effectively, to improve decision making and to enhance democracy. Adopt a gender equality policy and develop local and regional action plans to implement equality between women and men and to promote gender mainstreaming as a strategy, in the framework of the definition, implementation and evaluation of the policies and actions carried out by municipalities and regions.”⁶

The European Charter for Equality of Women and Men in Local Life was drawn up as part of a project carried out by the Council of European Municipalities and Regions (which ran from 2005 to 2006). Several Portuguese municipalities (including those which participated in this project) signed the charter, thus committing themselves to the following:

1. Each Signatory to this Charter will, within a reasonable timescale (not to exceed two years) following the date of its signature, develop and adopt its Equality Action Plan, and thereafter implement it.
2. The Equality Action Plan will set out the Signatory’s objectives and priorities, the measures it plans to take, and the resources to be allocated, in order to give effect to the Charter and its commitments. The Plan will also set out the proposed timescales for implementation. Where a Signatory already has an Equality Action Plan, it will review the Plan to ensure that it addresses all of the relevant issues under this Charter.
3. Each Signatory will consult widely before adopting its Equality Action Plan, and will also disseminate the Plan widely once adopted. It will also, on a regular basis, report publicly on progress made in implementing the Plan.

6 In Resolution 176 (2004) on gender mainstreaming at local and regional level: a strategy to promote equality between women and men in cities and regions

4. Each Signatory will revise its Equality Action Plan as circumstances require, and will draw up a further Plan for each following period.”⁷

A financial support mechanism is currently available to assist in implementing the equality action plans - through the Human Potential Operational Programme of the National Strategic Reference Framework, Priority Axis 7 – Gender Equality, Measure 7.2. Equality plans⁸ – which will help to alleviate municipal expenses with preparing and implementing the local gender equality plans.

In fact, the current political climate is favourably inclined towards this much needed organisational and cultural change on behalf of the human rights of women and men.

As the closest of all public administration bodies to communities, local authorities have the best placed means of intervention to combat the persistence and perpetuation of gender inequality and to promote a truly egalitarian society. *They can and should, within the scope of their powers and in cooperation with a range of local actors, implement concrete measures to promote the equality of women and men.*

7 In European Charter for Equality of Women and Men in Local Life

8 See, in this regard, the specific regulations governing measure 7.2 and the respective analysis grid

2. PROMOTING GENDER EQUALITY IN LOCAL LIFE: GOOD PRACTICES IN CERTAIN MUNICIPALITIES

The good practices presented briefly in this chapter were identified by certain municipalities – Montijo, Moura, Tavira and Valongo – during the course of their participation in the transnational project entitled “Taking Gender Equality to Local Communities”.

Since 2000, the municipality of **Montijo** has operated a legal support service for the municipality’s female community – their Women’s Information Service. Since it started operations, the service has provided 1,404 consultations for 574 women. Most have been related to issues of domestic violence (34.4%), issues of jurisdiction in terms of rights and duties concerning work, adoption, rental accommodation, maternity (and paternity), marriage and *de facto* union (34%) and other issues (15.6%).

In March 2005, the Support Network for Women Suffering from Violence (RAMSV) was also created in the municipality of **Montijo**, through the signing of a partnership agreement between the municipal council and institutions such as AMCV - Association of Women Against Violence, the Institute of Social Security, Montijo Job Centre, ARSLVT/Setúbal Health Sub-region/Montijo Health Centre, Montijo Hospital, Nossa Senhora do Rosário Hospital S.A., DREL – Lisbon Regional Education Directorate, PSP – Public Security Police, GNR – Republican National Guard, IRS – Institute for

Social Reinsertion, CPCJ – Commission for the Protection of Children and Young People, CERCIMA – Cooperative for the Education and Rehabilitation of Dysfunctional Citizens, and Nossa Senhora da Conceição Mutual Association, through the Safe House and “Mais Cidadão” Community Centre. Given the nature of the institutions that form RAMSV itself, various life projects have been designed in collaboration with users of the service, which include measures covering security, health, employment and vocational training, protection of minors, and more. The service also published a Guide for Assisting Women Suffering from Violence in 2006, among other activities.

The municipality of **Montijo** has at its disposal another local resource for dealing with the problem of domestic violence – the Safe House, officially opened in 2002 and in operation since 2004. This facility was built by the Montijo Municipal Council and is managed by the Nossa Senhora da Conceição Mutual Association, under an agreement with Social Security to provide places for 10 women and 15 children.

