



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

***Gender mainstreaming* na narrativa da promoção
da igualdade entre mulheres e homens**

Uma questão de direitos humanos

Ana Sofia de Barros Cortez

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2021



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

***Gender mainstreaming* na narrativa da promoção
da igualdade entre mulheres e homens**

Uma questão de direitos humanos

Ana Sofia de Barros Cortez

Sob orientação da Professora Doutora Catarina Isabel Tomaz Santos Botelho

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2021

How can we affect change in the world when only half of it is invited? Or feel welcomed to participate in a conversation? Men, I would like to take this opportunity to extend your formal invitation. Gender equality is your issue too. Because to date, I have seen my father's role as a parent being valued less by society. Despite my needing his presence as a child as much as my mother's. I have seen young men suffering from mental illness, unable to ask for help for fear it would make them less of a man or less of a man. (...) I have seen men made fragile and insecure by distorted sense of what constitutes male success. Men do not have the benefits of equality either. We do not often talk about men being imprisoned by gender stereotypes, but I can see that they are. And that when they are free, things will change for women as a natural consequence. If men do not have to be aggressive in order to be accepted, women won't feel compelled to be submissive. If men do not have to control, women won't have to be controlled. Both men and women should feel free to be sensitive. Both men and women should feel free to be strong. It is time that we all perceived gender on a spectrum instead of two sets of opposing ideals.

Emma Watson (Nações Unidas, 2014)

Agradecimentos

A todos os professores que me ensinaram ao longo do meu percurso escolar e académico, desde o ensino básico, ao secundário e superior, pelas longas horas de paciência e dedicação,

À Universidade Católica do Porto, por ser espaço e exemplo de aprendizagem, de crescimento profissional e pessoal, desde 2015,

À minha orientadora, Doutora Catarina Botelho, pela excelência em tudo o que faz e pelo carinho e atenção com que me acompanhou, em especial, nos últimos meses,

Aos meus pais, Tita e Miguel, e avós, Alice e Zé António, por serem colo e chão, por me terem criado e apoiado,

Aos meus falecidos avós, Jorge e Ana Maria, pela saudade que sinto,

Aos meus irmãos, Migas e Nonó, por serem os amigos mais especiais,

Ao Diogo, por ser luz na minha vida,

Aos meus padrinhos, Paula e Manel, pela sua amizade e proteção,

À Zaida, também madrinha, por ser guardiã e companheira na minha fé,

À Sílvia, por ser abrigo desde 1997,

A todos os familiares e amigos que, pelo simples facto de existirem, me fazem feliz,

O meu sincero obrigada.

Resumo

A presente dissertação versa sobre o tema da estratégia de *gender mainstreaming*, na sua relação com o princípio da igualdade de género. O primeiro capítulo, que corresponde à introdução, apresenta a igualdade como pilar fundamental da dignidade humana e princípio estruturante do Estado de Direito democrático, fazendo o respetivo enquadramento legal. O segundo capítulo aborda a questão da desigualdade de género, nomeadamente no que diz respeito ao trabalho e ao emprego. O terceiro capítulo incide sobre a sucessão e evolução de estratégias políticas para a igualdade de género. O quarto capítulo faz a contextualização das políticas públicas para a igualdade de género em Portugal, *maxime*, no âmbito laboral. Por último, as considerações finais refletem sobre as perspetivas positivas do *gender mainstreaming* e a sua importância na eliminação das barreiras à igualdade de género, como uma questão de direitos humanos.

Palavras-chave: *gender mainstreaming*; princípio da igualdade e não discriminação; igualdade entre mulheres e homens; políticas públicas; trabalho e emprego; direitos fundamentais.

Abstract

This dissertation deals with the theme of the gender mainstreaming strategy, in relation to the principle of gender equality. The first chapter, which corresponds to the introduction, presents equality as a fundamental pillar of human dignity and a structuring principle of the democratic rule of law, while portraying the respective legal framework. The second chapter addresses the issue of gender inequality, particularly with regard to work and employment. The third chapter focuses on the succession and evolution of political strategies for gender equality. The fourth chapter provides a contextualization of public policies for gender equality in Portugal, *maxime*, in the labour context. At last, the final considerations reflect on the positive perspectives of gender mainstreaming and its importance in removing barriers to gender equality, as a human rights issue.

Keywords: gender mainstreaming; principle of equality and non-discrimination; equality between women and men; public policies; work and employment; fundamental rights.

Abreviaturas, siglas e acrónimos

ACT	Autoridade para as Condições de Trabalho
AL	Autarquias Locais
Al.	Alínea
AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
Art./arts.	Artigo(s)
CCF	Comissão da Condição Feminina
CDFUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CE	Conselho da Europa
<i>CEDAW</i>	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i> (Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres)
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CES	Conselho Económico e Social
Cfr.	Confrontar
CIDM	Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres
CIG	Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CITE	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego
Coord.	Coordenação
CPCS	Comissão Permanente de Concertação Social
CPT	Código de Processo do Trabalho
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSE(R)	Carta Social Europeia (Revista)
CT	Código do Trabalho
DDHC	Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão
DL	Decreto-Lei
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECOSOC	Conselho Económico e Social das Nações Unidas
EIGE	Instituto Europeu para a Igualdade de Género
ENIND	Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030

<i>Et al.</i>	<i>Et alii</i>
Eurofound	Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho
GEP-MTSSS	Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
<i>GM</i>	<i>Gender mainstreaming</i>
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IRCT	Instrumento de Regulamentação Coletiva de Trabalho
LGTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
MP	Ministério Público
N.º	Número
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ODS	Objetivo(s) de Desenvolvimento Sustentável
OE	Orçamento de Estado
OI	Organização Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
P./pp.	Página(s)
PE	Parlamento Europeu
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
PMA	Procriação Medicamente Assistida
Ss	Seguintes
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
<i>V.g.</i>	<i>Verbi gratia</i>
Vol.	Volume
§	Parágrafo(s)

Notas prévias e advertências

Todas as ideias retiradas de bibliografia escrita na língua inglesa foram livremente traduzidas por nós, previamente à sua inclusão no texto.

Certos excertos citados em inglês não foram traduzidos, por se entender que assim se apresentam mais fiéis ao seu sentido original.

A elaboração das referências bibliográficas segue as normas APA (*American Psychological Association*), de forma coerentemente adaptada por nós.

Nas notas de rodapé, utilizou-se o sistema simplificado “autor, data, página”, sendo que as referências bibliográficas completas podem ser encontradas na lista final de bibliografia, juntamente com os sítios e data de consulta na internet (quando aplicável).

Índice

1. Notas introdutórias – o princípio da igualdade	8
2. O princípio da igualdade de género	12
2.1. A construção de um significado	12
2.2. A desconstrução de um significado	14
3. A estratégia do <i>gender mainstreaming</i>	18
3.1. Um conceito revolucionário	18
3.2. A sucessão de estratégias políticas.....	20
3.3. Desafios e possibilidades.....	22
4. Políticas públicas para a igualdade de género em Portugal.....	26
4.1. O compromisso com o <i>mainstreaming</i> de género.....	26
4.2. <i>Mainstreaming</i> de género no trabalho e no emprego	28
4.2.1. Promover a representação equilibrada na tomada de decisão e nos cargos dirigentes.....	30
4.2.2. Eliminar as disparidades de rendimentos entre mulheres e homens	31
4.2.3. Garantir a proteção na parentalidade e promover a conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar	32
4.2.4. Combater a violência de género e o assédio moral e sexual no trabalho	34
4.3. Órgãos que monitorizam a igualdade de género	35
5. Considerações finais	38
Referências bibliográficas	41
Publicações oficiais.....	44
Sítios consultados na internet	45

1. Notas introdutórias – o princípio da igualdade

A igualdade constitui um pilar fundamental da dignidade humana¹ e um princípio estruturante do Estado de Direito democrático². Sem dúvida, o princípio da igualdade foi uma conquista irrefragável das revoluções liberais e uma das insígnias da Revolução Francesa³. O constitucionalismo português teve, do mesmo modo e desde a sua origem, percepção de tal importância⁴.

O princípio da igualdade é, porventura, o de presença mais constante e antiga nos textos constitucionais, mas também é, em consequência dessa longevidade, o que tem experimentado uma evolução mais pronunciada e multifacetada⁵. Entre a igualdade perante a lei dos primeiros tempos e a atual admissibilidade de políticas intencionalmente diferenciadoras visando a produção de uma igualdade fáctica, há dois séculos de evolução e de controvérsias doutrinárias que refletem as transformações sofridas pelo Estado de Direito enquanto tipo histórico de Estado⁶.

Parte do nosso entendimento acerca do conteúdo atual do princípio da igualdade corresponde ao partilhado pelo iluminismo, que inspirou os primeiros textos das declarações de direitos. Na verdade, o princípio possui duas facetas essenciais: a exigência de que todas as pessoas sejam tratadas pelo direito de modo igual (igualdade como universalidade) e a exigência de que todas as pessoas sejam tratadas pelo direito, não de modo igual, mas como iguais (igualdade como diferença fundamentada ou razoável). Acontece que o primeiro

¹ A base constitucional do princípio da igualdade é a igual dignidade social de todos os cidadãos (um corolário da igual dignidade humana de todas as pessoas), cujo sentido imediato consiste na proclamação da idêntica validade cívica de todos. CANOTILHO E MOREIRA, 2007, p. 337.

² O princípio da igualdade é um virtual guardião dos restantes valores constitucionais. O postulado segundo o qual o Direito vale para todos faz parte do coração do Estado de Direito e da democracia. AMARAL, 2004, pp. 37 e 46. A igualdade é um dos princípios estruturantes do sistema constitucional global, conjugando dialeticamente as dimensões liberais, democráticas e sociais inerentes ao conceito de Estado de Direito. CANOTILHO E MOREIRA, 2007, pp. 336-337.

³ RAPOSO, 2004, p. 42. O princípio foi consagrado no art. 1.º da DDHC, 1789 (os homens nascem e são livres e iguais em direitos), e no art. 3.º da Constituição francesa, 1793 (todos os homens são iguais por natureza e perante a lei). BOTELHO, 2009, p. 134.

⁴ O art. 11.º das Bases da Constituição, aprovadas pelas Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa (1821) proclamou solenemente o princípio de que a lei é igual para todos, o qual se manteve ao longo de todo o constitucionalismo – art. 9.º da Constituição de 1822; art. 145.º, §12, da Carta Constitucional de 1826; art. 10.º da Constituição de 1838; art. 3.º/2 da Constituição de 1911; art. 5.º da Constituição de 1933. MIRANDA E MEDEIROS, 2017, p. 164. Cfr. DRAY, 1999, pp. 52-56.

⁵ NOVAIS, 2019, p. 67.

⁶ *Ibidem*.

constitucionalismo (aquele que determinava que a lei é igual para todos) não era, em geral, sensível à segunda faceta do princípio⁷.

Ora, enquanto o princípio da igualdade serviu, durante muito tempo, as aspirações jurídicas e filosóficas dos pensadores e ativistas sociais, a partir de certo momento, a igualdade, tal como estava plasmada nos textos da época, deixou a descoberto as suas insuficiências. Se a lei for cega e tratar todos do mesmo modo, não terá em conta as especificidades de cada um⁸.

Num primeiro momento, no Estado liberal, o princípio significava, sobretudo, igualdade na aplicação da lei. Na visão do otimismo liberal oitocentista, o que se pretendia garantir era que a lei fosse aplicada a todos os seus destinatários por igual, sem distinguir em função da posição social, de títulos ou convicções⁹. Já no Estado social, desvaneceu-se a confiança nas garantias da generalidade e abstração da lei. Ainda que a lei conferisse os mesmos direitos e deveres a todos, não raras vezes, encobria ou era ela própria fonte das injustiças, já que, impedindo-se diferenciações justificadas pelas diferenças materiais (tratando exatamente da mesma forma aquilo que, à partida, era substancialmente distinto), a lei geral e abstrata legitimava, mantinha ou até aprofundava as situações de injustiça e desigualdade¹⁰.

Foi assim que as preocupações e anseios de igualdade (que até então se concentravam nos perigos de uma aplicação desigual da lei) se foram transferindo para o próprio plano da criação da lei e do seu conteúdo, no sentido de que também o legislador se deveria sujeitar materialmente ao comando constitucional da igualdade¹¹. A igualdade passou a ser entendida como igualdade material, traduzida na exigência de tratamento igual daquilo que é igual e

⁷ AMARAL, 2004, pp. 38-39.

⁸ RAPOSO, 2004, p. 42.

⁹ NOVAIS, 2019, p. 69.

¹⁰ *Idem*, p. 70. Sobre as críticas ao modelo formal da igualdade, ver DRAY, 1999, pp. 57, ss.

¹¹ NOVAIS, 2019, p. 70. A descoberta desta outra dimensão da igualdade é do início do século XX. Antes, era praticamente impossível que se conhecesse a ideia de igualdade por outro modo que não fosse o da universalidade ou indiferenciação de estatutos. O princípio permanecia subsumido ao princípio da legalidade. A generalidade e abstração das normas, a sua vocação para a vigência intemporal e a sua capacidade para vincular as atuações concretas do juiz e da administração bastavam para cumprir a igualdade. A ideia de igual tratamento consumia-se pela neutralidade judiciária e imparcialidade administrativa. AMARAL, 2004, pp. 39-40. No mesmo sentido, ver BOTELHO, 2009, p. 135. Atualmente, todas as funções estaduais estão vinculadas ao princípio da igualdade. Isto significa que o princípio constitui sempre uma determinante heterónoma da legislação, da administração e da jurisdição. CANOTILHO E MOREIRA, 2007, pp. 345, ss; MIRANDA E MEDEIROS, 2017, pp. 164-165.

tratamento desigual daquilo que é desigual. As exigências de igualdade não se limitam à igualdade jurídico-formal, na lei e na sua aplicação, mas projetam-se igualmente enquanto igualdade fáctica, no plano da igualdade de oportunidades. Assim, o legislador deverá compensar as desigualdades e repor ou criar as condições de uma verdadeira igualdade, e poderá fazê-lo mesmo sendo necessário introduzir fatores de compensação que, no imediato, se traduzam em tratamentos privilegiados (e não apenas diferenciados) em favor dos que, por força de discriminações sistematicamente sofridas ao longo dos tempos e dos preconceitos e inércia sociais, são vítimas de desvantagens tão profundamente enraizadas que não lhes permitem a obtenção de resultados iguais¹².

