

«Precisamos de nos concentrar na igualdade»

«Fizemos um estudo e os dados demonstram que existe discriminação sistémica»

Systemic
Discrimination



IDENTIFICAR E PREVENIR A DISCRIMINAÇÃO SISTÉMICA AO NÍVEL LOCAL

Resumo das políticas

outubro de 2020



Imagens da capa: Lilah Gafaar; Andrii Dodonov, Getty Images Imagens de layout: Damn Fine Media

Unofficial translation completed by RPCI Portugal without language check or revision by the Council of Europe.

Responsibility for any errors in translation lies with the organisation who carried out the translation.

Contents

Introdução.....	4
Contexto	4
Discriminação sistémica	4
Estabelecer um quadro para políticas e práticas anti-discriminação sistémica	5
Ação 1: preparar-se para combater a discriminação sistémica.....	5
Estabelecer uma norma para abordar a questão	5
Liderança organizacional sobre a questão.....	5
Infraestrutura organizacional para impulsionar a ação.....	5
Ação 2: identificar a discriminação sistémica	7
Diagnosticar questões de discriminação sistémica	7
Controlo da discriminação	7
Ação 3: prevenir a discriminação sistémica	9
Implementar sistemas de igualdade na organização.....	9
Desenvolver sistemas organizacionais participativos	10
Ação 4: divulgação e partilha de boas práticas	12
Plataformas locais de intercâmbio.....	12
Mobilização das partes interessadas nas ações	12
Visibilidade pública das ações	12

Introdução

Contexto

O programa Cidades Interculturais tomou esta iniciativa para ajudar os municípios e as organizações dos setores público e privado locais a partilharem e aprenderem com as boas práticas desenvolvidas por várias cidades que pretendem por fim à discriminação sistémica. Esta síntese de políticas procura apoiar decisores políticos das cidades nas principais linhas políticas e vertentes práticas no combate à discriminação sistémica.

Esta nota informativa é acompanhada por um estudo sobre discriminação sistémica, exemplos de respostas eficazes desenvolvidas, e por uma base de dados de exemplos de boas práticas de várias cidades, disponível no site das Cidades Interculturais

Discriminação sistémica

A discriminação sistémica ocorre quando os procedimentos, as rotinas e a cultura organizacional de qualquer organização contribuem para resultados desiguais para grupos minoritários em comparação com a população em geral. Pode estar enraizada na forma como as organizações desenvolvem a sua atividade diária enquanto entidades que tomam decisões políticas, empregadoras ou prestadoras de serviços, e pode também estar presente na tomada de decisões automatizada. Tende a não ser uma questão de intenção ou de ação deliberada. Só se torna visível quando existem resultados desiguais para determinados grupos no âmbito da elaboração de políticas ou programas, na prestação de serviços e de emprego numa organização. Os resultados desiguais são, portanto, os marcadores da discriminação sistémica em jogo.

Estes resultados desiguais são evidentes na situação e na experiência de grupos como as mulheres, pessoas pertencentes a minorias étnicas visíveis, pessoas LGBTI ou com deficiência, famílias monoparentais, pessoas prestadoras de cuidados, idosas ou jovens, pessoas com crenças religiosas específicas e com um estatuto socioeconómico particular.

A desvantagem enraizada, intergeracional e intransponível para estes grupos resulta da discriminação sistémica. Esta desvantagem pode ser visível em todo o espectro do emprego, do rendimento, da educação, da saúde, da habitação, da cultura, do policiamento, das infra-estruturas públicas e muito mais.

A discriminação sistémica mina os princípios de igualdade, diversidade e interação que definem a cidade intercultural. Igualdade significa que a cidade reflete a igualdade e a não-discriminação em todo o seu trabalho. Diversidade significa que a cidade reconhece a diversidade como uma característica intrínseca das comunidades humanas e uma fonte de resiliência, vitalidade e inovação. Interação significa que a cidade permite encontros quotidianos positivos e construtivos com esta diversidade.

A discriminação sistémica contradiz a procura da igualdade e da não-discriminação nas várias funções da cidade. Sem avançar no objetivo da igualdade e da não-discriminação, as vantagens que decorrem da diversidade ficam bloqueadas e não se concretizam. As divisões que resultam da desigualdade reduzem a qualidade das interações possíveis entre os grupos que integram essa diversidade.