The municipality of **Moura** has operated a Women’s Information Service since 1998, as the result of an agreement signed between the municipality and the Commission for Equality and Women’s Rights, and it also employs an equality adviser. The municipality presented its first Municipal Plan of Rights and Opportunities between Men and Women in 2001, which it then implemented between 2001 and 2005. The plan was structured into 6 broad measures: quality of life (fundamental women’s rights), employment, health, visibility of women (participation in all spheres of life), political participation (in decision-making centres), education, culture and sport. In 2007, the Municipal Commission for the Promotion of Equal Opportunities was created as part of the European Year of Equal Opportunities for All (EYEOA). The objective of this commission is to help resolve complex issues, such as compliance with labour law, maternity protection, finding a healthy work-life balance, combating violence (especially domestic violence), achieving a balance between

en the participation of women and men in positions of power and decision-making, and education and gender equality information/awareness raising campaigns from a citizen's rights perspective. Moura also has a women's association – Moura Salúquia, Municipality of Moura Women's Association, with 722 members and a safe house for women and children who are victims of domestic violence. It also has a social canteen which provides daily meals for 20 users (15 women and 5 men).

Another initiative worth highlighting here relates to the work done by **Moura** Municipal Council to promote a healthy work-life balance. It has implemented a series of positive action measures aimed at families, such as: a family support service, which provides lunch and extra afternoon/evening care for pre-school children (for children whose father and mother both work), as well as providing meals for primary school children, free transport for pre-school and primary school children to the canteens and carers to support the service, workshops for children aged between 6 and 16 during the months of July and August, and extended hours at the municipal library and toy library in the summer months (services that are heavily used by working fathers and mothers to care for their children).

The municipality of **Tavira**, in partnership with the Irene Rolo Foundation and with partial funding from the European Community's EQUAL programme, has developed a project that aims to promote the better socio-economic integration of women by raising awareness of equal opportunities with different actors in society (local public administration, employers, trainers, teachers and civil society at large). The project, which ran from 2005 to 2006, held 5 training sessions and saw the participation of 60 people.

In 2000, **Valongo** Municipal Council created the Agency for Local Life, a municipal service that promotes equal opportunities, gender equality and a healthy work-life balance, by encouraging active and inclusive citizenship. This agency provides a range of services:

- **AVL Information**, which organises awareness raising initiatives, seminars and conferences. The so-called “TheatreConferences”, which have earned quite a reputation in the municipality, provide information and raise citizens’ awareness through fun activities;
- **Employment and Training Club**, which provides assistance for jobseekers through the close links it maintains with the Local Authority Entrepreneur’s Office and the Valongo Job Centre, as well as supporting citizens looking for a healthier work-life balance (e.g. those who are looking to work closer to home), and organising or supporting vocational training and/or personal improvement initiatives;
- **Ermesinde and Valongo Children Drop-off Groups**, which arose from the need to help parents, mothers and other people with parental responsibilities with time management. They are given five hours’ credit per week to leave their children in the care of specialised professionals while they deal with matters that cannot be postponed;
- **OraSeniorDigital and OraJuniorDigital**, which deliver Information and Communication Technology training courses for children (aged 6-12) and senior citizens (aged over 60), with a view to combating info-exclusion and fostering intergenerationality;
- **Citizen and Consumer’s Service**, which provides information, guidance and supervision on issues related to family, work and consumer issues;
- **Time Bank**, in partnership with the GRAAL Association, which encourages the exchange of services in the manner of a bank, but where the currency is time rather than money. Any person who is prepared to give an hour of their time to provide one of a range of services receives an hour of other people’s time in return to use for their own ends; and

- the **Local Immigrant Support Centre**, in partnership with the High Commission for Immigration and Ethnic Minorities (ACIDI), which offers guidance for immigrants with regard to their rights and duties, immigration law, family reunion, access to health services, education, recognition of qualifications and skills, Portuguese nationality law and voluntary return, as well as providing Portuguese language reading and writing workshops.

Another good practice worthy of note is the study carried out by **Valongo** municipal council in 2002, which involved a local/municipal survey of 400 residents of working age on issues such as family life, work, civic and political participation, and prospects for the future, integrating the gender issue throughout.

3. CHALLENGES AND CONSTRAINTS IN CARRYING OUT LOCAL GENDER EQUALITY ASSESSMENTS – LESSONS TO BE LEARNT FROM THIS PROJECT

“Thinking about municipal development means, above all, thinking about women and acting to tackle the issues that place women in a socially vulnerable position.”⁹

Reflecting on the equality of women and men involves rethinking society’s assumptions about their roles, activities and knowledge. Such reflection brings out our own personal values and makes us question long-established hierarchies of power.