O princípio da igualdade encontra consagração constitucional no art. 13.º da CRP, ao estipular que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, além de que ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de diversos fatores¹³. O art. 13.º é composto por duas normas: a primeira afirma a igualdade entre todas as pessoas, impondo o mesmo tratamento; a segunda veda qualquer diferenciação injustificada (isto é, qualquer discriminação¹⁴) entre elas. Enquanto o n.º 1 proclama genericamente a igualdade (princípio da igualdade *stricto sensu*), já o n.º 2 condena expressamente algumas discriminações concretas (princípio da não discriminação¹⁵)¹⁶.

¹² NOVAIS, 2019, p. 71. Sobre a evolução do princípio, desde a perspectiva formal à material, cfr. DRAY, 1999, pp. 89, ss; DRAY, 2015, pp. 127-147.

¹³ É ponto assente que este elenco de categorias suspeitas é meramente exemplificativo. Neste sentido: BOTELHO, 2009, pp. 156-157; MIRANDA E MEDEIROS, 2017, p. 172; CANOTILHO E MOREIRA, 2007, p. 340; DRAY, 1999, p. 108.

¹⁴ Discriminar significa estabelecer diferenças entre as pessoas com fundamento num pré-juízo sobre aquilo que as distingue e as características que formam a sua identidade. AMARAL, 2004, p. 41. A discriminação é o comportamento ou convicção, assente em preconceitos infundados e inconscientes, que se revela em distinções, restrições, exclusões ou preferências, fundadas numa qualquer marca distintiva, que tenha por objetivo ou efeito a destruição ou o comprometimento do reconhecimento, gozo ou exercício dos direitos em condições de igualdade. RAPOSO, 2004, p. 45.

¹⁵ O princípio da não discriminação permite tornar operativo o princípio da igualdade, de conteúdo fortemente abrangente e indeterminado. Não obstante, ele não possui uma real autonomia dogmática. A doutrina tende a dividir-se entre a consideração da não discriminação como mera dimensão negativa da igualdade ou como princípio com um certo grau de autonomia. CANOTILHO, 2011, pp. 102-103. Para uns, a igualdade é um princípio mais rico e abundante do que o princípio da não discriminação, que não passa de um seu corolário. RAPOSO, 2004, p. 45. Para outros, falar do princípio da igualdade envolve, necessariamente, a abordagem do princípio da não discriminação, que surge inevitavelmente como sua concretização ou reflexo. DRAY, 1999, p. 97.

¹⁶ RAPOSO, 2004, pp. 56-57.

O art. 13.º vai mais além de um mero entendimento formal da igualdade, passando pela igualdade material, e até pela admissibilidade de medidas de discriminação positiva¹⁷. Acresce que, ao longo do discurso constitucional, palavras e expressões como “igual”, “iguais direitos” ou “condições de igualdade” aparecem várias vezes¹⁸.

Ao determinar a igualdade dos cidadãos perante a lei, a CRP acolhe a versão historicamente adquirida da fórmula clássica do princípio. Não obstante, o alcance da proteção constitucional tem vindo a enriquecer-se e a alargar-se. O seu âmbito de proteção abrange, na ordem constitucional portuguesa, as seguintes dimensões: proibição do arbítrio¹⁹, sendo inadmissíveis, quer diferenciações de tratamento sem qualquer justificação razoável, quer a identidade de tratamento para situações manifestamente desiguais; proibição de discriminação, não sendo legítimas quaisquer diferenciações de tratamento entre os cidadãos baseadas em categorias meramente subjetivas; obrigação de diferenciação²⁰, como forma de compensar a desigualdade de oportunidades, o que pressupõe a eliminação ou atenuação de desigualdades fácticas de natureza social, económica e cultural, a fim de se assegurar uma igualdade jurídico-material²¹.

Em termos de enquadramento jurídico internacional e europeu, o princípio da igualdade encontra consagração nas seguintes normas: arts. 2.º e 7.º da DUDH; 2.º/1, 3.º e 26.º do PIDCP; 2.º/2 e 3.º do PIDESC; 14.º da CEDH; 20.º da CSER; 2.º do TUE; 20.º, 21.º e 23.º da CDFUE²².

¹⁷ *Idem*, p. 57. O art. 13.º consubstancia a clássica proclamação da igualdade formal perante a lei, sem, contudo, pretender focar-se numa mera igualdade formal e reafirmando a dimensão material. Aqui reside o cerne da igualdade, plasmado como propósito constitucional no art. 9.º, al. d), que incumbe o Estado de promover a igualdade real dos portugueses. BOTELHO, 2009, p. 140.

¹⁸ AMARAL, 2004, p. 35. Ao lado do princípio geral da igualdade, a CRP reconhece e garante um grande número de específicos direitos fundamentais de igualdade, v.g. arts. 9.º, d), h); 10.º/1; 26.º/1; 36.º/1/3/4; 47.º; 48.º; 50.º; 58.º/2, b); 109.º; 113.º/3, b).

¹⁹ Constitui um limite externo da liberdade de conformação e decisão dos poderes públicos, servindo o princípio da igualdade como princípio negativo de controlo. CANOTILHO E MOREIRA, 2007, pp. 339-340.

²⁰ Não se impede a diferenciação de tratamento, mas apenas as discriminações arbitrárias e irrazoáveis, que não tenham fundamento bastante. CANOTILHO E MOREIRA, 2007, p. 341. Enquanto o princípio da igualdade acentua aquilo que aproxima e assemelha as pessoas, o princípio da não discriminação vem sublinhar o que as distingue, afirmando que, não obstante essas diferenças, são todos titulares da mesma dignidade. O princípio da não discriminação proíbe discriminações, mas não diferenciações. A discriminação não se confunde com a diferenciação ou o tratamento desigual, fundado em motivos razoáveis, legítimos, justos e constitucionalmente fundamentados. RAPOSO, 2004, pp. 47-48.

²¹ Acerca das três dimensões no controlo do respeito pelo princípio da igualdade, cfr. CANOTILHO E MOREIRA, 2007, pp. 339, ss; MIRANDA E MEDEIROS, 2017, pp. 167, ss.

²² Sobre a não discriminação no seio do CE e UE, LOPES, 2011; CANOTILHO, 2011.

2. O princípio da igualdade de género

2.1. A construção de um significado

Preliminarmente, cumpre fixar alguns esclarecimentos terminológicos quanto às expressões “sexo” e “género”. Do ponto de vista concetual, é relevante determinar o que as distingue, dado que a discriminação dita em razão do sexo acontece, na maior parte dos casos (exceto naqueles em que o tratamento diferenciado se deve à gravidez, puerpério e amamentação), em razão do género²³.

Desde os anos 60 e 70, sexólogos e psiquiatras têm desenvolvido a ideia de que sexo e género constituem categorias distintas – sexo reporta-se às características físicas determinadas pelas condicionantes anatómicas e biológicas, enquanto que género se relaciona com o desenvolvimento psicológico ou cultural, criado pela identidade de género e papéis de género. A dicotomia sexo/género foi apropriada pelas várias teorias feministas para, no fundo, afirmar que o corpo feminino não determinava as aspirações e os papéis das mulheres na sociedade e que as diferenças psicológicas e comportamentais entre mulher e homem eram moldadas pelas práticas e expetativas sociais e culturais. Assim, ao contrário do sexo que era imutável, o género seria socialmente construído²⁴.

Sendo o género definido relativamente aos significados sociais atribuídos às diferenças biológicas existentes entre os sexos, o mesmo constitui uma construção ideológica e cultural que afeta a distribuição dos recursos, da riqueza, do trabalho, da tomada de decisão e do poder político, e o gozo dos direitos na família e na vida privada e pública. Apesar das variações existentes entre culturas e ao longo do tempo, as relações de género caracterizam-se por uma partilha assimétrica do poder como um traço persistente²⁵.

Por este motivo, a igualdade de género significa uma igual visibilidade, empoderamento e participação de ambos os sexos em todas as esferas da vida na sociedade. É importante compreender que as condições de vida dos homens e das mulheres são muito distintas (até certo ponto, graças à função reprodutora das mulheres), sendo que a questão

²³ ROUXINOL, 2020, pp. 545-546.

²⁴ GOMES, 2020, pp. 249-250. Cfr. ROUXINOL, 2020, pp. 547-548; MESTRE, 2020, p. 92; Conselho da Europa, 1998, p. 7.

²⁵ RÊGO, 2019, p. 19.

principal não diz respeito à mera existência dessas diferenças, mas ao facto de que aquelas não devem ter um impacto negativo em ambos, nem fundar qualquer discriminação²⁶.

A igualdade de género é um princípio fundamental do atual ordenamento jurídico, integrando o direito pleno à cidadania e representando um real critério democrático. Uma política para a igualdade de tratamento e de oportunidades entre mulheres e homens pretende neutralizar e ultrapassar as barreiras, visíveis e invisíveis, que existem ou poderão surgir no acesso, em condições de igualdade, à participação económica, política e social²⁷.

As bases de uma política para a igualdade de género são ancoradas diretamente no texto constitucional. Além do art. 13.º da CRP, destaca-se o art. 9.º, h)²⁸, que estabelece como tarefa fundamental do Estado promover a igualdade entre mulheres e homens, tarefa reforçada pelo art. 58.º/2, b) – relativo à promoção da igualdade de oportunidades no direito ao trabalho – e pelo art. 59.º (*vide* art. 47.º). Por seu turno, o art. 36.º/3 menciona a igualdade de direitos e deveres dos cônjuges. Prevê-se a igualdade de participação na vida pública (art. 48.º) e o igual direito de sufrágio (art. 49.º). Encontram-se também específicos direitos com implicações em sede de igualdade de género nos arts. 67.º (família) e 68.º (paternidade e maternidade)²⁹.

Não pode deixar de se salientar o art. 109.º, na sua versão revista de 1997, o qual prevê que a participação direta e ativa de mulheres e homens na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos³⁰. Neste sentido, não existem dúvidas de que igualdade de estatuto (jurídico e social) é reclamada pela CRP e deve ser concretizada pelo legislador ordinário.

²⁶ Conselho da Europa, 1998, p. 7.

²⁷ NETO, 2009, p. 162.

²⁸ A al. h) foi acrescentada pela revisão constitucional de 1997. A inserção desta norma-tarefa em sede de princípios fundamentais significa que a igualdade entre mulheres e homens não é uma simples refração do princípio da igualdade, nem se limita a aspetos específicos da mesma. A consagração no Tratado de Amesterdão, como princípio e objetivo de ação da Comunidade Europeia, influenciou a sua positivação no texto constitucional português. Esta norma constitui um limite à atuação dos poderes públicos, impondo a eliminação de desigualdades formais e substanciais através de um empenho explícito e ativo na sua promoção. CANOTILHO E MOREIRA, 2007, p. 281. Aquela promoção traduz-se, não apenas na proibição de discriminações, como em discriminações positivas. MIRANDA E MEDEIROS, 2017, p. 145.

²⁹ NETO, 2009, p. 170.

³⁰ NETO, 2009, p. 173.

2.2. A desconstrução de um significado

Em Portugal, desde o início do século XX, as condições de igual visibilidade e participação das mulheres têm vindo a evoluir em sentido positivo. Progressivamente (em particular, a partir de 1974, com a revolução e a transição para a democracia), foram sendo eliminados os obstáculos aos direitos da mulher: no seio da família (no que diz respeito ao casamento e divórcio; aos filhos e bens; ao desaparecimento da figura do chefe de família e do poder marital; à necessidade de consentimento do marido para várias atividades); relativamente ao sufrágio (capacidade eleitoral plena); quanto à escolaridade ou estudos superiores, além do acesso a variadas carreiras (tais como, cargos políticos, diplomáticos, magistrados); no que diz respeito à igualdade de condições no trabalho (remuneração e proteção na maternidade)³¹. Pelo exposto, entende-se que o direito

*Subjuga e liberta, confina e abre horizontes, cria identidades e destrói-as. Não haverá talvez zona do seu discurso em que seja isto mais verdade do que a da formação de relações sociais de género, ou seja, a produção normativa de hierarquias e propriedades nas posições e competências relativas de homens e mulheres*³².

Verifica-se que o direito teve, historicamente, um papel na criação de uma hierarquia entre mulheres e homens. Consequentemente, o mesmo poderá auxiliar na sua desconstrução, não só proibindo tratamentos discriminatórios inferiorizantes, mas sobretudo obrigando as devidas instâncias a tomar medidas que contrariem a real situação de desigualdade³³.

Disposições legais expressamente discriminatórias, como as que existiram na lei portuguesa até 1974, são contrárias ao respeito pela dignidade das mulheres. Acresce que o efeito a longo prazo destas normas subsiste, muitas vezes, depois da sua revogação formal, dado que aquelas não se limitam a refletir uma forma de pensar socialmente dominante, antes, com frequência, a condicionam ou ajudam a condicionar³⁴. Com efeito, as políticas e estruturas desempenham um papel muito importante na formação das condições de vida e, ao fazê-lo, frequentemente institucionalizam a manutenção e reprodução da construção social do género³⁵.

³¹ Para uma evolução detalhada, cfr. NETO, 2009, pp. 167-170.

³² BELEZA, 2000, pp. 35-36.

³³ *Idem*, p. 38.

³⁴ *Idem*, pp. 48-49.

³⁵ Conselho da Europa, 1998, pp. 7-8.

Em particular, o emprego feminino³⁶ caracteriza-se por “tensões, estagnações e regressões que nas sociedades contemporâneas não parecem ter terminado”³⁷. Apesar da tendência para uma crescente participação das mulheres no mercado de trabalho e das conquistas em termos de igualdade de tratamento e de oportunidades, continua a verificar-se a persistência de assimetrias significativas, sobretudo no que respeita à estrutura salarial, à progressão na carreira, ao acesso a cargos de chefia e participação na tomada de decisão, à segregação em determinadas profissões, às dificuldades na conciliação entre o trabalho e as responsabilidades familiares³⁸.

Em Portugal, desde os anos 70, assistiu-se a um forte crescimento da população ativa feminina, o que significa que o número de mulheres a exercer uma atividade laboral subiu de forma acentuada³⁹. Não obstante, o carácter recente da entrada das mulheres no mercado de trabalho, sendo certo que a maioria continuou a assumir, em termos quase exclusivos, os encargos ligados à vida familiar e ao cuidado dos filhos, contribuiu para reforçar uma desigualdade de facto entre os dois sexos, acentuando a identificação do trabalho feminino com o maior custo de mão de obra, a maior taxa de absentismo, a menor mobilidade nas deslocções territoriais, uma menor possibilidade de realizar trabalho por turnos e suplementar, e uma menor disponibilidade em geral motivada pelas atividades domésticas e familiares⁴⁰.