Estabelecer um quadro para políticas e práticas anti-discriminação sistêmica

Para combater eficazmente a discriminação sistêmica, são necessárias por parte de uma cidade quatro **ações** interligadas entre si. São elas:

Preparar: criar as condições necessárias para que a cidade combata a discriminação sistêmica.

Identificar: detetar a discriminação sistêmica e torná-la visível.

Prevenir: desenvolver soluções sistêmicas para um problema sistêmico.

Práticas partilhadas: ações que permitam uma resposta coerente à discriminação sistêmica na cidade, no setor público em geral e no setor privado.

São quatro os princípios fundamentais que informam estas ações:

- A conceção e a execução das ações são informadas pelos grupos expostos à discriminação sistêmica e pelas suas organizações representativas.
- As pessoas que desenvolvem e implementam as ações estão bem informadas, com conhecimentos especializados e compreensão da questão.
- As ações são moldadas pela ambição de resultados mais equitativos para os grupos no seu acesso aos recursos; reconhecimento da sua diversidade; influência na tomada de decisões; e relações de respeito, cuidado e solidariedade.
- Compromissos, relatórios, recomendações e conclusões em relação à discriminação sistêmica levam a que a cidade tome medidas práticas.

Ação 1: preparar-se para combater a discriminação sistêmica

Estabelecer uma norma para abordar a questão

Fixar uma norma comunica a ambição da cidade em abordar a discriminação sistêmica e estabelece indicadores para acompanhar os progressos na concretização dessa ambição. Além disso, uma norma estabelece uma visão da cidade como líder e influenciadora na questão e define as medidas de sucesso para a sua abordagem ao problema.

Liderança organizacional sobre a questão

Uma liderança designada dentro da cidade assegura um compromisso visível e garante um compromisso prévio no combate à discriminação sistêmica. Esta liderança organizacional envolve:

- um papel político para um membro designado da Câmara Municipal;
- atribuição de responsabilidades a um quadro superior;
- e enfatizar a questão nas agendas das reuniões de gestão de topo.

Infraestrutura organizacional para impulsionar a ação

Uma infraestrutura institucional a postos e encarregue de combater a discriminação sistêmica permite uma ação sustentada a longo prazo. Esta inclui:

- Uma política de igualdade de direitos para a cidade, que designa a discriminação sistêmica e estabelece um compromisso para identificar e prevenir a mesma.
- Um comité inter-organizacional para atuar como defensor interno: uma

pessoa perita e impulsionadora para garantir que o pessoal possa abordar eficazmente a questão da discriminação sistémica.

- Um plano de ação sobre discriminação sistémica, com objetivos e iniciativas para a cidade identificar e prevenir a mesma.
- Formação em competências e orientação sobre discriminação sistémica para quem desenvolve e revê políticas, planos, programas e procedimentos, e formação geral de sensibilização para todo o pessoal.
- Dados e informações sobre a igualdade e a diversidade recolhidos e analisados para permitir uma abordagem baseada na evidência para combater a discriminação sistémica.

O Município de **Turim, Itália**, aprovou uma resolução que declara "o conhecimento, as ações e as boas práticas antirracistas como um bem comum intangível". O objetivo inicial é desenvolver um Pacto de Colaboração para o cuidado, a gestão partilhada e a regeneração deste bem comum.

O Pacto identificará as prioridades a trabalhar e os investimentos a efetuar. Foi lançado um convite aberto à apresentação de propostas para apoiar um processo de co-criação do Pacto. O Pacto será assinado pelas entidades que aceitarem colaborar na sua implementação. O Pacto é um ato formal que é estabelecido por deliberação da cidade e que vincula as partes. Em Bradford, Reino Unido, um membro do executivo é responsável pela igualdade. A Equipa de Gestão do Conselho, presidida pelo Chefe do Executivo, recebe trimestralmente relatórios e recomendações do Grupo Interserviços para a Igualdade do Conselho e relatórios periódicos sobre a força de trabalho.

A **Cidade do México, México**, criou uma infraestrutura interna para expressar e manter o seu compromisso com a igualdade e a não-discriminação.

A Constituição da Cidade do México inclui uma Carta de Direitos, com compromissos específicos para resolver as desigualdades estruturais.