This reflection and questioning forces us to look at the problems affecting women and men in society from a different perspective, which in turn requires knowledge/information and training in gender equality as well as in how to adopt that perspective. A close analysis of the situation and living conditions of women and men reveals clear asymmetries between the sexes – which cannot always be picked up upon by those who have little experience in the field – and there should be a focus on studying these differences which, in one way or another, help to create and/or exacerbate social and economic inequality between women and men (for example, low qualifications, unemployment, economic insecurity, illness and disability, domestic violence, etc).

9 In Montemor-o-Velho Municipality Gender Assessment

Carrying out a local gender equality assessment is a complex task that involves, above all, specialised knowledge. A simple reading of the statistical data disaggregated by sex is not conducive to an analysis of gender, which should instead try to look for the underlying causes of the asymmetries, as “the gender approach places emphasis on the socio-economic roles and relationships between women and men, and on their differences of status, access to resources and decision-making powers.”¹⁰

It is also worth noting that a local gender equality assessment is not the same as a local social assessment, although one could feed into the other. The truth is that a local gender equality assessment goes beyond identifying vulnerabilities and weaknesses, potential and resources. Essentially, it involves a comprehensive analysis of the living conditions and lifestyles of women and men, looking for causative factors and establishing relations and connections between different variables, indicators and dimensions of a given problem. Just as relevant to a local gender equality assessment is a complementary analysis of the situation within the local authority itself, as an employer.

An important component of the participation of the seven municipalities in the project was the performance of local gender equality assessments. Although this was an innovative pilot scheme which sought, to a certain extent, to build the capacity of local authority staff to carry out gender equality assessments in their own municipalities, they faced various challenges and constraints in this task.

The initial challenge was to design a work methodology. This necessarily involved identifying the issues to be covered by the assessment. The seven municipalities participating in the project ended up choosing more or less the same issues – demographic structure, family structure, schooling and training, work and unemployment,

10 Braithwaite, M. (undated) *Manual for integrating gender equality into local and regional development*. Brussels: Engender. p. 8

social support facilities, health, sport, and civic and political participation. However, it was evident that the various local authorities showed different levels of commitment and involvement with regard to gathering and analysing the information, which resulted in more and less detailed assessments.

In terms of work methodology, the creation of an analysis model in keeping with the study's objectives proved to be no easy task – while gathering information seemed, *a priori*, as if it could be based on statistics, in practice these statistics did not always provide the information required, which in some cases meant that other methods and techniques of gathering information had to be identified and implemented.

Finally, there was the challenge of carrying out a study and analysis of this nature. This is, without a doubt, a challenge that has only partially been met, given the quality and quantity of information gathered, as well as, above all, the difficulty in identifying and analysing the causes behind gender asymmetries.

As for constraints, the first related to the lack of statistical data disaggregated by sex. There are significant gaps in this regard when performing an analysis on a national level, but these are more keenly felt when the geographical focus is more restricted, at the municipality or parish level. In some cases, this meant that teams expended more time and effort on designing alternative ways of calibrating the desired information and/or gathering the information directly from local entities.

This constraint was eventually reflected in the analysis of other bases of discrimination, namely age, ethnic and cultural group and disability. The lack of quantitative and/or qualitative information disaggregated by sex made it impossible to make a gender analysis of the living conditions and lifestyles of people in a given municipality who are often victims of multiple discrimination.

Another constraint was due to the time limitations on carrying out the local gender equality assessments, imposed by the timetable

of the project itself. Identifying what you want to know, defining the type of information that is suited to the analysis you intend to make and knowing where to find the required information took, in most cases, more time than one might imagine. In fact, in some of the assessments the information is incomplete and often undifferentiated, i.e. not disaggregated by sex.

Lastly, it is clear that the plans presented resulted in reflections on some of the challenges and constraints inherent in local gender equality assessments. In fact, they seemed to reveal the persistence of an unclear understanding of what it means to transpose and implement gender equality, which should be reflected in objectives and measures that aim to address and reduce gender asymmetries.

We should never forget that local gender equality assessments are geared towards building a gender equality plan on a local level. An assessment is a tool to help draw up a suitable plan that addresses the needs, expectations and aspirations of those it aims to serve – the female and male citizens in a given municipality, who have the constitutionally guaranteed right to pursue their lives under conditions of equality.