Atualmente, Portugal destaca-se no contexto da UE por apresentar uma taxa de emprego feminino acima da média europeia⁴¹. De qualquer modo, a taxa de emprego dos homens continua a ser superior à das mulheres em todas as regiões do país – em 2019, a taxa de emprego dos homens foi de 60,7% e a das mulheres foi de 50,9%; e a taxa de desemprego

³⁶ Não se pretende apresentar um estudo sociológico detalhado, somente dar conta dos principais factos que atestam a desigualdade de género no trabalho e no emprego. Todos os dados aqui sumariamente abordados podem ser consultados na sua forma completa nas respetivas referências bibliográficas.

³⁷ REBELO, 2002, p. 16.

³⁸ AMARO E MOURA, 2008, p. 19.

³⁹ REBELO, 2002, p. 18. Grande parte da explicação para este movimento crescente de participação das mulheres no mercado de trabalho português prende-se com o significativo aumento das qualificações e a procura progressiva dos estudos superiores. Em Portugal, após várias décadas de predomínio masculino nos diversos níveis escolares, as mulheres são presentemente mais numerosas em quase todos os graus de ensino. *Idem*, p. 19. Cfr. XXII Governo Constitucional, 2019, p. 15 (Figura 2. Taxa de feminização por nível/ciclo de estudos).

⁴⁰ CARVALHO, 2001, p. 148.

⁴¹ Em 2020: média da UE – 66.8; Portugal – 71.9 (Fonte: Eurostat).

das mulheres mantêm-se superior à dos homens – em 2019, existiam mais 31,3 mil mulheres do que homens em situação de desemprego⁴².

Ademais, mantêm-se uma segmentação vertical e horizontal no mercado de trabalho português em função do género, isto é, as mulheres continuam a ter dificuldades em aceder a posições de poder e de chefia, além de existirem setores de atividade em que estão sub-representadas e outros em que estão sobre-representadas⁴³.

Uma das questões problemáticas é a subsistência das diferenças assinaláveis entre mulheres e homens no que toca à média de horas semanais despendidas a cuidar da casa e da família. Os homens continuam a contribuir bastante menos em todos os países europeus⁴⁴. Por este motivo, o nascimento de uma criança confronta as mulheres (muito mais do que os homens) com a necessidade de conciliar o tempo de trabalho e o tempo familiar, por vezes em detrimento das perspetivas profissionais⁴⁵.

É também notório que a disparidade salarial entre mulheres e homens é uma das lacunas persistentes. As mulheres obtêm salários sistematicamente inferiores aos homens em todas as idades. No nosso país, as mulheres jovens (até aos 29 anos) têm um salário médio por hora de 5,8€ enquanto os homens auferem 6,1€. Já entre os 30 e os 49 anos, as mulheres portuguesas recebem em média 10,3€ por hora, enquanto os homens auferem 11,6€. Finalmente, na fase tardia da vida ativa (dos 50 aos 65 anos), as mulheres portuguesas ganham em média 9,9€ por hora, enquanto os homens recebem 12,9€⁴⁶. As diferenças ultrapassam os 600€ brutos mensais no grupo dos representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, bem como dirigentes e gestores executivos⁴⁷. Em Portugal, a disparidade salarial entre mulheres e homens era 14,4%, em 2018, no que se refere à remuneração base

⁴² XXII Governo Constitucional, 2019, pp. 27, ss. Cfr. DRAY, 2016, pp. 69, ss.

⁴³ TORRES, 2018, p. 52; REBELO, 2002, p. 19; Eurofound, 2020, pp. 14, ss. Cfr. XXII Governo Constitucional, 2019, pp. 36 (Tabela 18. População empregada no grupo profissional dos representantes do poder legislativo e de órgãos executivos), 37 (Figura 14. Variação do emprego por atividade económica e por sexo), 67 (Figura 26. Taxa de feminização do emprego nas administrações públicas por cargo/carreira/grupo), e 69 (Figura 27. Taxa de feminização do emprego no grupo dos representantes do poder legislativo e de órgãos executivos das administrações públicas).

⁴⁴ TORRES, 2018, pp. 36-38. Em todas as idades existe uma forte feminização do trabalho não pago, com sobrecarga das mulheres. Em Portugal, as mulheres trabalhadoras entre os 15 e os 49 anos dedicam em média o dobro das horas dos homens ao trabalho doméstico e a cuidar da família. *Idem*, p. 59. No mesmo sentido: Eurofound, 2020, p. 43; Comissão Europeia, 2019b, p. 9.

⁴⁵ REBELO, 2002, p. 21.

⁴⁶ TORRES, 2018, p. 21.

⁴⁷ *Idem*, p. 58.

(148,9€/mês, que as mulheres auferem menos que os homens), e em relação ao ganho, a disparidade era de 17,8%, em 2018 (traduz uma perda média de 225,5 €/mês para as mulheres em relação aos homens)⁴⁸. A disparidade salarial acentua-se à medida que aumenta o nível de qualificação profissional e de escolaridade dos trabalhadores⁴⁹. No que respeita aos trabalhadores titulares de salários mais elevados, em 2018, as mulheres continuam a estar claramente sub-representadas⁵⁰.

Como se verá adiante, embora exista uma panóplia alargada de instrumentos e normas (nacionais e internacionais) que se propõem a caminhar no sentido da igualdade de género, e apesar dos progressos já alcançados, parecem existir ainda um número de bloqueios que impedem uma concretização mais plena do princípio. O que verdadeiramente impede uma passagem da teoria à prática, que contrarie o perigo de termos direitos plasmados e traduzidos em meras inscrições vazias, reside nos métodos usados para promover a igualdade de género. Neste ensejo,

Equality policy should ensure that a gender perspective is integrated into all policy areas and that the whole of society is involved in promoting equality. As imbalances between women and men continue to influence all walks of life, it is becoming increasingly clear that new approaches, new strategies and new methods are needed to reach the goal of gender equality⁵¹.

⁴⁸ XXII Governo Constitucional, 2019, p. 41. Em 2020, o Dia Nacional da Igualdade Salarial assinalou-se a 10 de novembro – a partir desse dia, e até ao final do ano, as mulheres em Portugal trabalharam sem receber (virtualmente), o que traduz uma diferença remuneratória de 52 dias de trabalho.

⁴⁹ *Idem*, pp. 42-43 (Tabela e Figura 19. Remuneração média mensal base e ganho por sexo e disparidade salarial entre homens e mulheres), 44 (Figura 20. Disparidade entre as remunerações de homens e mulheres por nível de qualificação), e 45 (Figura 21. Disparidade entre as remunerações de homens e mulheres por nível de habilitação escolar).

⁵⁰ *Idem*, p. 47; REBELO, 2002, p. 22.

⁵¹ Conselho da Europa, 1998, p. 12.

3. A estratégia do *gender mainstreaming*⁵²

3.1. Um conceito revolucionário

O *gender mainstreaming* (doravante abreviado *GM*) surgiu pela primeira vez nos textos internacionais após a III Conferência da ONU sobre a Mulher (Nairobi, 1985), quando a Comissão do Estatuto das Mulheres instou todos os órgãos do sistema da OI a formular e pôr em prática uma política abrangente sobre a igualdade das mulheres e a incorporá-la nos seus planos, declarações, objetivos e programas. Na IV Conferência da ONU sobre a Mulher (Pequim, 1995), a estratégia do *GM* foi explicitamente aprovada pela Plataforma de Ação⁵³.

A ONU optou por uma definição bastante completa:

*Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programs, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programs in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality*⁵⁴.

No mesmo sentido, e no âmbito das diferentes organizações intergovernamentais europeias, o conceito começou a ser promovido. A Comissão Europeia adotou uma comunicação sobre a matéria, em 1996, declarando oficialmente o seu empenho na estratégia, comprometendo-se a mobilizar todas as políticas comunitárias no sentido de alcançar a igualdade de género⁵⁵. Por seu turno, o CE juntou um grupo de especialistas, o qual preparou uma recomendação sobre o enquadramento concetual e a metodologia do *GM*, em 1998. O mesmo grupo acordou na seguinte definição:

Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is

⁵² Nesta análise, será utilizado o termo original (em inglês), uma vez que a expressão não é facilmente traduzida para outras línguas e perde significado com as mesmas. Em português, poderá aceitar-se a tradução como incorporação ou integração de uma perspectiva de (igualdade de) género, ou até (com uma mistura entre as duas línguas) *mainstreaming* de género. O termo *mainstream* diz respeito à corrente ou tendência dominante, em vigor, do momento. Por seu turno, o termo *mainstreaming* refere-se a generalização. Portanto, está em causa a integração do género (como conceito, questão, problema) na sociedade em geral e nas suas políticas comuns. Cfr. <https://www.linguee.pt/> e <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/>. No mesmo sentido: a definição de *mainstream* corresponde às ideias, atitudes ou atividades consideradas normais ou convencionais; a tendência dominante na opinião, na moda ou nas artes. CHARLESWORTH, 2005, p. 18.

⁵³ Conselho da Europa, 1998, pp. 12-13.

⁵⁴ ECOSOC, 1997.

⁵⁵ Comissão Europeia, 1996.

*incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making*⁵⁶.

Daqui se retira que se pretende a integração de uma dimensão ou perspectiva de igualdade de género em todas as políticas⁵⁷ e todas as fases⁵⁸, a qual acarreta implicações funcionais e estruturais – a reorganização, o aperfeiçoamento, o desenvolvimento e a avaliação dos processos políticos, tendo em conta o impacto que terão na vida de homens e mulheres⁵⁹. Portanto, o *GM* é também um processo técnico, que faz uso de diferentes métodos e ferramentas⁶⁰. Acima de tudo, a estratégia envolve novas formas de criar e abordar as políticas comuns, além de alterações na cultura organizacional e/ou institucional que conduzam a mudanças nas estruturas sociais⁶¹.

São inúmeros os exemplos de intervenção adequados a uma estratégia de *mainstreaming*, podendo dizer-se que, mesmo uma enunciação esquemática, se apresenta como “uma tarefa digna de Cíclope ou Hércules”⁶².

O *GM* concetualiza a mudança nos processos como uma etapa crítica em direção às mudanças nos resultados. A sua aplicação envolve integrar as questões de género em todas as atividades financiadas e executadas pelo Estado e difundir a responsabilidade pelo *GM* a um amplo conjunto de atores, tornando-se assim uma preocupação rotineira de todos os ministérios⁶³. A ideia é que as questões de género sejam consideradas nas atividades institucionais ditas normais, centrais ou convencionais, não sendo deixadas à margem, a

⁵⁶ Conselho da Europa, 1998, p. 15.

⁵⁷ Cfr. *Idem*, pp. 27-28.

⁵⁸ Fase de preparação e planeamento, decisão, implementação e avaliação. *Idem*, pp. 26-27. Para consultar o ciclo e etapas do *GM* em detalhe, *vide* EIGE, 2016, pp. 7-10.

⁵⁹ Internalizar a igualdade de género nas políticas públicas correntes significa que os governos e os outros atores devem promover uma política ativa e visível com vista a integrar uma preocupação pela igualdade em todas as políticas e programas, nomeadamente analisando as consequências que delas resultam para mulheres e homens, antes de qualquer tomada de decisão. SILVA, 2000, p. 45.

⁶⁰ Para mais esclarecimentos sobre estes aspetos técnicos, cfr. Conselho da Europa, 1998, pp. 29-35.

⁶¹ O elemento essencial nesta definição é a ênfase na mudança dos processos políticos. O pressuposto subjacente é que a maioria das políticas constitui um elemento importante na construção de instituições sociais baseadas no género e na reconstrução contínua da desigualdade. O *GM* envolve uma reorganização dos processos porque estes são frequentemente cegos ou preconceituosos quanto ao género. VERLOO, 2001, pp. 2-3.

⁶² *V.g.* Instauração de políticas de quotas, elaboração de planos globais de igualdade, reorganização dos organismos de poder central e local (constituição de comissões interministeriais, designação de conselheiros para a igualdade, criação ou reforço de mecanismos para a igualdade), desenvolvimento de modelos e indicadores de acompanhamento da implementação das políticas, ações de sensibilização da opinião pública e de formação de públicos estratégicos (edição de guíões de avaliação e manuais de boas práticas). FERREIRA, 2000, p. 31.

⁶³ TRUE, 2014, p. 230.

cargo de órgãos ou estruturas especializadas⁶⁴. Neste sentido, “o *mainstreaming* não é, todavia, outra coisa senão uma forma de reformismo estatal, uma estratégia em que o Estado procura reformar-se a si próprio”⁶⁵.

3.2. A sucessão de estratégias políticas

Sem dúvida, o *GM* é visto como uma tentativa de inovação nas políticas de igualdade de género, de superar as limitações das estratégias anteriores. Inicialmente, havia um entendimento comum de que seria uma estratégia nova, mais promissora, transformadora e até revolucionária⁶⁶. De facto, verifica-se uma combinação cada vez mais complexa de abordagens para combater a desigualdade de género. Atualmente, existem três modelos, que, na prática, são indissociáveis: a igualdade de tratamento, a ação positiva e o *GM*⁶⁷.

O primeiro modelo, a igualdade de tratamento, diz respeito às medidas introduzidas na década de 70, fundadas na ideia de que as mulheres não deveriam ser discriminadas relativamente aos homens. A igualdade de tratamento concentrou-se em criar iguais oportunidades e corrigir as desigualdades existentes na lei, de modo a que os cidadãos fossem formalmente iguais⁶⁸.

O segundo modelo, a ação positiva, teve lugar durante a década de 80 e acrescentou uma dimensão substantiva ou material. Com efeito, o seu ponto de partida são as políticas de igualdade de género específicas, baseadas no reconhecimento de que nem sempre a igualdade formal promove uma igualdade real. A ação ou a discriminação positiva agem, portanto, no sentido de um tratamento preferencial das mulheres como grupo desfavorecido, em ordem a retificar a sua experiência anterior de discriminação, que se tornou institucionalizada⁶⁹.

O *GM*, por sua vez, foi apresentado na década de 90 como um modelo que desvia a atenção para os sistemas e processos que geram tais desigualdades. Visa neutralizar

⁶⁴ CHARLESWORTH, 2005, p. 1.

⁶⁵ FERREIRA, 2000, p. 17.

⁶⁶ VERLOO, 2001, p. 1. Com efeito, o *GM* reflete o culminar da concetualização contemporânea e da experiência prática de estratégias para promover a igualdade de género. BOOTH E BENNETT, 2002, p. 435.