O Conselho para a Prevenção e Eliminação da Discriminação foi criado para emitir diretrizes para as políticas públicas em matéria de discriminação; preparar políticas para prevenir e eliminar a discriminação; coordenar e monitorizar as ações dos organismos públicos no combate à discriminação; e prestar aconselhamento sobre o direito à não discriminação e processar queixas de discriminação.

O Programa para Prevenir e Eliminar a Discriminação 2019-2020 está organizado em três linhas estratégicas de ação para promover a incorporação da abordagem de igualdade e não-discriminação no quadro regulamentar e nos instrumentos de gestão pública da cidade; promover o direito à igualdade e não-discriminação no trabalho de comunicação, educação e informação da cidade; e reforçar uma cultura de igualdade de tratamento através da sensibilização para os mecanismos de reclamação, do tratamento das reclamações e da prevenção da discriminação no setor privado.

Ação 2: identificar a discriminação sistémica

Diagnosticar questões de discriminação sistémica

- O diagnóstico estabelece a situação, a experiência e as necessidades específicas dos grupos que sofrem de desigualdade, a fim de fornecer uma base de evidências para ajudar a eliminar a discriminação sistémica e a melhorar os resultados para estes grupos a partir das políticas, planos, programas e práticas da cidade.
- O diagnóstico implica um estudo ou um levantamento especializado da população e da sua diversidade, sendo a população as pessoas que habitam uma cidade, ou uma zona da cidade, ou as que trabalham na cidade. Os resultados, as conclusões e as recomendações são publicados.

Diálogo sobre questões de discriminação sistémica

- O diálogo envolve a cidade com pessoas que sofreram discriminação sistémica, a fim de aprender e responder às suas perspectivas.
- O diálogo envolve um processo para ouvir a voz das pessoas expostas à discriminação sistémica e das suas organizações representativas; a análise das implicações dos conhecimentos recolhidos para a política, o planeamento, o programa e a prática; e a comunicação dos resultados e conclusões.

Controlo da discriminação

- A monitorização deve acompanhar a natureza e o nível dos incidentes de discriminação na cidade e garantir que as

pessoas que sofrem de discriminação têm acesso a reparação.

- O acompanhamento envolve a disponibilização de acesso a aconselhamento e apoio independentes às pessoas que apresentam queixas de discriminação, o acompanhamento das queixas apresentadas e a análise e elaboração de relatórios sobre os padrões das queixas e as suas implicações.

A Câmara Municipal de **Barcelona, em Espanha**, publica um relatório anual sobre os incidentes de discriminação registados na cidade. O relatório é elaborado pelo Observatório da Discriminação de Barcelona.

O relatório identifica quem alegou discriminação em termos de género, idade e estatuto legal; os tipos de entidades contra as quais foi alegada discriminação; a localização geográfica, por diferentes bairros, e o contexto, na esfera pública ou privada, destes incidentes; os motivos de discriminação identificados; os direitos específicos alegadamente violados; o tipo de discriminação em causa; e as respostas dadas às queixas.

Este diagnóstico publicado da discriminação torna a questão visível para que esses comportamentos ou atitudes não se normalizem. Fornece os dados necessários para um enfoque adequado da questão na elaboração de políticas. Cria confiança entre as organizações da sociedade civil e a Câmara Municipal, e cria espaço para a discussão de estratégias conjuntas de combate à discriminação.

A cidade de **Genebra, na Suíça**, financia e trabalha com o Centre - Écoute contre le Racisme (C-ECR). Este centro é independente da cidade. O C-ECR oferece uma gama de serviços gratuitos e confidenciais às pessoas vítimas de discriminação e racismo, incluindo escuta,

aconselhamento, apoio psicossocial, mediação e assistência jurídica.

O C-ECR pode fornecer informações estatísticas anónimas sobre as questões do racismo e da discriminação na cidade. O C-ECR pode, com a autorização da pessoa envolvida, contactar a cidade, através do Gestor de Projetos para a Diversidade, para tentar resolver questões de discriminação que possam surgir no funcionamento da cidade. A cidade, através do Gestor de Projetos para a Diversidade, pode encaminhar para o C-ECR as pessoas que tenham sido vítimas de racismo.