4.

SOME GUIDELINES FOR PREPARING LOCAL GENDER EQUALITY ASSESSMENTS AND LOCAL GENDER EQUALITY PLANS

There has been much debate on the need to take gender equality into account when designing policies and implementing measures and initiatives that aim to reduce the gender inequalities and asymmetries that still persist in society. We should, for this reason, remember that:

- “Consensus is very difficult to establish with regard to structural imbalances that have long or always been part of society, to the extent that they almost seem natural or inevitable, despite their socially and morally unacceptable aspects. Included in this category are gender inequalities in terms of opportunities, status and praxis in many daily activities: the difficulty in correcting injustices and asymmetries means that, in most cases, an effective change in mentalities is yet to appear.”¹¹

Equality of women and men is an issue that cuts across all policy domains, and is an essential prerequisite for good governance. Gender equality mainstreaming adopts the principle that initiatives

¹¹ Rocha-Trindade in NETO, F. et al (1999) *Equality of opportunity, gender and education*. Minutes of the 2nd European Seminar. CEMRI, Collection of Post-Graduate Studies. Lisbon: Universidade Aberta. p. 17

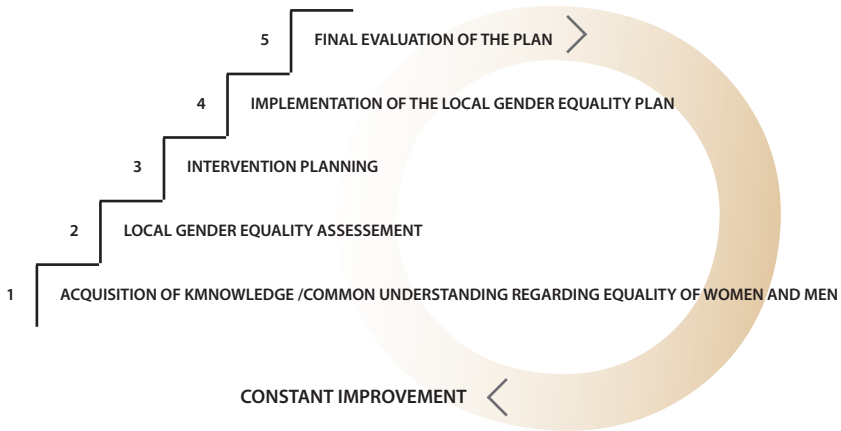
aimed specifically at women, albeit necessary, are not enough in themselves to bring about structural changes. Although many of these initiatives are innovative and beneficial for the women they serve, they fail to impact sufficiently upon political strategy and intervention, resources or their distribution, and, as a result, contribute only partially to reducing or eliminating inequalities between women and men. Given the asymmetries in the lives of women and men revealed to us by the indicators, it continues to be essential to adopt and implement specific plans that aim to promote gender equality, through a mainstreaming approach.

This final part is structured around four themes: the first identifies the steps that should be taken by local authorities to implement gender equality mainstreaming into their policies and practices; the second and third outline some guidelines for preparing local gender equality assessments and local gender equality plans; and finally, the fourth presents a proposal for a check-list to verify the integration of gender equality considerations into the various dimensions of local gender equality plans.

4.1. STEPS THAT SHOULD BE TAKEN BY LOCAL AUTHORITIES TO IMPLEMENT GENDER EQUALITY MAINSTREAMING INTO THEIR POLICIES AND PRACTICES

Taking as a starting point the lessons learnt from this project, we can present a series of steps that need to be taken by local authorities in order to promote equality of women and men in local life.

The steps presented here should be seen as suggestions and require, in one way or another, the intervention of third parties, such as the CIG and/or other organisations that specialise in the field. There are five basic steps that should be taken in sequential order, with the final step subject to a review followed by a repetition of the process in the same order, with a view to constant improvement.



- **Step 1** is related to **awareness raising/training** on gender equality, to be delivered to a range of people within the local authority and their local partners, in order to reach a common understanding of what gender equality is and what it involves. This awareness raising can be done through awareness raising initiatives, training, leaflet distribution, the writing and dissemination of articles, and other means.
- **Step 2** corresponds to the gender equality assessment stage, the **analysis** of living conditions and lifestyles of women and men in the municipality.
- **Step 3** is the **planning** stage, when the local gender equality plan is designed.
- **Step 4** involves **implementing** that plan, by carrying out measures and initiatives as well as **monitoring** progress.
- Finally, **Step 5** includes the final **evaluation** of the plan based on the objectives and indicators defined a priori.