⁶⁷ DALY, 2005, p. 437. Outros autores atestam a existência das três abordagens: VERLOO, 2001, p. 3; BOOTH E BENNETT, 2002, p. 433; POLLACK E HAFNER-BURTON, 2011, p. 433.

⁶⁸ DALY, 2005, p. 437; VERLOO, 2001, p. 3; BOOTH E BENNETT, 2002, p. 434; SILVA, 2000, p. 46; ÁLVARES *et al.*, 2020, pp. 13-14.

⁶⁹ DALY, 2005, pp. 437-438; VERLOO, 2001, p. 3; POLLACK E HAFNER-BURTON, 2011, p. 433; BOOTH E BENNETT, 2002, pp. 433-434; ÁLVARES *et al.*, 2020, p. 14; SILVA, 2000, p. 46. As ações positivas são disposições transitórias que procuram remediar discriminações tanto praticadas no passado como a praticar no futuro, com a finalidade de repor a igualdade de condições de partida para as categoriais sociais sub-representadas. FERREIRA, 2000, p. 16.

ativamente o preconceito de género e utilizar a arena democrática para promover a igualdade, abordando os próprios processos políticos e as práticas institucionalizadas que reproduzem a desigualdade. Graças a esse foco estrutural, aparenta ter um maior potencial para um impacto sério do que as restantes estratégias⁷⁰.

Repare-se que o *GM* não pode substituir ou tornar redundantes as políticas e aparelhos específicos para a igualdade de género, devendo antes complementá-los: “Mainstreaming and specific equality policy are not only dual and complementary strategies, they form a ‘twin track’ strategy”⁷¹.

Para a implementação do *GM* requer-se um conjunto de pré-requisitos ou condições facilitadoras⁷². Destaca-se, em primeiro lugar, a vontade política de questionar as atuais relações de género e estruturas, processos e políticas que perpetuam a desigualdade. O Estado deverá definir a igualdade de género como um dos seus principais objetivos, incluindo o *GM* na agenda. Em segundo lugar, é necessário que existam políticas específicas para a igualdade de género em prática⁷³. Em terceiro lugar, o *GM* requer estudos empíricos acerca da situação atual de homens e mulheres, e das atuais relações de género, exigindo-se ainda que exista uma base abrangente de conhecimento à disposição do legislador, o que implica o investimento em investigação nos estudos de género. Em quarto lugar, é necessário que a AP conheça todos os aspetos do processo político (atores responsáveis e envolvidos, além dos passos adotados). Em quinto lugar, é imperativo que existam recursos humanos e meios financeiros. Por último, é absolutamente essencial a participação das mulheres na vida pública e política e nos processos de decisão em número mais expressivo⁷⁴.

⁷⁰ DALY, 2005, p. 438; VERLOO, 2001, p. 3; ÁLVARES *et al.*, 2020, p. 14.

⁷¹ Conselho da Europa, 1998, pp. 16-17; VERLOO, 2001, p. 6; BOOTH E BENNETT, 2002, p. 442; CHARLESWORTH, 2005, p. 4; EIGE, 2016, p. 12.

⁷² Cfr. Conselho da Europa, 1998, pp. 23-25; EIGE, 2016, p. 7; SILVA, 2000, pp. 48, ss.

⁷³ Isto é, legislação para a igualdade de oportunidades e antidiscriminação; provedores ou comissões/conselhos para fiscalização; um aparelho nacional para exercer influência na política a todos os níveis; políticas e ações para endereçar interesses específicos de homens e mulheres; a existência de divisões ou grupos dentro de cada ministério; investigação e formação nestas questões; consciencialização sobre a igualdade de género. Conselho da Europa, 1998, p. 24.

⁷⁴ CAGLAR, 2013, p. 341; TRUE, 2014, p. 238; CHARLESWORTH, 2005, p. 4. A questão da representação das mulheres na formulação de políticas comporta uma das dimensões caracterizadoras do *GM*, juntamente com a integração de uma perspetiva de género no conteúdo das diferentes políticas. EIGE, 2016, p. 6.

Um dos aspetos mais característicos do *GM* é o alargamento dos participantes envolvidos⁷⁵ – ele implica todos os atores envolvidos no desenho, implementação e avaliação de políticas públicas, além de muitos outros. São eles os políticos, a administração, os aparelhos para a igualdade de género, os investigadores e especialistas, as ONG, os meios de comunicação, e as instituições supranacionais e internacionais.

3.3. Desafios e possibilidades

Desde cedo, foi reconhecido mérito ao *GM*⁷⁶. Apesar de ser um conceito essencialmente técnico, conseguiu uma aceitação relativamente ampla num curto espaço de tempo. Atualmente, a expressão é utilizada de forma bastante confortável nos círculos políticos. O vocabulário encontra-se omnipresente na arena internacional, tendo sido endossado pelas várias OI e supranacionais, além de ser regularmente adotado a nível nacional⁷⁷.

O *GM* foi considerado um processo de revisão de conceitos-chave que permite compreender mais adequadamente o mundo com a dimensão de género, ao invés do estabelecimento de uma teoria separatista que privilegie apenas um dos sexos. Por esse motivo, o *GM* também é apresentado como o melhor método para transformar as relações de género. Não apenas as mulheres têm a ganhar, mas a noção de transformação almeja uma mudança fundamental nas relações humanas, benéfica para as mulheres e, em última análise, também para os homens. Efetivamente, o foco não está nas mulheres, mas no género (o que inclui ambos os sexos e as respetivas desigualdades que enfrentam)⁷⁸.

Por conseguinte, o *GM* torna possível desafiar o carácter estrutural da desigualdade de género. A transversalização destas questões e o envolvimento de mais e novos atores na construção de uma sociedade equilibrada permite que o processo de transformação das relações de género possa ser acelerado e fortalecido⁷⁹. Na verdade, saber até que ponto o *GM*

⁷⁵ A necessidade de alargar a responsabilidade pela igualdade de género a inúmeros atores torna o *GM* extraordinariamente exigente. POLLACK E HAFNER-BURTON, 2011, p. 434.

⁷⁶ O conceito de igualdade saiu reforçado do encontro de Pequim e a adoção do *GM* tem sido encarada como uma das suas vitórias. SILVA, 2000, p. 45; ÁLVARES *et al.*, 2020, p. 16.

⁷⁷ DALY, 2005, p. 433; CHARLESWORTH, 2005, pp. 5-6; CAGLAR, 2013, p. 336.

⁷⁸ WALBY, 2005, p. 321; BROUWERS, 2013, p. 10; MEIER E CELIS, 2011, p. 472. O foco no género, e não nas mulheres, reconhece plenamente a relevância da vida dos homens para o debate sobre a igualdade. A adaptação da organização da sociedade a uma distribuição mais justa das responsabilidades humanas deve ter como objetivo transformar os papéis dos homens, bem como os das mulheres. BOOTH E BENNETT, 2002, p. 438.

⁷⁹ Conselho da Europa, 1998, p. 16.

pode ser transformador é uma questão crítica. A promessa de mudança tem sido acompanhada do monitoramento da sua concretização prática⁸⁰. É ainda notória a velocidade e eficiência com que a Comissão Europeia o conseguiu introduzir num amplo conjunto de áreas temáticas. A evidência preliminar na UE sugere que a introdução gradual de uma perspectiva de género nas políticas existentes tem o potencial de transformar o discurso, os procedimentos e os participantes e, em última análise, as políticas nacionais, para o benefício mútuo das mulheres e dos homens da Europa⁸¹.

Por último, resta mencionar que uma das virtualidades do *GM* se traduz nas perspectivas de futuro que pode trazer, não só à construção efetiva do direito à igualdade de género, mas também ao próprio desenvolvimento da sociedade, ao aprofundamento da democracia e à viabilização de um desenvolvimento sustentável⁸².

Pese embora o entusiasmo inicial depositado no *GM*, o mesmo parece não ter estado à altura das expectativas, o que deu origem a críticas desanimadoras. Na verdade, uma série de publicações desde o final da década de 1990 revelam desilusão relativamente ao que foi realizado até ao momento⁸³.

A primeira crítica diz respeito ao receio de que conduza ao abandono das ações específicas e positivas em favor das mulheres, ou até ao perigo de desaparecimento total das políticas para a igualdade de género⁸⁴.

Seguidamente, constata-se um problema linguístico, porquanto o conceito não se traduz adequadamente noutras línguas além do inglês. São termos estranhos para muitos dos utilizadores, levando a uma compreensão vaga dos problemas e objetivos em causa, e promovendo o uso indevido da palavra “género” como sinónimo para “mulheres”⁸⁵.

Adicionalmente, a pesquisa comparativa tem demonstrado que apenas alguns Estados (tais como a Bélgica, a Irlanda e a Suécia) mostram evidências de que a introdução do *GM* produziu mudanças concretas. Os esforços, embora presentes, são altamente fragmentados,

⁸⁰ DALY, 2005, p. 442. Ao nível do discurso, há uma mudança clara de um foco nas mulheres para um foco nas mulheres e nos homens. Houve uma mudança institucional ou estrutural nas unidades dedicadas à integração de género. Houve inovação nas ferramentas utilizadas para fazer políticas, isto é, foram introduzidos mecanismos de análise, avaliação e monitorização. Novos dados foram disponibilizados e novas pesquisas foram realizadas. Identificou-se algumas inovações na forma como as políticas são feitas. *Ibidem*.

⁸¹ POLLACK E HAFNER-BURTON, 2011, pp. 450 e 453.

⁸² SILVA, 2000, p. 43.

⁸³ DAVIDS *et al.*, 2013, pp. 396-397.

⁸⁴ POLLACK E HAFNER-BURTON, 2011, p. 452; VERLOO, 2001, p. 8. Cfr. p. 21 e nota n.º 71.

⁸⁵ BROUWERS, 2013, p. 24; BOOTH E BENNETT, 2002, p. 442; CHARLESWORTH, 2005, p. 12. *Vide* nota n.º 52.

sendo confinados a um domínio particular ou a um programa específico, geralmente desconectados da política governamental geral sobre o gênero, o que culmina numa falta de profundidade na incorporação⁸⁶.

Consequentemente, apesar da ampla promoção, o *GM* não aparenta ter sucedido, sendo apontadas várias explicações para tal. Entre as principais razões do impacto limitado e problema constante de tradução do compromisso em ação estão: a resistência institucional e política aos objetivos intrínsecos (a transformação da cultura organizacional constitui a principal barreira); as altas expectativas evocadas; a falta de liderança; escassos recursos financeiros e falta de incentivos; formação e experiência insuficientes; falta de clareza concetual; falta de sensibilização⁸⁷.

Uma crítica peculiar refere que uma das grandes lacunas na teorização do *GM* é a carência de um núcleo sociológico. Por outras palavras, ainda que a desigualdade de gênero seja atenuada pelas políticas públicas, não será eliminada porque, como fenómeno social, a desigualdade de gênero tem as suas raízes na sociedade, sendo que a política não é (totalmente) determinante daquela. O *GM* não reconhece o gênero como um problema estrutural e enraizado na sociedade, o que se reflete como uma rutura decisiva e um verdadeiro desafio para a teoria e prática⁸⁸. Não perfilhamos este entendimento, uma vez que o *GM* coloca a ênfase na mudança dos processos de tomada de decisão, no pressuposto de que estes têm efetivamente um papel na desconstrução da desigualdade, a qual é, por si mesma, estrutural na sociedade.

Outros autores apontam que o *GM*, muitas vezes, se transforma num exercício formal, enquanto perde de vista o seu objetivo, substantivo e mais amplo, de promover a igualdade de gênero. Ou seja, graças aos pressupostos que carrega sobre a intencionalidade e a

⁸⁶ DALY, 2005, p. 443. O *GM* implica um grau de compromisso difícil de cumprir, quer porque muitos dos atores envolvidos na formulação de políticas têm pouca experiência ou interesse por temas relacionados com o gênero, quer porque dificilmente aqueles podem protagonizar um processo técnico e político que requer mudanças de vários intervenientes. Perante a incapacidade de o Estado se reformar a si próprio, o *GM* reduz-se, na maior parte das vezes, a uma abordagem integracionista, segundo a qual se procura integrar as mulheres e as questões de gênero no âmbito de políticas existentes. ÁLVARES *et al.*, 2020, p. 15.

⁸⁷ O *GM* não trouxe a revolução nas relações de gênero ou na governação global que se esperava. Cfr. TRUE, 2014, p. 237; MEIER E CELIS, 2011, p. 470; BROUWERS, 2013, p. 22; CAGLAR, 2013, pp. 336-337; BOOTH E BENNETT, 2002, p. 443; CHARLESWORTH, 2005, p. 11; FERREIRA, 2000, p. 31.

⁸⁸ DALY, 2005, pp. 447-448.

racionalidade do processo político, dá origem a políticas que se concentram em aspetos técnicos ou processuais⁸⁹.

Finalmente, muitos concluem que a dimensão teórica é tão vasta que dificulta a prática. A definição abrangente é demasiado ambiciosa face ao que pode ser feito realisticamente, não sendo capaz de atender às suas próprias aspirações. As noções de transformação social, de mudanças necessárias nas estruturas de poder, na cultura organizacional e na sociedade, trouxeram até conotações messianistas ao debate, levando a doutrina a rematar com a afirmação de que o *GM* é utópico – ideal, mas impraticável⁹⁰. Romper com esta visão utópica de mudança implicaria aceitar que o *GM* fosse antes considerado parte de uma revolução lenta, entendimento que seguimos como mais plausível⁹¹.

⁸⁹ MEIER E CELIS, 2011, pp. 469-470. Cfr. *Idem*, pp. 471, ss; DALY, 2005, p. 445; BROUWERS, 2013, p. 25; TRUE, 2014, pp. 231 e 236; ÁLVARES *et al.*, 2020, p. 16.

⁹⁰ BROUWERS, 2013, pp. 22, 25 e 29-30.

⁹¹ DAVIDS *et al.*, 2013, p. 405.

4. Políticas públicas para a igualdade de género em Portugal

4.1. O compromisso com o *mainstreaming* de género⁹²

O Estado português reconhece a igualdade e a não discriminação como condição para a construção de um futuro sustentável para Portugal, enquanto país que realiza efetivamente os direitos humanos e assegura plenamente a participação de todos. Neste âmbito, tem priorizado a intervenção a vários níveis, orientado pelos princípios constitucionais⁹³.