Em **Montreal, no Canadá**, o Gabinete de Consulta Pública de Montreal (Office de Consultation Publique de Montréal - OCPM) realizou e apresentou um relatório sobre uma consulta relativa ao racismo e à discriminação sistémicos na cidade. A consulta durou dois anos e envolveu mais de 7.000 contributos, presenciais e online. O objetivo do processo era traçar um retrato da situação atual, destacar as soluções propostas e alargar as perspetivas para orientar a tomada de decisões públicas.

O relatório foi formalmente recebido pela cidade. O Presidente da Câmara reconheceu publicamente que o racismo sistémico e a discriminação constituem um problema. A Comissão constatou que o combate ao racismo e à discriminação tinham sido negligenciados em favor da integração das pessoas imigrantes. As políticas e práticas internas do município e o seu papel na produção e perpetuação das desigualdades não foram objeto de qualquer revisão anterior ou contínua. As recomendações da Comissão sublinham: reconhecer o problema, medir o problema, definir objetivos que conduzam a ações concretas e ser responsável por essas ações.

Neuchâtel, na Suíça, está a levar a cabo uma iniciativa para monitorizar a

diversidade na administração central de Neuchâtel, em colaboração com a Universidade local. O primeiro módulo de acompanhamento, tal como proposto, estabelecerá a situação atual da diversidade entre o pessoal da Câmara e do setor público. Incluirá perguntas sobre se foi vítima de discriminação no trabalho ou fora dele, e por que motivos. Um breve relatório apoiará o desenvolvimento de sistemas de controlo da diversidade na administração pública.

O segundo módulo de acompanhamento, tal como proposto, envolverá a recolha de dados sobre a diversidade durante um processo de recrutamento. Este módulo terá por base os resultados do primeiro módulo e será inicialmente testado durante um período de meses. Um relatório sucinto identifica as alterações que possam ser necessárias.

Ação 3: prevenir a discriminação sistêmica

Revisão dos sistemas organizacionais existentes Os sistemas organizacionais existentes na cidade para o planejamento, a elaboração de políticas, o desenvolvimento de programas, o emprego e/ou a prestação de serviços são revistos em relação à discriminação sistêmica e a quaisquer resultados desiguais evidentes para grupos específicos.

Esta revisão envolve:

- um exame da documentação relativa aos sistemas em análise;
- recolha e análise de dados e informações relevantes dos sistemas de dados internos, do pessoal e dos grupos expostos à discriminação sistêmica; e
- comunicar os resultados com recomendações.

Implementar sistemas de igualdade na organização

Os sistemas de igualdade são os processos organizacionais que podem assegurar que uma organização promove e alcança a igualdade através das suas funções e operações. Estes incluem:

1. Avaliação do impacto sobre a igualdade

As avaliações de impacto sobre a igualdade são implementadas como parte do processo da cidade para desenvolver e rever planos, políticas, programas e procedimentos, para garantir que a sua capacidade de alcançar resultados para grupos que sofrem de desigualdade seja avaliada na fase final do projeto. Um processo semelhante de avaliação do impacto algorítmico é aplicado aos

sistemas automatizados de tomada de decisões.

Esta avaliação implica: a recolha de dados e informações sobre a população-alvo e a sua diversidade; avaliar o impacto provável do plano, política, programa ou procedimento, na fase de projeto final, nos grupos expostos à discriminação sistêmica; e validar os resultados com organizações representativas desses grupos.

2. Planos de igualdade

São elaborados planos de igualdade para corrigir as desvantagens resultantes da discriminação sistêmica para os grupos expostos a esta questão que trabalham na cidade ou fazem parte da população em geral.

O desenvolvimento de planos de igualdade implica um diagnóstico da situação, experiência e necessidades específicas dos grupos expostos à discriminação sistêmica; a programação de respostas de ação positiva e de mudança dos sistemas internos; e a definição de indicadores.

3. Sistemas organizacionais orientados por valores

São estabelecidos sistemas organizacionais orientados por valores para desenvolver e manter uma cultura organizacional empenhada na igualdade, diversidade e não-discriminação.

Garantir esta cultura organizacional envolve a preparação de uma declaração dos valores que guiam a cidade em matéria de igualdade, diversidade e não-discriminação; a definição das implicações práticas destes valores para as prioridades e processos da cidade; e a criação de sistemas organizacionais para envolver o pessoal e a gestão nos valores.