It is important to note that this entire process can only succeed if there is political commitment at the highest level to the promotion and acceptance of gender equality as a priority guideline rather than a secondary issue.

These steps address some of the concerns described in the *3rd National Plan for Equality*, particularly with regard to creating “conditions for the sustained integration of the gender equality issue into all domains and stages of political decision-making.”¹²

The logic underlying the systematic integration of gender equality into organisations and their cultures, i.e. “into ways of seeing and doing”¹³, is a strategy “for making women’s as well as men’s concerns and experiences an integral dimension in the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programs in all political, economic and social spheres, such that inequality between men and women is not perpetuated”.¹⁴

4.2. SOME GUIDELINES FOR PREPARING LOCAL GENDER EQUALITY ASSESSMENTS

Various issues are raised in planning a local gender equality assessment, in terms of its meaning, content, work and information gathering methodology, analysis and finally, how it is to be reported and disseminated. A local gender equality assessment should be seen as a method of systematically analysing the situation, so as to ensure that gender differences are taken into account in the process of designing local policies that aim to be inclusive.

12 Measure included in area 1.2 – Public Powers, Central and Local Administration

13 In Rees, T. (1998) *Mainstreaming Equality in the European Union*. London: Routledge

14 World Health Organization (2002) *Integrating gender perspectives in the work of WHO. WHO gender policy*. Available at www.who.int/gender/mainstreaming/ENGwhole.pdf. p. 4

What is a local gender equality assessment?

It consists of the “study of the different conditions, needs, rates of participation, access to resources and development, asset management, decision-making powers, etc. of men and women.”¹⁵

What are its underlying assumptions?

1. A local gender equality assessment should be as comprehensive as possible, covering a range of areas and domains;
2. A local gender equality assessment should be structured around a set of indicators which can be applied regularly and provide an accurate and up-to-date picture of the local reality, as well as identifying evolving trends;
3. A local gender equality assessment should be a process based on participation, involving a range of local authority structures, other local entities and local citizens.

What areas should be covered?

Demographic structure; family structure; education/schooling; vocational training; work and employment; work-life balance; social protection; poverty; gender violence; health; housing; transport; urban development and infrastructure; culture, sport and leisure; civic and political participation.

How can information on gender equality be gathered to prepare an assessment of this nature?

The first type of information that must be gathered and analysed is quantitative information disaggregated by sex – statistical data. However, while this forms part of the basic information required for any assessment, it is not sufficient in itself, as the nature of the data

¹⁵ Definition of analysis of gender issues, from European Commission (undated) “*100 words for Equality*” Glossary of terms on equality between men and women. European Commission.

is pre-determined and often not disaggregated by sex. It also does not allow for the determination of causative relations. Despite being essential, statistical information should be analysed carefully, as it does not always allow us to obtain a proper knowledge of the roles and activities that women and men perform in society.

The second type of information is more comprehensive and uses qualitative methods. This type of information is indispensable for determining the causes and mechanisms underlying gender inequalities, such as information alluding to values, norms and behaviours, as well as power relations. It tries to find links between representations and practices and to come to an understanding about them. This information can be obtained through:

- studies – studies undertaken by researchers generally use different sources of information, such as other studies/research reports, analyses of statistical information, informal or guided interviews, group interviews or discussions, interviews with those in a position of knowledge, direct observation, life stories, case studies, structured questionnaires, and other methods;
- meetings or public debating sessions;
- articulation with local partnership networks, particularly the social network, to organise guided discussions.

It should also be highlighted that there are public bodies (such as CIG – Commission for Citizenship and Gender Equality, and CITE – Commission for Equality in Work and Employment) which are responsible for promoting equality between women and men. They are a source of information and gender studies on the widest range of policy issues/domains, although most of these studies tend to be national in scope. There are also non-governmental organisations which often have access to information that is not always available from traditional sources of information (such as public bodies).

4.3. SOME GUIDELINES FOR PREPARING LOCAL GENDER EQUALITY PLANS

What is a local gender equality plan?

A local gender equality plan is primarily a political commitment to promoting equality and quality of life for women and men at a local level.

It is, in fact, an “overall policy instrument which establishes a strategy for transforming social relations between men and women, setting short, medium and long-term objectives, as well as targets to be achieved at the various stages of its application, and which defines the resources to be mobilised and the people responsible for its implementation.”¹⁶

What are its underlying assumptions?