Portugal é Estado Parte nos principais instrumentos internacionais em matéria de eliminação da discriminação contra as mulheres e de defesa e promoção dos seus direitos, designadamente, a Convenção da ONU (1979)⁹⁴; a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995) e documentos decorrentes das suas revisões; a Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável (2015)⁹⁵; a Estratégia do CE para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2018-2023; e a Estratégia da UE para a Igualdade de Género 2020-2025.

Neste contexto, as políticas públicas para a não discriminação em razão do sexo e a igualdade entre mulheres e homens têm sido consubstanciadas, nas últimas décadas, em vários planos nacionais: I Plano Global para a Igualdade de Oportunidades (1997); II Plano Nacional para a Igualdade (2003/2006); III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007/2010); IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação (2011/2013); V Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não Discriminação (2014/2017).

Recentemente, foi elaborada a ENIND – Portugal + Igual, que lançou um novo ciclo programático em 2018, com uma visão de longo prazo (alinhada temporal e substantivamente com a Agenda 2030 da ONU), apoiada em três planos de ação que definem objetivos estratégicos em matéria de não discriminação em razão do sexo e igualdade entre mulheres e homens, de prevenção e combate a todas as formas de violência contra as mulheres, violência de género e violência doméstica, e de combate à discriminação em razão da

⁹² Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018 e ENIND.

⁹³ *Vide* capítulos 1 e 2.

⁹⁴ Ratificada por Portugal em 1980 (Lei n.º 23/80, de 26/07), a *CEDAW* é o tratado internacional que enuncia de uma forma abrangente todos os direitos das mulheres, centrando-se na eliminação da discriminação.

⁹⁵ Em particular, ODS 5 (alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas). A Agenda 2030 implica a integração do objetivo da promoção da igualdade entre mulheres e homens (*mainstreaming* de género) noutros ODS como requisito para alcançar todos em geral.

orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais⁹⁶. O plano nacional divide-se em quatro eixos⁹⁷ e respetivas orientações, que apontam as vias instrumentais escolhidas para alcançar cada eixo.

Profundamente transformadora, e tendo em vista a eliminação de todos os obstáculos à igualdade, ao empoderamento e ao gozo pleno dos direitos, a ENIND assume como central a eliminação dos estereótipos de género enquanto fatores que estão na origem das discriminações diretas e indiretas em razão do sexo que impedem a igualdade substantiva, reforçando e perpetuando modelos de discriminação históricos e estruturais. Estes constituem ideias preconcebidas e generalizadas sobre os atributos e características que devem ou não ser possuídos por mulheres e homens, os comportamentos considerados socialmente adequados e os papéis que devem desempenhar.

A ENIND dispõe de uma abordagem dupla e complementar. Por um lado, pretende que o *mainstreaming* constitua o pano de fundo, isto é, todas as políticas devem ter em conta, de forma sistemática, e em todo o seu processo de planeamento, definição, execução, acompanhamento e avaliação, as especificidades das condições, situações e necessidades das mulheres e dos homens, e as relações hierarquizadas subjacentes. Por outro lado, a resposta à especificidade das necessidades diagnosticadas exige, de forma complementar e consequente, a definição e execução de ações específicas ou positivas, de carácter transitório, que corrijam as desvantagens estruturais.

Verifica-se, desta forma, que o Estado português assumiu um compromisso e demonstrou vontade política no sentido de realizar a estratégia do *mainstreaming* de género ou transversalidade da perspetiva de género⁹⁸. Destaca-se a promoção de um OE com

⁹⁶ Estes planos definem as medidas concretas a prosseguir no primeiro período de execução de quatro anos até 2021, a que se deverá seguir o processo de revisão e redefinição para o período seguinte de quatro anos, e assim sucessivamente. São definidas ainda metas anuais, entidades responsáveis e envolvidas e orçamento associado.

⁹⁷ Do segundo eixo, destaca-se os seguintes objetivos: promoção de uma participação plena e igual no trabalho; promoção da igualdade de rendimentos; promoção da igualdade nos tempos afetos a trabalho pago e não pago de apoio à vida familiar, e valorização do trabalho ligado ao cuidado; promoção do empoderamento das mulheres e da sua participação cívica e política; promoção da igualdade em todas as carreiras e em todos os contextos de tomada de decisão.

⁹⁸ Veja-se, por exemplo, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/2008, na qual se adota medidas de promoção da transversalidade da perspetiva de género na administração central do Estado.

impacto de género⁹⁹, a criação de políticas com um conteúdo sensível ao género, além da adoção de medidas no sentido da utilização de uma linguagem inclusiva¹⁰⁰.

4.2. *Mainstreaming* de género no trabalho e no emprego

O primeiro regime da igualdade e não discriminação¹⁰¹ alicerçou-se solidamente na lei com a aprovação do regime jurídico da igualdade no trabalho e no emprego, em 1979 (DL n.º 392/79, de 20/09), complementado, alguns anos depois, com a lei da proteção da maternidade e da paternidade (Lei n.º 4/84, de 5/04). O primeiro diploma¹⁰² foi de enorme importância, em termos formais e substanciais¹⁰³, tendo sido posteriormente replicado no setor público pelo DL n.º 426/88, de 18/11. O segundo foi outro diploma axial para a construção do nosso edifício normativo em matéria de igualdade, o qual foi também inovador para a época¹⁰⁴.

A evolução normativa do nosso sistema nesta matéria traduziu-se nas sucessivas alterações destes diplomas, para o CT de 2003 e de 2009, sem nunca alterar a sua estrutura fundamental, e adaptando-a apenas à progressão do direito social da UE nesta área. Esta

⁹⁹ Lei n.º 2/2020, de 31/03 (OE 2020), art. 15.º; Lei n.º 71/2018, de 31/12 (OE 2019), art. 15.º; Lei n.º 114/2017, de 29/12 (OE 2018), art. 17.º.

¹⁰⁰ Lei n.º 4/2018, de 09/02, sobre avaliação de impacto de género de atos normativos e utilização de linguagem não discriminatória na redação de normas através da neutralização ou minimização da especificação do género, do emprego de formas inclusivas ou neutras; Lei n.º 45/2019, de 27/06, que opera uma revisão global da linguagem utilizada nas convenções internacionais em matéria de direitos humanos ratificadas por Portugal. Cfr. Recomendação n.º (90)4 e 2019(1) do CE sobre o combate ao sexismo, em especial, na linguagem.

¹⁰¹ RAMALHO, 2019, pp. 11-13. Cfr. DRAY, 2015, pp. 335-338.

¹⁰² Inspirado nas diretivas comunitárias vigentes à época, apesar de Portugal não ser ainda membro da comunidade europeia (Diretiva 75/117/CEE, de 10/02, sobre igualdade remuneratória entre trabalhadores; Diretiva 76/207/CEE, de 9/02, sobre igualdade entre homens e mulheres no acesso ao emprego, nas condições de trabalho e no acesso à formação profissional).

¹⁰³ Em termos formais, foi importante por constituir o primeiro enquadramento jurídico destes problemas no domínio laboral. Em termos substanciais, foi igualmente marcante porque adotou conceitos operativos modernos (remuneração em sentido amplo, discriminação direta e indireta, trabalho igual e valor igual), porque teve uma incidência ampla (abrangendo não apenas a matéria, mais tradicional, da discriminação remuneratória, mas também as questões da discriminação no acesso ao emprego, no local de trabalho e na carreira), e ainda porque consagrou soluções inovadoras (como a substituição automática das cláusulas de convenções coletivas). RAMALHO, 2019, p. 12

¹⁰⁴ Por adotar uma perspetiva integrada sobre as matérias da maternidade/paternidade e da conciliação entre a vida profissional e familiar, que era, ao tempo, incomum; e por assumir expressamente (e precocemente) a ligação entre as temáticas da conciliação e da igualdade entre mulheres e homens no trabalho, abordando a conciliação numa perspetiva de pais e mães. O diploma estabeleceu um quadro relativamente completo de medidas (direito a licenças, medidas de flexibilidade do tempo de trabalho e direito a faltas para atendimento à família), o que era completamente novo, não só a nível nacional, mas mesmo no plano comunitário, onde ainda se falava apenas da proteção das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes como uma mera questão de saúde e segurança e, por isso mesmo, necessariamente circunscrita às mulheres. *Idem*, p. 13. Cfr. RAMALHO, 2009, pp. 10-13.

evolução culminou num conjunto de normas que formam, atualmente, um sistema de tutela abrangente, protetor e moderno¹⁰⁵.

No regime da igualdade no trabalho é transversal a proibição da discriminação em função do sexo. Assim, as discriminações direta e indireta em função do sexo são expressamente proibidas no trabalho subordinado (arts. 23.º/1, a), b); 24.º/1; 25.º/1 CT) e no trabalho independente (art. 5.º da Lei n.º 3/2011, de 15/02¹⁰⁶). Note-se que as disposições do CT são aplicáveis aos funcionários do setor privado, mas também aos do setor público – art. 4.º/1 da LGTFP¹⁰⁷.

O regime da igualdade de tratamento e de oportunidades¹⁰⁸ está integrado no CT, em secções autónomas, que tratam a igualdade e não discriminação em geral (arts. 23.º a 28.º); o assédio (art. 29.º); a igualdade e não discriminação em função do sexo (arts. 30.º a 32.º); e a parentalidade (arts. 33.º a 65.º)¹⁰⁹. De salientar que o CT permite explicitamente medidas de ação positiva (art. 27.º)¹¹⁰. Afirma-se e incentiva-se a licitude de medidas de carácter temporário que consagram um tratamento desigual como forma de compensar desigualdades que persistem¹¹¹. São situações de vantagem fundadas, desigualdades de direito em resultado de desigualdades de facto e tendentes à superação destas¹¹².

O *mainstreaming* de género no trabalho passa pela adoção de políticas públicas que assentam em quatro objetivos elementares e complementares: promover a representação equilibrada na tomada de decisão e nos cargos dirigentes; eliminar as disparidades de rendimentos entre mulheres e homens; garantir a proteção na parentalidade e promover a conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar; combater a violência de género e o assédio moral e sexual no trabalho.

¹⁰⁵ RAMALHO, 2019, p. 14. Cfr. DRAY, 2015, pp. 339-358.

¹⁰⁶ Cfr. Diretiva 2010/41/UE, de 7/07, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente.

¹⁰⁷ Comissão Europeia, 2020, pp. 8-21.

¹⁰⁸ Que transpõe a Diretiva 2006/54/CE, de 05/07, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional; e a Diretiva 2000/78/CE, de 27/11, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional.

¹⁰⁹ Comissão Europeia, 2020, pp. 8-21.

¹¹⁰ Cfr. Arts. 4.º *CEDAW*; 157.º/4 TFUE; 3.º Diretiva 2006/54/CE.

¹¹¹ MARTINEZ, 2020, pp. 137-138. Relativamente à criação de sistemas de quotas no trabalho, a jurisprudência comunitária é muito importante. *Vide* acórdãos do TJUE *Kalanke* (C-450/93) e *Marschall* (C-409/95). Cfr. *idem*, p. 139; RAPOSO, 2004, pp. 69-73; MAIA DA SILVA, 2000, pp. 103-106; CARVALHO, 2001, pp. 151-152.

¹¹² MIRANDA E MEDEIROS, 2017, p. 173. Cfr. Comissão Europeia, 2019a, p. 13; GOMES, 2020b, §1-3.

4.2.1. Promover a representação equilibrada na tomada de decisão e nos cargos dirigentes

A discussão global sobre a participação das mulheres na tomada de decisões políticas e económicas tem vindo a ocorrer nas últimas duas décadas, sendo que, na maioria dos casos, as quotas de género (voluntárias ou obrigatórias) foram a resposta de eleição. A Plataforma de Ação de Pequim representou um verdadeiro avanço na tentativa de colocar esta questão em primeiro plano, adotando explicitamente a ação positiva como legítima e necessária, e interligando-a com a noção de justiça e democracia. Embora seja um fenómeno de dimensão mundial e promovido por organizações internacionais, a revolução das quotas de género tem uma genealogia específica na Europa. Em 2016, dez Estados Membros da UE tinham implementado quotas legisladas para as suas assembleias parlamentares. Mais recentemente, tem-se assistido à difusão das quotas no domínio dos órgãos públicos e empresariais¹¹³.

Sob a égide do art. 9.º, al. h) da CRP, têm sido adotadas medidas de ação positiva neste aspeto, nomeadamente: a Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21/08 (lei da paridade nos órgãos colegiais representativos do poder político), estabeleceu que as listas para a AR, PE e AL são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos (desde 2019, 40%); a Lei n.º 62/2017, de 01/08, fixou o regime da representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do setor público empresarial e das empresas cotadas em bolsa¹¹⁴; a Lei n.º 26/2019, de 28/03, definiu o regime da representação equilibrada entre homens e mulheres no pessoal dirigente e nos órgãos da AP. Desde as suas origens, o tema das quotas é motivo de proeminente debate e controvérsia. Não havendo espaço para desenvolvimentos, cabe somente o comentário de que, embora perfilhemos o entendimento de algumas críticas apontadas, somente uma política de quotas obrigatória permitirá impulsionar um progresso mais acelerado e não despreciando¹¹⁵.

¹¹³ LÉPINARD E RUBIO-MARÍN, 2018, pp. 1-6. Sobre os conceitos de quotas de partidos voluntárias, eleitorais legisladas, de órgãos públicos e de órgãos empresariais, cfr. *idem*, p. 7. Quanto à implementação das quotas em Portugal, ver ESPÍRITO-SANTO, 2018; MONTEIRO, 2011. Ver ainda a Recomendação n.º (2003)3 do CE.

¹¹⁴ Em Portugal, a participação de mulheres nos conselhos de administração das maiores empresas cotadas em bolsa passou de 16,2% (2017), para 21,6% (2018), e 24,6% (2019), o que pode constituir um indicador do impacto da lei. XXII Governo Constitucional, 2019, p. 100.

¹¹⁵ Vide RAMALHO, 2019, pp. 18-19; RAPOSO, 2004, pp. 54-55 e 61. Para consulta de dados estatísticos, cfr. Comissão Europeia, 2019b, pp. 25-41.

4.2.2. Eliminar as disparidades de rendimentos entre mulheres e homens¹¹⁶

O princípio da igualdade de remuneração entre mulheres e homens por trabalho igual ou de igual valor está consagrado nos tratados da UE há cerca de 60 anos (inicialmente no art. 119.º do Tratado de Roma e atualmente no art. 157.º do TFUE), é reiterado sistematicamente nas orientações de política europeia e internacional¹¹⁷, estando inscrito na CRP (al. a) do art. 59.º/1) e refletido no CT (arts. 23.º/1, c), d); 24.º/2, c); 31.º; 270.º).