Desenvolver sistemas organizacionais participativos

São criados sistemas de participação no trabalho da cidade para informar políticas, planos, programas e procedimentos com a perspectiva dos grupos expostos à discriminação sistémica e das suas organizações representativas.

Isto implica processos de consulta com grupos expostos à discriminação sistémica; criação de plataformas para que a voz destes grupos seja articulada de forma coletiva; e sistemas para envolver diretamente estas plataformas com a cidade no desenvolvimento ou revisão de políticas, planos, programas ou procedimentos.

O Conselho de **Camden, Reino Unido**, identificou o impacto desproporcionado da pandemia de Covid-19 e da sua gestão nas pessoas Negras, Asiáticas e pessoas de outras minorias étnicas e raciais (1) numa fase inicial. O Conselho de Camden assinalou os sistemas complexos que fazem com que essas desigualdades na saúde se desenvolvam, abrangendo as determinantes sociais, económicas, culturais e ambientais da saúde.

Foi criado um grupo de trabalho de alto nível para as desigualdades entre pessoas Negras, Asiáticas e de outras minorias étnicas e raciais, e para a COVID-19. Este grupo analisou os dados relativos a cinco áreas de concentração da desproporcionalidade: desigualdades na saúde; pessoas residentes em situação de risco; pessoas menores, crianças e jovens; oferta de habitação e sobrelotação; e emprego e mercado de trabalho. Preparou um plano de ação que, embora tenha sido desencadeado pela pandemia, vai muito além deste foco.

O plano de ação abrange seis apelos à ação para as pessoas Negras, Asiáticas ou de outras minorias étnicas e raciais: que vivam

de forma saudável, independente e feliz; tenham o melhor começo de vida e a oportunidade de desenvolver todas as suas capacidades; tenham acesso ao trabalho que lhes é mais adequado; assegurem financiamento e reforço das capacidades das organizações de voluntariado; e vivam numa casa onde se sintam seguras; e para que a força de trabalho de Camden se sinta segura e apoiada para fazer o seu trabalho.

O Conselho Municipal de **Dublín (DCC), Irlanda**, realizou uma análise da igualdade dos seus sistemas de apoio à habitação social e de serviços às pessoas sem-abrigo com base na origem racial ou étnica.

A análise da igualdade incluiu uma análise documental da legislação e da política nacional e dos planos, políticas, procedimentos, acordos de nível de serviço, materiais informativos e fontes de dados da DCC. Foram efetuadas entrevistas com o pessoal da DCC e com o pessoal dos organismos contratados que prestam serviços. Foram realizadas sessões de grupos de reflexão com utilizadores de serviços pertencentes a grupos de pessoas Negras e grupos étnicos minoritários.

Está a ser implementado um Plano de Ação para a Igualdade para dar resposta às recomendações formuladas. Está prevista a repetição da análise da igualdade por outros motivos.

Kirklees, no Reino Unido, aplica uma avaliação de impacto integrada à medida que são desenvolvidos novos serviços, políticas ou estratégias, que são alteradas as existentes ou que são efectuadas revisões ou auditorias.

Esta implica uma avaliação do impacto provável nas pessoas e no ambiente a ser considerado. Tal medida permite uma identificação precoce e a prevenção de qualquer discriminação sistémica que

possa estar envolvida em serviços, políticas e estratégias.

O Conselho elaborou orientações e um conjunto de ferramentas para a avaliação. O conjunto de ferramentas dá acesso a uma série de fontes de dados relevantes. O pessoal envolvido no processo deve ter concluído uma formação sobre a sua aplicação. Um projeto de avaliação é disponibilizado para comentários do público.

O conselho municipal de **Botkyrka, na Suécia**, desenvolveu sistemas de planeamento da igualdade para promover o objetivo de uma cidade igualitária. Desta forma, a cidade combate a discriminação sistémica através de processos e atividades orientados para objetivos e baseados em dados concretos. Trata-se de uma abordagem global que abrange o local de trabalho e a prestação de serviços e que engloba uma série de grupos afetados pela desigualdade. As medidas incluem um enfoque na obtenção de uma reputação de qualidade. Tem por objetivo criar um local de trabalho representativo em que o pessoal reflita a composição da comunidade; formular objetivos de forma a garantir que as necessidades e a situação dos diferentes grupos sejam tidas em conta e que se contribua para a igualdade; e reforçar a competência do pessoal para contribuir para uma cidade mais igualitária.