We can identify certain assumptions that underlie any local gender equality plan:

1. A local gender equality plan aims to tackle and solve certain social problems which manifest themselves in gender inequalities, rather than focusing solely on dealing with so-called “women’s issues”. Hence the need to work both on the level of opportunities, ensuring that women and men have the same opportunities in the various spheres of life, and on the level of treatment and results, seeking to promote equality of results for women and men alike. It should also be underlined that the work to be carried out is not aimed at making women the same as men, but rather it is based on equal value being attributed to the differences between them, so that women and men can take decisions in their lives without constraint due to gender.
2. A local gender equality plan should count on political commitment and support from the highest levels of local government.

¹⁶ CITE (2003). *Training Manual for Trainers in Equality between Women and Men*. Lisbon, CITE p. 313.

3. A local gender equality plan is a tool for planning the work to be carried out in promoting the equality of women and men at a local level. As such, it should seek to involve a range of local authority structures, other local entities and local citizens in its design, implementation and evaluation.
4. A local gender equality plan should be as comprehensive as possible, aiming its strategic intervention at a range of areas or domains.
5. A local gender equality plan should be designed around knowledge of the reality – based on a local gender equality assessment – and focus on the gender asymmetries identified by the assessment. For this reason, each municipality requires a tailor-made plan, based on their set of local needs, priorities and resources.

What stages are involved in preparing and implementing a local gender equality plan?

Stage 1 Carrying out a local gender equality assessment

The purpose of any local economic and social development plan should be to serve as a guide to improving the quality of life of the women and men of that municipality.

The first stage of any local gender equality plan should be to carry out a local gender equality assessment, in order to identify the problems and needs of women and men, as well as the potential and opportunities existing in the municipality.

As a process, the assessment should be:

- systemic – covering, as far as possible, a range of dimensions, areas and domains for local authority intervention, thus enabling one to obtain an overall view of the living conditions and lifestyles of the women and men of a given municipality;

- interpretative – finding relations between the problems and determining the causes underlying them;
- participative – involving different local authority structures, as well as other local entities and local citizens;
- prospective – outlining scenarios, or at least trends.

A local gender equality assessment, when seen in this light, fulfils the objectives of documenting the living conditions and lifestyles of local citizens, determining the size and importance of their problems and the causes behind them, and identifying the key issues around which the local gender equality plan should revolve, from a perspective of social change.

In this way, as an instrument of knowledge production, the assessment is not an end in itself but rather serves to provide a basis for defining priorities and lines of intervention.

Stage 2 **Defining priorities**

This stage is based on the results of the local gender equality assessment on the one hand, and on a process of negotiation on the other. This negotiation should involve the local authority's internal structure – its sections and departments – as well as local partners who are key to the proper implementation of local development strategies.

Certain criteria should be considered when defining the priorities:

- the capacity of the local authority and/or other local agents to implement initiatives in a given domain;
- the resources involved – financial, logistical, human and time;
- the interests of the various local agents.

The political context and national and local strategic guidelines in the field of gender equality should also be taken into account (in particular the *3rd National Plan for Equality – Citizenship and Gender*).

Stage 3 Formulating objectives

Once priorities have been defined, objectives must be formulated which are also in line with the assessment of the problems and their causes.

An objective is no more than an expression of the tangible result that one hopes to achieve in terms of correcting and/or eliminating a certain problem. In other words, an objective sets down what one hopes to change and how.

When formulating objectives, one must be:

- realistic, defining tangible objectives that take into account the interest and resources available;
- meticulous, defining objectives precisely and with no room for ambiguity, clearly indicating what one hopes to achieve;
- pragmatic, looking to define objectives quantitatively wherever possible.

It is worth stressing that the manner in which the objectives are formulated is essential for an adequate evaluation of the results of the local gender equality plan, as any such evaluation should compare the results achieved with the objectives initially defined.

Stage 4 Defining strategies

This stage covers the choice of preferred methods and techniques to be employed in the execution of the local gender equality plan.

The strategies should be defined with the following in mind:

- the involvement and participation of different local agents, which requires consultation mechanisms to be defined;
- work carried out in partnership;
- the empowerment and capacity building of local agents;
- how the results will be reported and disseminated.

Stage 5 **Planning the intervention**

This stage involves defining the action plan and preparing its implementation.