Recentemente, a Lei n.º 60/2018, de 21/08, aprovou medidas de promoção de igualdade remuneratória e reforçou os poderes da ACT e da CITE (de forma a permitir a punição dos empregadores incumpridores), não se limitando a paridade apenas à retribuição base, o que é fundamental para evitar uma possível desigualdade salarial mascarada através das demais prestações pagas pelo empregador (al. b) do art 2.º).

Com a entrada em vigor do diploma, o GEP-MTSSS passa a disponibilizar anualmente informação estatística sobre as diferenças remuneratórias de género a nível setorial e por empresa (art. 3.º). É exigido às empresas que assegurem uma política remuneratória transparente, assente na avaliação das componentes dos postos de trabalho e com base em critérios objetivos (art. 4.º). Foi consagrada uma presunção de discriminação remuneratória nos casos em que o empregador assim não proceda. Acresce que a ACT pode notificar as empresas cujos balanços evidenciem diferenças salariais de género para apresentarem um plano de avaliação das mesmas (art. 5.º). Os trabalhadores ou representantes sindicais podem solicitar à CITE a emissão de um parecer vinculativo sobre discriminação remuneratória. Concluindo-se pela existência de indícios daquela, a entidade empregadora é convocada para proceder à sua justificação ou correção (art. 6.º).

Para proteção do trabalhador, presume-se abusivo o despedimento ou outra sanção aplicada alegadamente para punir uma infração laboral, quando tenha lugar até um ano após o pedido de parecer, e é inválido o ato de retaliação que prejudique o trabalhador em consequência de rejeição ou recusa de submissão a discriminação remuneratória (art. 7.º). Ademais, os tribunais comunicam imediatamente à CITE as sentenças condenatórias por discriminação remuneratória em razão do sexo transitadas em julgado (art. 9.º). Em último lugar, prevê-se um regime sancionatório e contraordenacional (arts. 12.º e 13.º).

¹¹⁶ Cfr. ABRANTES, 2019, pp. 6-7; XXII Governo Constitucional, 2019, pp. 100-101; Comissão Europeia, 2020, pp. 22-30; BOTELHO, 2009, pp. 137, ss; Comissão Europeia, 2019b, p. 22.

¹¹⁷ Arts. 23.º/2 DUDH; 7.º PIDESC; 4.º CSER; Convenção n.º 100 OIT (DL n.º 47 302, de 4/11/1966).

4.2.3. Garantir a proteção na parentalidade e promover a conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar

A maternidade e a paternidade são reconhecidas como valores sociais eminentes, sendo que os trabalhadores têm direito à proteção da sociedade e do Estado nessa realização e adequada conciliação (arts. 33.º, ss do CT), além de ser proibida qualquer forma de discriminação em função do exercício destes direitos (art. 35.º-A CT, aditado em 2019). Este tema está amplamente consagrado nos vários instrumentos internacionais a que Portugal se encontra vinculado¹¹⁸, destacando-se ainda os arts. 59.º/1, b) /2, c); 67.º e 68.º da CRP. A complementar o CT está o DL n.º 91/2009, de 9/04, relativo à proteção social associada à parentalidade e a Lei n.º 102/2009, de 10/09, relativa à segurança e saúde no trabalho¹¹⁹. Por fim, merece referência a Lei n.º 90/2019, de 4/09, que veio reforçar estes direitos¹²⁰.

A prossecução deste objetivo passa por conceder licenças, faltas e dispensas aos trabalhadores (e correspondente apoio da Segurança Social); facultar formas de flexibilização do horário de trabalho no mesmo sentido; e garantir o funcionamento de uma rede social de equipamentos de apoio à família¹²¹.

A defesa destes direitos no CT começa, desde logo, na formação do contrato de trabalho (arts. 17.º/1, b) e 19.º/2)¹²². Em seguida, ao longo da execução do contrato, o trabalhador dispõe de um conjunto de ausências justificadas ao trabalho: dispensas (arts. 45.º-48.º)¹²³;

¹¹⁸ Arts. 25.º/2 DUDH; 10.º/1/2 PIDESC; 8.º e 27.º CSER; 33.º CDFUE; Convenção n.º 183 OIT (Decreto n.º 137/2012, de 8/08); Recomendação n.º (96)51 do CE. Recentemente, foi publicada a Diretiva 2019/1158/UE, de 20/06, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores, que revoga a Diretiva 2010/18/UE, e terá de ser transposta por Portugal até 2022.

¹¹⁹ Que transpôs a Diretiva 92/85/CEE, de 19/10, que diz respeito à proteção especial da saúde e segurança das mulheres trabalhadoras durante a gravidez, a licença de maternidade e o período de amamentação.

¹²⁰ Comissão Europeia, 2020, pp. 31-48.

¹²¹ Esta rede é composta por equipamentos dirigidos às crianças (creches, educação pré-escolar, centros de atividades de tempos livres) e à população mais idosa (estrutura residencial para pessoas idosas, centro de dia e serviço de apoio domiciliário). XXII Governo Constitucional, 2019, pp. 72, ss. *Vide* art. 67.º/2, b), h) CRP.

¹²² O empregador não pode exigir a candidato a emprego ou a trabalhador que preste informações relativas à sua saúde ou estado de gravidez (salvo exceções previstas). Por outro lado, o empregador não pode, em circunstância alguma, exigir a candidata a emprego ou a trabalhadora a realização ou apresentação de testes ou exames de gravidez. Com efeito, ainda antes da celebração de um contrato de trabalho, há que tutelar a igualdade de tratamento (nos atos preparatórios de recrutamento e seleção de candidatos), o que é uma questão delicada, por exigir a procura de um equilíbrio, nem sempre fácil, entre o princípio da autonomia privada e o da igualdade e não discriminação (apenas razões objetivas podem determinar um tratamento diferenciado). CARVALHO, 2001, p. 131. Sobre a igualdade no acesso ao emprego, cfr. DRAY, 2015, pp. 556-576.

¹²³ Dispensa para avaliação para adoção, consulta pré-natal, consulta de PMA, e amamentação ou aleitação.

licenças (arts. 37.º-44.º; 51.º-53.º)¹²⁴; e faltas (arts. 49.º-50.º; 249.º/2, f) e 252.º)¹²⁵. Os trabalhadores dispõem ainda da dispensa de certas formas de organização do tempo de trabalho (arts. 58.º-60.º)¹²⁶. Outras alternativas de flexibilização do horário incluem a redução do tempo de trabalho (art. 54.º), o trabalho a tempo parcial e o horário flexível (arts. 55.º-57.º), e o teletrabalho (art. 166.º/3/4). Os trabalhadores estão também protegidos ao nível da sua formação e reinserção profissional, saúde e segurança neste aspeto (arts. 61.º-62.º). Por último, os trabalhadores gozam de proteção relativamente à cessação do contrato de trabalho – ao nível do despedimento¹²⁷ (art. 63.º e al. d) do art. 381.º), da caducidade do contrato a termo (art. 144.º/3) e da denúncia no período experimental (art. 114.º/5)¹²⁸.

Neste contexto, a tutela legal não abarca apenas a saúde física da mãe e da criança, mas a relação integral que se desenvolve entre pais e filho, incluindo necessidades biológicas, relacionais e afetivas. Em consequência, há que assegurar uma proteção da função parental de ambos os progenitores, estimulando uma alteração do modelo tradicional de organização familiar, conferindo ao pai, nos mesmos moldes, todos os direitos que não são indissociáveis de fatores biológicos, adstritos à função gestante. Assim, os direitos que são atribuídos de modo exclusivo à mulher são incidíveis do facto de ser esta a gerar e a amamentar os filhos. Nos restantes planos, deverá prevalecer o tratamento igual entre homem e mulher na partilha das responsabilidades familiares¹²⁹.

Para que mulheres e homens participem no trabalho em termos de igualdade, o puzzle relativo ao cuidado na esfera privada tem que ser resolvido. Para tal, é necessário desconstruir o estereótipo, o estigma social e cultural, de que o trabalho não pago de apoio à vida

¹²⁴ Licença em situação de risco clínico durante a gravidez, licença para deslocação a unidade hospitalar localizada fora da ilha de residência para realização de parto, licença por interrupção da gravidez, licença parental inicial, licença parental exclusiva da mãe, licença parental inicial a gozar por um progenitor em caso de impossibilidade do outro, licença parental exclusiva do pai, licença por adoção, licença parental complementar, licença para assistência a filho, licença para assistência a filho com deficiência, doença crónica ou oncológica.

¹²⁵ Falta para assistência a filho, falta para assistência a neto, falta motivada pelo acompanhamento de grávida que se desloque a unidade hospitalar localizada fora da ilha de residência para realização de parto, falta para assistência a membro do agregado familiar.

¹²⁶ Adaptabilidade, banco de horas, horário concentrado, trabalho suplementar e trabalho noturno.

¹²⁷ Em 2019, dos pareceres emitidos sobre intenção de despedimento de trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes e trabalhadores no gozo de licença parental, a CITE apresentou oposição ao despedimento em 57% dos casos, por considerar que o despedimento a ter lugar seria discriminatório em razão do sexo. XXII Governo Constitucional, 2019, p. 88. *Vide* DRAY, 2016, pp. 261-264.

¹²⁸ Cfr. REBELO, 2020; CARVALHO, 2004.

¹²⁹ CARVALHO, 2001, pp. 153-154. Veja-se o exemplo da aleitação (em oposição à amamentação), que pode ser realizada por qualquer dos progenitores (art. 47.º/2 CT).

doméstica e familiar é uma tarefa ou responsabilidade eminentemente feminina¹³⁰. São necessárias políticas públicas dirigidas aos homens, isto é, medidas de ação positiva valorizadoras da paternidade e que lhes atribuam um papel indispensável no cuidado dos filhos¹³¹. Com efeito, as alterações legislativas operadas desde 2009 vieram impulsionar a utilização das licenças por parte dos homens. O CT de 2009 deixou de distinguir entre licença de maternidade e de paternidade, criando em sua substituição a licença parental inicial. Por outro lado, a licença parental exclusiva do pai tem vindo a ser progressivamente aumentada (inicialmente de 5 dias úteis, atualmente é de 20 dias úteis de gozo obrigatório e 5 dias úteis de gozo facultativo – art. 43.º/1/2). Foi introduzida a possibilidade de a licença parental inicial poder ser usufruída simultaneamente pelo pai e pela mãe (art. 40.º/2) e o pai dispõe agora de dispensa para acompanhamento da grávida às consultas pré-natais (art. 46.º/5)¹³².

4.2.4. Combater a violência de género e o assédio moral e sexual no trabalho

Portugal é Estado Parte da Convenção do CE para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica, ou Convenção de Istambul (adotada em 2011 e ratificada por Portugal em 2013)¹³³. Em 2019, a OIT adotou uma nova convenção (n.º 190) sobre violência e assédio, a qual não foi ainda ratificada por Portugal¹³⁴.

Recentemente, e tendo por base o art. 26.º da CSER, a Lei n.º 73/2017, de 16/08, veio reforçar a prevenção e o combate do assédio no trabalho. No presente, o regime legal no CT resume-se nos traços apresentados. A prática de assédio moral ou sexual no trabalho é proibida, constituindo uma contraordenação muito grave (sem prejuízo da eventual

¹³⁰ Comissão Europeia, 2019b, p. 8; RAMALHO, 2019, p. 16.

¹³¹ RÊGO, 2012, p. 42. Exige-se legislação e práticas que permitam anular os efeitos perversos sobre as mulheres do facto de a maternidade, efetiva ou potencial, lhes limitar as possibilidades de desempenho equivalente ao dos homens no trabalho, e os efeitos perversos sobre os homens de a sua paternidade ser desvalorizada, o que lhes limita as possibilidades de desempenho equivalente ao das mulheres junto das suas crianças. RÊGO, 2019, p. 4.

¹³² XXII Governo Constitucional, 2019, pp. 76-79; DRAY, 2016, pp. 258-261.

¹³³ Reconhecendo que existe violência contra homens, a Convenção afirma, todavia, que os vários tipos de violência descritos atingem de forma desproporcionada as mulheres e concebe-os como violência de género, de carácter estrutural e epidémico em todas as sociedades. A violência contra as mulheres constitui uma manifestação das desigualdades históricas nas relações de poder, sendo um dos principais obstáculos à plena realização da igualdade. Cfr. SOTTOMAYOR, 2016, pp. 71-72. Quanto ao conceito de violência de género, vide SOUSA, 2016.

¹³⁴ No preâmbulo, lê-se: *Recognizing that violence and harassment in the world of work can constitute a human rights violation or abuse, and that violence and harassment is a threat to equal opportunities, is unacceptable and incompatible with decent work (...) recognizing that an inclusive, integrated and gender-responsive approach (...) is essential to ending violence and harassment in the world of work (...).*

responsabilidade penal), conferindo à vítima o direito de indemnização e ao denunciante e testemunhas o direito de proteção (art. 29.º). O empregador tem o dever de adotar códigos de boa conduta para a prevenção e combate ao assédio e o dever de instaurar procedimento disciplinar sempre que tiver conhecimento de alegadas situações de assédio (art. 127.º/1, k, l) /7), constituindo contraordenação grave a violação do disposto. Acresce que a responsabilidade pela reparação dos danos emergentes de doenças profissionais resultantes da prática de assédio é do empregador (art. 283.º/8).

Além disso, considera-se abusiva a sanção disciplinar motivada pelo facto de o trabalhador ter alegado ser vítima de assédio ou ser testemunha em processo judicial e/ou contraordenacional de assédio; e presume-se abusivo o despedimento ou outra sanção aplicada alegadamente para punir uma infração, quando tenha lugar até um ano após a denúncia ou outra forma de exercício de direitos relativos a igualdade, não discriminação e assédio (art. 331.º/1, d) /2, b). Constitui ainda justa causa de resolução do contrato pelo trabalhador a prática de assédio por parte da entidade empregadora ou outros trabalhadores (al. b) e f) do art. 394.º/2). Por último, a sanção acessória de publicidade (à contraordenação muito grave) não pode ser dispensada nestes casos (art. 563.º/3).