A Câmara Municipal de **Galway (GCC), Irlanda**, definiu o seu compromisso para com a igualdade e os direitos humanos na sua Declaração de Valores sobre Igualdade e Direitos Humanos. Este documento sustenta uma abordagem à igualdade e aos direitos humanos orientada por valores no seu planeamento e na definição de políticas internas.

A declaração define os valores que motivam a GCC em matéria de igualdade e de direitos humanos. Estabelece as implicações práticas de cada valor para as

prioridades do GCC e para os seus processos operacionais. Os valores identificados são: dignidade; responsabilidade; inclusão; participação; justiça social; e justiça ambiental. A Declaração de Valores sobre a Igualdade e os Direitos Humanos deve ser comunicada e adotada de forma a que os valores se tornem parte integrante da cultura organizacional.

O Conselho de **Kirklees, no Reino Unido**, tem redes de pessoal relacionadas com a igualdade de oportunidades que desempenham um papel na tomada de decisões.

Um processo de fortalecimento dessas redes envolve: a identificação de uma pessoa patrocinadora executiva/sénior para cada rede com um descritor das suas funções; o estabelecimento de um orçamento anual para o funcionamento da rede; a colocação de uma pessoa como coordenadora da rede nos recursos humanos; e a transmissão de mensagens a nível sénior para mudar a cultura de como as redes são vistas e valorizadas pela gestão.

Ação 4: divulgação e partilha de boas práticas

Plataformas locais de intercâmbio

As plataformas locais assumem a forma de comités, redes ou alianças. Permitem que as organizações se reúnam formalmente para facilitar a aprendizagem mútua e o esforço partilhado sobre a questão da discriminação sistémica.

Mobilização das partes interessadas nas ações

A mobilização das partes interessadas assume a forma de co-criação de iniciativas, de atividades conjuntas ou de garantia de apoio a iniciativas municipais de combate à discriminação sistémica. Permite o envolvimento de um leque mais vasto de organizações na questão da discriminação sistémica, muitas vezes com base em iniciativas lideradas pelas cidades.

O programa de integração "Bradford para Todos" está a trabalhar com **Bradford, no Reino Unido** e a Yorkshire Building Society para aumentar o emprego inclusivo através da implementação do Modelo de Maturidade da Inclusão, concebido pela Grant Thornton, e os ensinamentos desta experiência estão a ser partilhados com a Rede de Empregadores de organizações locais, que está a criar um Kit de Ferramentas para Empregadores para ser partilhado em todo o distrito.

O Pacto de Colaboração, que aborda a questão do antirracismo como um "bem comum urbano", que está a ser desenvolvido pelo município de Turim, Itália, utilizou um processo de co-criação do Pacto para mobilizar as partes interessadas de vários setores (descrito na secção 4.4 acima). Este processo será

ainda reforçado por um processo através do qual várias partes interessadas podem subscrever o Pacto final, que constituirá uma base para um esforço coordenado em matéria de antirracismo.

O "Roteiro para uma Administração Aberta à Diversidade, Igualitária e Não-Discriminatória", desenvolvido por **Neuchâtel, Suíça**, estabelece ações em três eixos para valorizar a diversidade e promover a igualdade (descritas no ponto 6.3). Este primeiro eixo estabelece as ações a desenvolver para que o Estado seja exemplar em matéria de igualdade e não discriminação. As ações neste eixo centram-se na inclusão do seu compromisso com a abertura, a igualdade e a não-discriminação, e na forma como este compromisso é implementado, no seu trabalho e instrumentos de comunicação.

Visibilidade pública das ações

A visibilidade pública assume a forma de comunicação pública ou de mensagens dirigidas a organizações e setores-chave. Permite que a cidade sirva de exemplo no combate à discriminação sistémica.

Uma infraestrutura antidiscriminação local pode contribuir para uma abordagem coerente da discriminação sistémica, ao promover um padrão de não-discriminação em todas as organizações. A implementação de legislação nacional, que preveja deveres de igualdade, pode contribuir para uma abordagem coerente da discriminação sistémica, ao promover um padrão de igualdade nos sistemas implementados por várias organizações, com a cidade a servir de exemplo e a prestar apoio a outras na sua implementação.