■ **Defining the action plan**

The action plan should include several types of measures and initiatives, in line with the objectives and strategies previously defined, and these should focus on a range of problems, cover the various needs diagnosed and may be of various natures – involving training, knowledge production (studies) or facilitation (dissemination of information), among other activities. The action plan should favour gender equality mainstreaming and may also include positive action measures to address the relative disadvantage of women or men in a given domain.

■ **Preparing for implementation**

Several factors must be taken into account, such as:

● **The beneficiaries**

Identify the target audience for the measures and initiatives.

● **Distribution of responsibilities**

Indicate who is responsible (person, department or group of people) for the overall implementation of the local gender equality plan and/or for the execution of given areas/measures/initiatives included in the plan.

● **Identification of resources involved**

Financial resources should be considered by budgeting measures and initiatives and identifying potential sources of financing. Equally, attention should be given to the human resources involved, whether these are people, departments and/or entities, operating on a local, regional or national level.

- **Scheduling**
A timetable should be drawn up for the implementation of the measures and initiatives.
- **Definition of process and results indicators**
Process indicators allow the implementation of the plan to be monitored and, if need be, deviations and gaps to be corrected in a timely manner. Results indicators are used in the final evaluation of the local gender equality plan in order to assess its impact.

Stage 6 **Implementing the plan**

This is the stage at which the plan is executed.