4.3. Órgãos que monitorizam a igualdade de género

O mecanismo constituído em Portugal para as questões da igualdade de género¹³⁵ é a atual CIG (instituída pelo DL n.º 164/2007, de 3/05). Esta resulta de uma série de sucessivas reformas de um primeiro grupo de trabalho para a definição de uma política nacional global acerca da mulher, criado em 1970¹³⁶. Integrada na Presidência do Conselho de Ministros, a CIG é o serviço da administração direta do Estado responsável pela execução das políticas públicas neste domínio, sob tutela da Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade¹³⁷.

Embora não seja independente, a CIG tem um órgão de aconselhamento científico, onde estão representados especialistas em igualdade de género (Grupo Técnico-Científico). Acresce que a mesma tem um Conselho Consultivo com duas secções, sendo um importante ponto de ligação com todos os setores governativos (Secção Interministerial) e com as

¹³⁵ Além de para a cidadania, a prevenção e combate à violência doméstica e de género, à mutilação genital feminina e ao tráfico de seres humanos.

¹³⁶ Em 1975, o DL n.º 45/75, de 1/02, deu-lhe a nova designação de CCF. Em 1977, o primeiro governo constitucional pós-revolução institucionalizou-a através do DL n.º 485/77, de 17/11. Em 1991, o DL n.º 166/91, de 9/05, reestruturou a CCF, dando-lhe a nova designação de CIDM, que vigoraria até 2007.

¹³⁷ MONTEIRO, 2013, p. 536; MONTEIRO E FERREIRA, 2012, pp. 15-16; Cfr. MONTEIRO, 2010, pp. 35, ss.

organizações da sociedade civil (Secção das ONG). A criação e evolução da CIG tem marcado de forma decisiva o cenário composto pelas políticas de igualdade e pelo ativismo dos movimentos de mulheres – ela tem tido um papel central na proposta de políticas e sua divulgação, no lançamento de agendas e tentativa de influenciar a decisão política, e na produção de conhecimento (mediante o desenvolvimento de estudos e pesquisas, fornecimento de informação e aconselhamento jurídico, edição de publicações)¹³⁸.

Quanto ao âmbito laboral, o órgão de referência é a CITE, que surgiu com uma composição tripartida, reunindo representantes do Estado e dos parceiros sociais com assento no CES¹³⁹. A CITE é o mecanismo nacional que prossegue a igualdade e não discriminação entre homens e mulheres no trabalho, no emprego e na formação profissional (lida com o setor público, privado e cooperativo), tendo sido criada pelo DL n.º 392/79, de 20/09 (arts. 14.º e 15.º). É um órgão público que depende diretamente do Governo (embora seja dotado de autonomia administrativa e personalidade jurídica), financiado pelo IEFP¹⁴⁰.

A CITE colabora na aplicação de disposições legais e convencionais nesta matéria, bem como na relativa à proteção da parentalidade e à conciliação da atividade profissional com a vida familiar e pessoal. Entre outras, a CITE tem competência para apreciar a legalidade das normas, no que se refere à sua conformidade com as exigências de igualdade e não discriminação¹⁴¹. O facto de promover ações de carácter pedagógico e preventivo, além de elaborar pareceres jurídicos obrigatórios referentes a várias matérias que, muitas vezes, se tornam doutrinários em matéria de direito laboral, levam a que esta Comissão, 40 anos depois, seja uma instituição de referência no campo da igualdade de género¹⁴².

¹³⁸ MONTEIRO E FERREIRA, 2012, pp. 16-17; MONTEIRO, 2013, pp. 536-537; Comissão Europeia, 2020, pp. 73-74. Cfr. Lei n.º 10/2001, de 21/05, que instituiu um relatório sobre a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no trabalho e no emprego, a elaborar pelo Governo anualmente.

¹³⁹ A CITE é um órgão colegial, composto por quatro representantes do governo (dos ministérios com atribuições na área do emprego, da igualdade, da AP, da solidariedade e da segurança social); dois representantes de cada uma das associações sindicais e um representante de cada uma das associações patronais com assento na CPCS (DL n.º 76/2012, 26/03).

¹⁴⁰ Comissão Europeia, 2020, p. 72.

¹⁴¹ Atividades promocionais (sensibilização e divulgação de informações); análise e monitorização (pesquisas, inquéritos, relatórios e recomendações legais); elaboração de pareceres em diversos assuntos; colaboração com os empregadores e a ACT em ações de discriminação (visitas e denúncia de práticas discriminatórias); assistência a vítimas de discriminação; análise de IRCT. Comissão Europeia, 2020, p. 73. Em 2019, foram aprovados 74089 pareceres (relativos a casos de 115 homens e 646 mulheres) No mesmo ano, deram entrada na CITE 82 queixas, das quais 5 foram apresentadas por homens e 77 por mulheres. XXII Governo Constitucional, 2019, pp. 85, ss.

¹⁴² MARCELINO, 2010, p. 17.

Por seu turno, a ACT tem o papel complementar de fiscalizar o cumprimento desta legislação. O controlo e a fiscalização resultam de uma ação pró-ativa, de caráter essencialmente preventivo e de uma ação reativa, resultante de queixas apresentadas. No decurso da atividade inspetiva, são prestadas informações, conselhos técnicos ou recomendações a entidades empregadoras e trabalhadores. A ACT tem privilegiado uma ação pedagógica de sensibilização, informação e orientação, para que os intervenientes tomem conhecimento dos direitos e deveres e do modo mais adequado de observar as disposições em matéria de igualdade. Todavia, a prática de qualquer ato discriminatório consubstancia uma contraordenação muito grave, punível com coima, sem prejuízo da eventual responsabilidade civil¹⁴³.

Por último, cumpre referir que os parceiros sociais têm um papel relevante, dado que os IRCT podem ser um instrumento para promover a implementação prática destas disposições legais¹⁴⁴. Com efeito, o CT estabelece que as convenções coletivas devem regular medidas que visem a efetiva aplicação do princípio da igualdade e não discriminação (al. d) do art. 492.º/2) e estabelece ainda um sistema de avaliação do conteúdo dos IRCT negociais e decisões arbitrais pela CITE, destinado a verificar as possíveis cláusulas discriminatórias e promover a sua eliminação (art. 479.º)¹⁴⁵.

¹⁴³ XXII Governo Constitucional, 2019, p. 94. Cfr. Lei n.º 9/2001, de 21/05, que reforça os mecanismos de fiscalização e punição de práticas laborais discriminatórias em função do sexo, alargando a competência da ACT e valorizando os pareceres da CITE neste sentido.

¹⁴⁴ A contratação coletiva é decisiva para a implementação prática da igualdade no trabalho, uma vez que a fonte do tratamento discriminatório está, muitas vezes, nas convenções coletivas. Persistem categorias profissionais reservadas a trabalhadores de um sexo; situações de descrição formal das categorias funcionais de forma diferente, para justificar um pagamento inferior à categoria predominantemente feminina (quando, na realidade, as funções são iguais ou de valor igual); o condicionamento do acesso a prémios, promoções ou outras vantagens pela assiduidade, sem ressalva das ausências ou licenças por razões ligadas à maternidade ou assistência à família. RAMALHO, 2019, pp. 16-17. *Vide* art. 26.º CT.

¹⁴⁵ A CITE propõe diretamente às partes a substituição dessas cláusulas e, subsidiariamente, promove junto do MP a ação especial de declaração de nulidade (art. 186.º-G a 186.º-I do CPT). Este sistema já se revelou muito eficaz – em 2019, do total dos 318 IRCT analisados, foram apuradas 53 normas discriminatórias. Cfr. Comissão Europeia, 2020, pp. 74-75; XXII Governo Constitucional, 2019, pp. 47-60 e 92-93; DRAY, 2016, pp. 245-249; CERDEIRA, 2009, pp. 85, ss.

5. Considerações finais

Em pleno ano de 2021, podemos afirmar que Portugal dispõe de um quadro normativo para a igualdade de género, na área do trabalho e do emprego, que é abrangente, protetor e moderno. Não obstante, a implementação prática das normas legais é muito distinta desse cenário mais animador: o fosso salarial continua elevado (sendo que a discriminação se acentua nas profissões mais qualificadas e nas categorias mais elevadas, demonstrando as dificuldades acrescidas de ascensão na carreira das mulheres); a discriminação sistémica (isto é, por setor de atividade) persiste, sendo os setores com predomínio feminino menos valorizados economicamente do que os predominantemente masculinos; a repartição das tarefas familiares mantém-se desequilibrada, sendo as mulheres as principais responsáveis pelas atividades de assistência aos filhos e a outros membros do agregado familiar; proliferam os casos de despedimento ou de não renovação de contratos de trabalho a termo das trabalhadoras durante a gravidez e o puerpério; subsistem convenções coletivas com cláusulas discriminatórias; e mantém-se o enorme défice no acesso das mulheres a cargos de chefia das empresas, apesar de terem qualificações idênticas ou superiores aos seus colegas homens. Acresce que a escassez de jurisprudência nesta matéria desvenda a fraca efetividade prática do sistema normativo¹⁴⁶.

Por conseguinte, cabe analisar a forma como as normas e práticas laborais afetam distintamente mulheres e homens, e como podemos vê-las através da “lente” ou perspetiva de género. O *GM* significa tornar a questão do género transversal a todos os aspetos da sociedade que o direito regula (no pressuposto de que se interligam e influenciam mutuamente), sendo que o direito do trabalho é uma área de políticas que deverá igualmente considerar o género, quanto ao impacto do seu quadro normativo específico, o que implica continuar a detetar e combater as barreiras à igualdade.

Representando o culminar da sucessão de estratégias políticas para a igualdade de género, o *GM*, como vimos, enfrenta um conjunto de desafios e fragilidades – os quais, segundo cremos, não abalam as suas promessas. Por este motivo, cabe encará-lo como uma possibilidade de mudança sustentável, ainda que lenta – sem ingenuidade, sem radicalismos e complementando-o com as restantes estratégias abordadas. Não esqueçamos que a narrativa

¹⁴⁶ RAMALHO, 2019, p. 15. Sobre as razões para a falta de efetividade do princípio da igualdade de género no âmbito laboral, cfr. RAMALHO, 2009, pp. 8-9.

da igualdade de género é ainda relativamente recente e tem vindo a edificar-se e aperfeiçoar-se. Ao tornar estas questões visíveis, demonstra-se que constituem um problema social de relevo, com implicações para todos, não sendo apenas um custo ou luxo.

A igualdade de tratamento e de oportunidades entre mulheres e homens no âmbito laboral é uma questão de justiça e dignidade humana, um direito fundamental dos trabalhadores, além de que, no seio da sociedade, deverá ser vista como um critério democrático e um indicador de desenvolvimento sustentável¹⁴⁷.

Sendo o quadro legal conforme aos imperativos constitucionais e instrumentos internacionais, mas persistindo as assimetrias, é necessário investir continuamente em medidas positivas e proativas. Primeiramente, exige ampliar e reforçar a participação feminina no mercado de trabalho e a igual independência económica entre mulheres e homens, o que acarreta: avançar no equilíbrio entre a vida profissional e pessoal ou familiar – uma questão de ausências justificadas ao trabalho; passar de um modelo de *dual-breadwinner* para um modelo *dual-earner-carer* – uma questão de flexibilidade de horários e organização do tempo de trabalho; promover a proteção no despedimento – uma questão de continuidade no emprego e de progressão na carreira; garantir infraestruturas de cuidado – uma questão de serviços acessíveis e de alta qualidade.

Em seguida, impõe-se reduzir o fosso salarial, desconstruindo as opções de carreira socialmente direcionadas, a segregação sexual nas profissões e a subvalorização do trabalho feminino, e eliminando os obstáculos de progressão na carreira e acesso a cargos de chefia.

Em terceiro lugar, é essencial promover a igualdade na tomada de decisões, políticas e económicas, criando espaço para as mulheres nos quadros diretivos e em posições de liderança, e estabelecendo quotas vinculativas como impulso para um progresso acelerado. Por último, merece referência o combate à violência de género¹⁴⁸.

No sentido de eliminar a desigualdade salarial e reforçar a monitorização das políticas públicas de igualdade no trabalho, o projeto “Equality Platform and Standard” (2019), promovido pela CITE e financiado pelo Programa Conciliação e Igualdade de Género (*EEA Grants 2014-2021*)¹⁴⁹, prevê a elaboração de uma norma relativa a um sistema de gestão de

¹⁴⁷ Para consulta do ranking e indicadores de progresso de Portugal, *vide* Sustainable Development Report 2020.

¹⁴⁸ Cfr. Comissão Europeia, 2019b; Recomendação n.º (2007)17 do CE.

¹⁴⁹ O Programa Conciliação e Igualdade de Género é operado pela CIG e financia iniciativas estruturantes para o país em domínios alinhados com a ENIND.

igualdade salarial, assim como a criação de uma plataforma de acompanhamento das políticas públicas que reúna indicadores de medidas em áreas como a representação equilibrada, a igualdade salarial, a parentalidade, a conciliação e a segregação sexual das profissões.

Verifica-se que a realização da igualdade substantiva implica, acima de tudo, uma mudança estrutural e cultural das relações sociais de género, mediante o combate dos estereótipos. Com efeito, os estereótipos são tanto o resultado como a causa de discriminações¹⁵⁰. Neste intuito, é necessário valorizar e investir na educação para a cidadania e na sensibilização da sociedade em geral para estas questões, de forma a que as gerações futuras cada vez mais tenham uma mentalidade e perceção diferentes.

A desigualdade de género não pode ser eficientemente combatida sem o interesse, envolvimento e compromisso do sistema político e da sociedade como um todo. Por esse motivo, o *GM* pressupõe o envolvimento de vários atores: políticos¹⁵¹, administração¹⁵², aparelhos para a igualdade de género¹⁵³, investigadores e especialistas¹⁵⁴, ONG¹⁵⁵, meios de comunicação¹⁵⁶, e instituições supranacionais e internacionais¹⁵⁷. É preciso garantir que a igualdade de género seja proeminente nos debates internacionais e que um tal compromisso seja adotado em inúmeros cenários, para que a questão tenha a oportunidade de ganhar ainda mais impulso nos próximos anos e seja vista tal como é – uma questão de direitos humanos.

¹⁵⁰ Todos os seres humanos, independentemente do sexo, são livres de expressar as suas aptidões pessoais, de ter uma carreira profissional e de fazer escolhas livres de restrições impostas pelos estereótipos, por uma conceção rígida dos papéis dos homens e das mulheres, e pelos preconceitos. Recomendação Geral n.º 28 do Comité da *CEDAW*, §22. Cfr. arts. 5.º, a) *CEDAW* e 12.º/1 Convenção de Istambul.

¹⁵¹ São os principais atores responsáveis, dada a sua tarefa formal e oficial de definir prioridades políticas. Conselho da Europa, 1998, p. 35.

¹⁵² Implementa as políticas e tem um papel crescente na deteção e definição de questões, na sua preparação e desenvolvimento. É um ator essencial na execução da estratégia, dado que a mesma significa integrar a perspetiva da igualdade de género diariamente. *Idem*, p. 36.

¹⁵³ Cabe-lhes detetar novas questões e desenvolver novas estratégias. Servem como espaço para a análise e reflexão política. Agem como catalisador e têm um papel decisivo na consciencialização. São um apoio para os atores envolvidos (podem difundir informação, formar, acompanhar, desenvolver e adaptar ferramentas). *Idem*, p. 36.

¹⁵⁴ Têm um papel crescente na deteção e definição de questões políticas e na sugestão de formas para as resolver. A investigação é uma fonte de informação e incentivo para o desenvolvimento de políticas. Podem também constituir um apoio técnico importante. *Idem*, p. 37.

¹⁵⁵ Garantem que a igualdade de género como fim e o *mainstreaming* como estratégia se mantêm na agenda política. *Idem*, p. 37.

¹⁵⁶ Influenciam e moldam a agenda política, a opinião pública e do legislador, construindo e perpetuando valores e normas. Têm um contributo na consciencialização. *Idem*, p. 37.

¹⁵⁷ Agem como atores de suporte, estimulação e iniciação do processo político. O seu carácter supranacional cria um fórum importante para a troca e disseminação de informação entre as OI, os seus Estados Membros e os atores individuais. Permitem desenvolver novas perspetivas e estimular a iniciação de novas estratégias, políticas, ferramentas ou técnicas. *Idem*, pp. 37-38.

Referências bibliográficas

ÁLVARES, CLÁUDIA, SILVEIRINHA, MARIA JOÃO, E FERREIRA, VIRGÍNIA (2020). Situacionismo de sexo: um diagnóstico feminista à Plataforma de Pequim passados 25 anos. *Ex aequo*, 42, pp. 9-22.

AMARAL, MARIA LÚCIA (2004). O princípio da igualdade na Constituição Portuguesa. In *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Armando M. Marques Guedes* (pp. 35-57). Coimbra: Coimbra Editora.

AMARO, FAUSTO E MOURA, RUI (Coord.). (2008). *Igualdade de género no trabalho: situações problema e perspectivas de futuro*. Lisboa: AEDES/ISCSP.

BELEZA, TERESA PIZARRO (2000). Género e direito: da igualdade ao “direito das mulheres”. *Themis*, 2, pp. 35-66.

BOOTH, CHRISTINE E BENNETT, CINNAMON (2002). Gender mainstreaming in the European Union: towards a new conception and practice of equal opportunities? *The European Journal of Women's Studies*, 9(4), pp. 430-446. SAGE Publications.

BOTELHO, CATARINA SANTOS (2009). Algumas reflexões sobre o princípio da paridade retributiva. In *Liberdade e Compromisso: estudos dedicados ao Professor Mário Fernando de Campos Pinto* (vol. II, pp. 133-185). Lisboa: Universidade Católica Editora.

BROUWERS, RIA (2013). Revisiting gender mainstreaming in international development: goodbye to an illusionary strategy. *ISS Working Paper Series*, 556, pp. 1-36.

CAGLAR, GÜLAY (2013). Gender mainstreaming. *Politics & Gender*, 9(3), pp. 336-344. Cambridge University Press.

CANOTILHO, J.J. GOMES E MOREIRA, VITAL (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (vol. I, 4ª edição revista). Coimbra: Coimbra Editora.

CANOTILHO, MARIANA (2011). Brevíssimos apontamentos sobre a não discriminação no direito da União Europeia. *Julgar*, 14, pp. 101-111. Coimbra Editora.

CARVALHO, CATARINA OLIVEIRA (2001). Considerações sobre o estatuto jurídico-laboral da mulher. In *IV Congresso Nacional de Direito do Trabalho* (pp. 129-158).

CARVALHO, CATARINA OLIVEIRA (2004). A proteção da maternidade e da paternidade no Código do Trabalho. *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, pp. 41-137.

CERDEIRA, MARIA DA CONCEIÇÃO (2009). A perspectiva de género nas relações laborais portuguesas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 60, pp. 81-103.

CHARLESWORTH, HILARY (2005). Not waving but drowning: gender mainstreaming and human rights in the United Nations. *Harvard Human Rights Journal*, 18, pp. 1-18.

DALY, MARY (2005). Gender mainstreaming in theory and practice. *Social Politics: international studies in gender, state and society*, 12(3), pp. 433-450. Oxford University Press.

DAVIDS, TINE, VAN DRIEL, FRANCIEN E PARREN, FRANNY (2013). Feminist change revisited: gender mainstreaming as slow revolution. *Journal of International Development, special issue: rethinking gender mainstreaming*, 26(3), pp. 396-408.

DRAY, GUILHERME (1999). *O princípio da igualdade no Direito do Trabalho: sua aplicabilidade no domínio específico da formação de contratos individuais de trabalho*. Coimbra: Almedina.

DRAY, GUILHERME (2015). *O princípio da proteção do trabalhador*. Coimbra: Almedina.

DRAY, GUILHERME (Coord.). (2016). *Livro verde sobre as relações laborais*. GEP-MTSSS.

ESPÍRITO-SANTO, ANA (2018). From electoral to corporate board quotas: the case of Portugal. In Éléonore Lépinard e Ruth Rubio-Marín (Coord.), *Transforming gender citizenship: the irresistible rise of gender quotas in Europe* (pp. 216-244). Cambridge University Press.

FERREIRA, VIRGÍNIA (2000). A globalização das políticas de igualdade entre os sexos: do reformismo social ao reformismo estatal. *Ex aequo*, 2/3, pp. 13-42.

GOMES, INÊS ESPINHAÇO (2020). A tutela multinível da identidade de género: uma questão de direitos humanos. In *Constitucionalismos e (Con)temporaneidade: estudos em homenagem ao Professor Doutor Manuel Afonso Vaz* (pp. 249-280). Porto: Universidade Católica Editora.

GOMES, INÊS ESPINHAÇO (2020b). Affirmative Action. In *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press.

LÉPINARD, ÉLÉONORE E RUBIO-MARÍN, RUTH (Coord.). (2018). *Transforming gender citizenship: the irresistible rise of gender quotas in Europe*. Cambridge University Press.

LOPES, DULCE (2011). A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem vista à luz do princípio da não discriminação. *Julgar*, 14, pp. 47-75. Coimbra Editora.

MAIA DA SILVA, MARIA MANUELA (2000). A discriminação sexual no mercado de trabalho: uma reflexão sobre as discriminações diretas e indiretas. *Questões Laborais*, 15, pp. 84-112.

MARCELINO, CATARINA (2010). Prefácio. In Virgínia Ferreira (Coord.), *A igualdade de mulheres e homens no trabalho e no emprego em Portugal: políticas e circunstâncias* (pp. 17-21). CITE.

MARTINEZ, PEDRO ROMANO (Coord.). (2020). *Código do Trabalho Anotado* (13ª edição). Coimbra: Almedina.

MEIER, PETRA E CELIS, KAREN (2011). Sowing the seeds of its own failure: implementing the concept of gender mainstreaming. *Social Politics*, 18(4), pp. 469-489. Oxford University Press.

MESTRE, BRUNO (2020). *Direito Antidiscriminação: uma perspetiva europeia e comparada*. Porto: Vida Económica.

MIRANDA, JORGE E MEDEIROS, RUI (2017). *Constituição Portuguesa Anotada* (vol. I, 2ª edição revista). Lisboa: Universidade Católica Editora.

MONTEIRO, ROSA (2010). Genealogia da lei da igualdade no trabalho e no emprego desde finais do Estado Novo. In Virgínia Ferreira (Coord.), *A igualdade de mulheres e homens no trabalho e no emprego em Portugal: políticas e circunstâncias* (pp. 31-56). CITE.

MONTEIRO, ROSA (2011). A política de quotas em Portugal: o papel dos partidos políticos e do feminismo de Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 92, pp. 31-50.

MONTEIRO, ROSA (2013). Desafios e tendências das políticas de igualdade de mulheres e homens em Portugal. *Estudos Feministas*, 21(2), pp. 535-552.

MONTEIRO, ROSA E FERREIRA, VIRGÍNIA (2012). Metamorfoses das relações entre o Estado e os movimentos de mulheres em Portugal: entre a institucionalização e a autonomia. *Ex aequo*, 25, pp. 13-27.

NETO, LUÍSA (2009). O Direito e a igualdade de género. *Julgar*, 8, pp. 161-177.

NOVAIS, JORGE REIS (2019). *Princípios Estruturantes de Estado de Direito*. Almedina.

POLLACK, MARK E HAFNER-BURTON, EMILIE (2011). Mainstreaming gender in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7(3), pp. 432-456.

RAMALHO, MARIA DO ROSÁRIO PALMA (2009). Reconciling family and professional life and the gender equality principle in employment. *European Gender Equality Law Review*, 2, pp. 7-14.

RAMALHO, MARIA DO ROSÁRIO PALMA (2019). Igualdade e desigualdades entre mulheres e homens no trabalho e no emprego: da teoria à prática. In Maria do Rosário Palma Ramalho e Teresa Coelho Moreira (Coord.), *A igualdade nas relações de trabalho: estudos APODIT 5* (pp. 11-19). Lisboa: AAFDL.

RAPOSO, VERA LÚCIA (2004). Os limites da igualdade: um enigma por desvendar (a questão da promoção da igualdade laboral entre os sexos). *Questões Laborais*, 23, pp. 42-80.

REBELO, GLÓRIA (2002). *Trabalho e igualdade: mulheres, teletrabalho e trabalho a tempo parcial*. Oeiras: Celta.

REBELO, GLÓRIA (2020). As licenças, as faltas e as dispensas no âmbito da proteção da parentalidade no trabalho. *Prontuário de Direito do Trabalho*, pp. 173-200.

RÊGO, MARIA DO CÉU CUNHA (2012). Políticas de igualdade de género na União Europeia e em Portugal: influências e incoerências. *Ex aequo*, 25, pp. 29-44.

ROUXINOL, MILENA (2020). Algumas questões novas sobre a discriminação de género: o problema da identidade de género e o problema da diferenciação em função da aparência física. In *Constitucionalismos e (Con)temporaneidade: estudos em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Afonso Vaz* (pp. 545-573). Porto: Universidade Católica Editora.

SILVA, MANUELA (2000). Internalizar a igualdade de género nas políticas públicas: um caminho em aberto. *Ex aequo*, 2/3, pp. 43-52.

SOTTOMAYOR, MARIA CLARA (2016). Assédio sexual nas ruas e no trabalho: uma questão de direitos humanos. In Maria da Conceição Ferreira da Cunha (Coord.), *Combate à violência de género: da Convenção de Istambul à nova legislação penal* (pp. 69-90). Porto: Universidade Católica Editora.

SOUSA, RITA MOTA (2016). O conceito de violência de género na Convenção de Istambul. In Maria da Conceição Ferreira da Cunha (Coord.), *Combate à violência de género: da Convenção de Istambul à nova legislação penal* (pp. 261-274). Porto: Universidade Católica Editora.

TORRES, ANÁLIA (Coord.). (2018). *Igualdade de género ao longo da vida: Portugal no contexto europeu*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

TRUE, JACQUI (2014). Mainstreaming gender in international institutions. In Laura J. Shepherd (Coord.), *Gender matters in global politics: a feminist introduction to international relations* (pp. 227-239). Routledge.

VERLOO, MIEKE (2001). Another velvet revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation. *IWM Working Papers*, 5.

WALBY, SYLVIA (2005). Gender mainstreaming: productive tensions in theory and practice. *Social politics: international studies in gender, state and society*, 12(3), pp. 321-343. Oxford University Press.

Publicações oficiais

Comissão Europeia (1996). *Incorporating equal opportunities for women and men into all community policies and activities*. Consultado em dezembro de 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A51996DC0067>

Comissão Europeia (2019a). *Gender equality law in Europe: how are EU rules transposed into national law in 2018?* Consultado em janeiro de 2021. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9b101483-3a44-11e9-8d04-01aa75ed71a1>

Comissão Europeia (2019b). *Report on equality between women and men in the EU*. Consultado em março de 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en.pdf

Comissão Europeia (2020). *Country report on gender equality: Portugal*. Consultado em março de 2021. Disponível em: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5263-portugal-country-report-gender-equality-2020-pdf-1-04-mb>

Conselho da Europa (1998). *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Consultado em janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3c160b06a.pdf>

ECOSOC (1997). *Mainstreaming the gender perspective into all policies and programs in the United Nations system*. Consultado em janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF>

EIGE (2016). *What is Gender Mainstreaming?* Consultado em outubro de 2020. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5fc8365d-dc80-11e6-ad7c-01aa75ed71a1>

Eurofound (2020). *Gender Equality at Work*. Consultado em fevereiro de 2021. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/284a336f-7999-11ea-b75f-01aa75ed71a1>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018 e Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030. Consultado em março de 2021. Disponível em: https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2020/12/Resol_Const_Ministros_61_2018.pdf

XXII Governo Constitucional (2019). *Relatório sobre o progresso da igualdade entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional*. Consultado em março de 2021. Disponível em: http://cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/Rel_Igualdade_2019.pdf

Sítios consultados na internet

ABRANTES, JOSÉ JOÃO (2019). *Igualdade e desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho*. CITE. Consultado em fevereiro de 2021. Disponível em: http://cite.gov.pt/asstscite/downloads/artigo_josejoaoabrantess%20.pdf

RÊGO, MARIA DO CÉU CUNHA (2019). *A igualdade entre homens e mulheres no trabalho e no emprego: desafios a enfrentar e a resolver até 2030*. CITE. Consultado em dezembro de 2020. Disponível em: http://cite.gov.pt/asstscite/downloads/artigo_mceu_rego.pdf

OCDE (2020). *Sustainable Development Report*. Consultado em abril de 2021. Disponível em: <https://dashboards.sdindex.org/profiles/PRT>

Eurostat (2020). *Employment rate by sex*. Consultado em abril de 2021. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem010/default/table?lang=en>

Legislação nacional, convenções e/ou instrumentos internacionais disponíveis em:

<https://dre.pt/>

<https://www.pgdlisboa.pt/home.php>

<https://www.ministeriopublico.pt/>

<https://www.dgert.gov.pt/>

<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

<https://www.coe.int/en/web/portal>