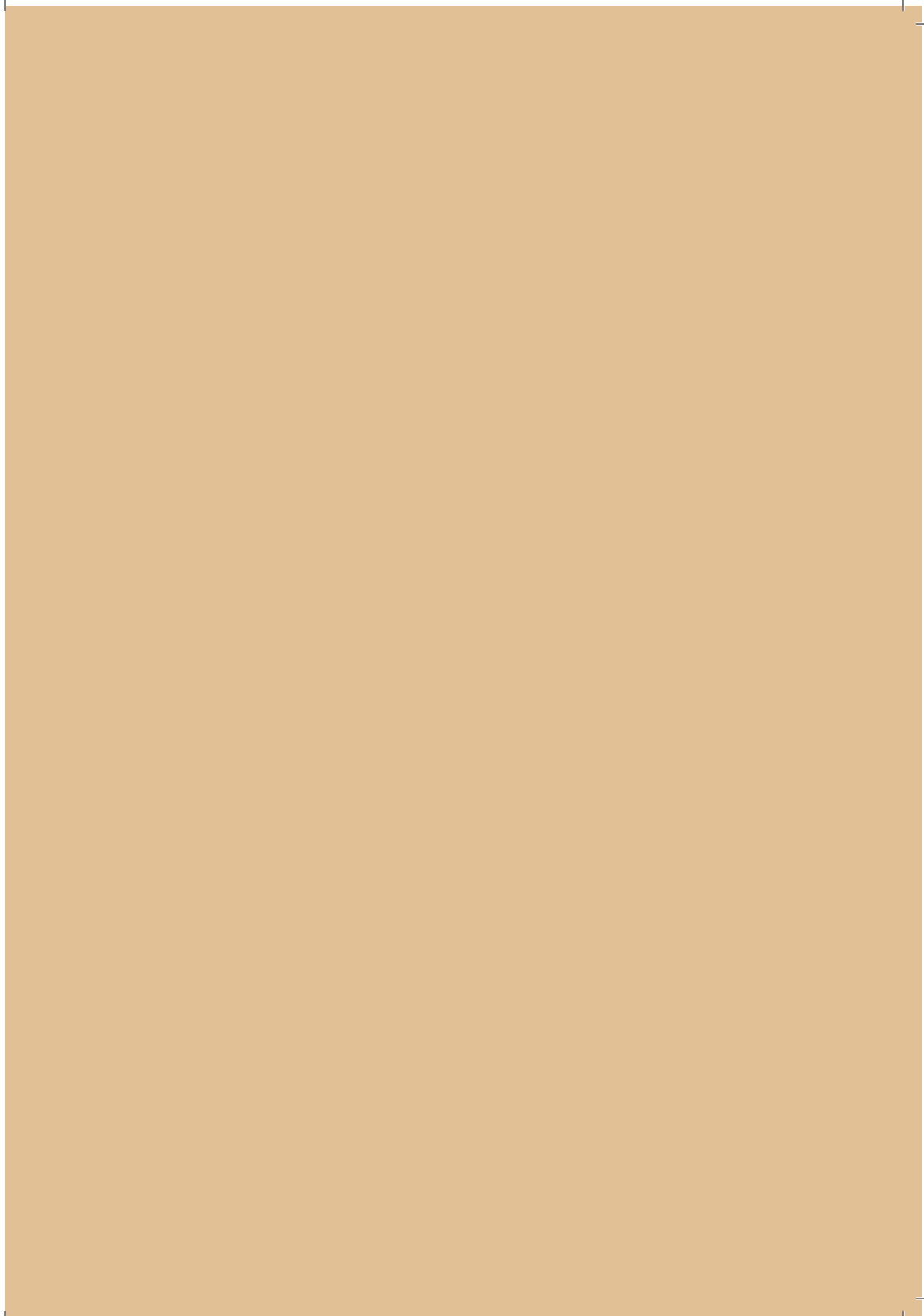
Stage 7 **Evaluating the plan**

No less important is the task of defining and implementing a strategy to evaluate the plan. This evaluation should be carried out at several stages – *on-going* and *ex-post* – in order to serve as both a continuous and final evaluation.

CHECKLIST TO VERIFY THE INTEGRATION OF GENDER EQUALITY CONSIDERATIONS INTO GENDER EQUALITY PLANS: A PROPOSAL		
DIMENSION	ISSUE TO CONSIDER	√
NEEDS ASSESSMENT	The assessment identifies the problems and needs of women and men, revealing existing gender inequalities and forming the basis for defining priorities and lines of intervention, from a perspective of social change.	
OBJECTIVES	Objectives are in line with the political context and local and national strategic guidelines in the field of equality between women and men.	
	Objectives are in line with the diagnosis of problems and needs, defined clearly and precisely so as to promote gender equality and/or combat inequalities between women and men.	
PARTNERSHIPS	Profile, mission and intervention areas of partners - importance of their role and contribution in defining and implementing the plan.	
INNOVATIVE CONTENT	Skills in the domain of gender equality are developed in the people and entities responsible for defining and implementing the plan.	
	Strategies take into account the different needs, experiences and aspirations of women and men.	
	Contributes to deconstructing gender stereotypes (in particular in terms of language and image).	
	Uses gender inclusive methodologies and tools (participation, empowerment...)	
	Covers the domains and areas of strategic intervention at a local level.	
ACTIVITIES	Contribute to gender equality mainstreaming.	
	Take into account positive action measures to address the relative disadvantage of women or men in a given domain.	
BENEFICIARIES AND THEIR SPECIFIC NEEDS	The beneficiaries are identified, ensuring a balanced representation of women and men, or in the case of positive action measures, giving preference to the traditionally under-represented sex.	
	The specific needs of male and female beneficiaries are taken into account in terms of achieving a healthy work-life balance.	
MONITORING AND EVALUATION	Process and results indicators are defined from the perspective of evaluating impact in terms of gender.	
	The consultants responsible for monitoring and evaluation have the appropriate profile, skills and experience in the field of gender equality.	

BIBLIOGRAPHY

- Braithwaite, M. (undated) *Manual for integrating gender equality into local and regional development*. Brussels: Engender.
- Council of European Municipalities and Regions and its Partners. *European Charter for equality of women and men in local life*.
- Spanish Federation of Municipalities and Provinces (2006) *Guide for preparing local equality plans*. Available at www.femp.es
- Greed, Clara et al (2002) *Report on gender auditing and mainstreaming: incorporating case studies and pilots*. Bristol: School of Planning and Architecture. Available at www.rtpi.org.uk
- In-Genero Local Project. *Guide for the formulation and application of municipal policies aimed at women*.
- Ministry of Women's Affairs (1996) *The full picture: guidelines for gender analysis*. New Zealand Ministry of Women's Affairs
- Reeves, Dory et al (2003) *Gender equality and plan making. The gender mainstreaming tool*. London: Royal Town Planning Institute. Available at www.rtpi.org.uk
- CIG *3rd National Plan for Equality – Citizenship and Gender* (2007-2010).



COLECÇÃO TRILHOS DA IGUALDADE

- 1. MANUAL PARA A INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO NAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E PROTECÇÃO SOCIAL, Comissão Europeia – Direcção Geral Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades, 2008**
- 2. MANUAL PARA A INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO NAS POLÍTICAS DE EMPREGO, Comissão Europeia – Direcção Geral Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades, 2008**
- 3. IGUALDADE DE GÉNERO NA VIDA LOCAL
O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SUA PROMOÇÃO,
Heloísa Perista e Alexandra Silva, 2008**