

Políticas de igualdade de género na União Europeia e em Portugal: Influências e incoerências

Maria do Céu da Cunha Rêgo

Jurista

Resumo

O artigo procura evidenciar a influência recíproca em Portugal e na União Europeia das políticas públicas no domínio da igualdade de género, analisando dois exemplos: por um lado, a «Lei da Igualdade» e a Estratégia Europeia para o Emprego e, por outro, a Resolução do Conselho da União Europeia sobre conciliação da atividade profissional e vida familiar.

São analisados os aperfeiçoamentos que o Tratado de Lisboa trouxe a esta área, em contraste com instrumentos recentes da política da União Europeia – a «A Carta das Mulheres», a Estratégia para a Igualdade de Homens e Mulheres e o Pacto Europeu para a Igualdade de Género – para se concluir que a igualdade de género só se pode atingir com intervenções das políticas públicas dirigidas também a homens.

Palavras-chave: Igualdade de género, direito, políticas públicas, homens.

Abstract

Gender equality policies in the European Union and in Portugal: Influences and Inconsistencies

The text aims to highlight the reciprocal influence in Portugal and the European Union of public policies in the field of gender equality, by analyzing two examples: on the one hand, the «Equality Act» and the European Employment Strategy, on the other, the European Union Council Resolution on reconciling work and family life.

It analyzes the improvements that the Treaty of Lisbon has brought to this area in contrast to some recent instruments of European Union policy – «A Women’s Charter», the Strategy for equality between women and men, the European Pact for gender equality – to conclude by considering that gender equality can only be achieved with interventions of the public policies aimed also to men.

Keywords: Gender equality, law, public policies, men.

Résumé

Politiques d’égalité de genre dans l’Union européenne et au Portugal: influences et incohérences

L’article souligne l’influence réciproque au Portugal et dans l’Union européenne des politiques publiques en matière d’égalité de genre, en analysant deux exemples: la «loi sur l’égalité» et la stratégie européenne pour l’emploi, et la résolution du Conseil l’Union européenne sur la conciliation du travail et de la vie familiale.

Il analyse les améliorations que le traité de Lisbonne a apporté à ce domaine, contrastant avec des instruments récents de la politique de l'Union européenne – «Une charte des femmes», la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes et le pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes – pour conclure que l'égalité de genre ne peut être atteinte que par des interventions visant aussi les hommes.

Mots-clés: Egalité de genre, droit, politiques publiques, hommes.

Introdução

As políticas da igualdade de género, tal como hoje são entendidas, tiveram, salvo em casos avulsos e situações específicas¹ (CIG, 2009; Monteiro, 2010b), início em Portugal com a instauração da República, foram interrompidas no período do Estado Novo e retomadas, numa perspetiva mais alargada, com o 25 de Abril de 1974 (CIG, 2009; Rêgo, 2010). Para esta retoma foi decisiva a inscrição do princípio da igualdade na Constituição de 1976 e os inerentes desenvolvimentos legislativos, com particular relevo para a revisão do Código Civil, em 1977, bem como, designadamente, a adesão de Portugal ao Conselho da Europa em 1976, a participação ativa do nosso país nos trabalhos sobre a matéria levados a cabo pelas organizações internacionais, em particular as Nações Unidas, a criação de facto², em 1975, da Comissão da Condição Feminina, e a influência do direito então chamado comunitário, ou seja, produzido no âmbito das Comunidades Europeias, concretamente a Comunidade Económica Europeia.

De tal modo esta última influência foi significativa, que aquando da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, não foi necessário transpor para a ordem interna qualquer das diretivas ao tempo aplicáveis no domínio da igualdade entre mulheres e homens (CITE, 1988b)³.

¹ Designadamente:

1884-1885 – Criação das primeiras escolas de ensino industrial e de desenho industrial abertas à frequência de crianças e adultos dos dois sexos.

1959 – Convenção n.º 111 da OIT, sobre discriminação no emprego e na profissão.

1966 – Convenção n.º 100 da OIT, sobre igualdade de remuneração.

1969 – Foi introduzido na legislação nacional o princípio «salário igual para trabalho igual» – DL 49.408, 24.11.69, artigo 116.º.

1970 – Criação do Grupo de Trabalho para a Definição de uma Política Nacional Global acerca da Mulher.

1971 – Criação do Grupo de Trabalho para a Participação da Mulher na Vida Económica e Social.

1973 – Criação da Comissão para a Política Social relativa à Mulher.

Institucionalizada em 1977 (DL n.º 485/77, 17.11).

² Institucionalizada em 1977 (DL n.º 485/77, 17.11).

³ Diretiva 75/117/CEE do Conselho, 10.2.75 – aproximação das legislações dos Estados-Membros no que se refere à aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre os trabalhadores masculinos e femininos;

Diretiva 76/207/CEE do Conselho, 9.2.76 – concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e condições de trabalho;

A influência do direito comunitário na «Lei da Igualdade» – 1979

Em Portugal não existiu nem existe uma Lei da Igualdade, no sentido de diploma-quadro regulador da matéria de modo integrado na sequência das disposições aplicáveis da Constituição, do direito internacional e do direito da União Europeia. Mas, ainda que impropriamente, foi assim designado o Decreto-Lei n.º 392/79, de 20 de setembro (CITE, 1988a), que visava «garantir às mulheres a igualdade com os homens em oportunidades e tratamento no trabalho e no emprego», aplicando-se «igualmente, com as necessárias adaptações, a eventuais situações ou práticas discriminatórias contra os homens»⁴, e que, para o efeito, entre outros instrumentos, criava a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego⁵. Este foi, basicamente, o normativo que, segundo o seu próprio preâmbulo, representou não só «uma aproximação da legislação laboral portuguesa a outras ordens jurídicas, designadamente às de organizações internacionais a que Portugal está ou virá brevemente a estar vinculado» – numa clara referência à prevista adesão às Comunidades Europeias, que, no entanto, só viria a ocorrer cerca de 6 anos mais tarde – mas também «o aproveitamento de ensinamentos colhidos de fecundas experiências estrangeiras neste domínio» – no caso, «uma Comissão que, de alguma forma se inspirava numa instituição ao tempo muito recente: o *Ombudsman* para a igualdade experimentado na Suécia», como recordava, no Colóquio que comemorou os 20 anos da CITE, Manuela Aguiar (2000), a Secretária de Estado do Trabalho, que deu o «impulso final» para a aprovação do diploma (Monteiro, 2010a).

A influência da então CEE nas políticas públicas em Portugal em matéria de igualdade entre mulheres e homens, traduzida na incorporação na «Lei da Igualdade» – que igualmente integrava desenvolvimentos de normas constitucionais⁶ e convencionais⁷ – do conteúdo fundamental das diretivas comunitárias já mencionadas⁸, foi, assim, voluntária e não vinculada, porque anterior à adesão de Portugal às Comunidades Europeias.

Diretiva 79/7/CEE do Conselho, 19.12.78 – realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social.

Todas estas diretivas foram sofrendo alterações até à sua revogação, por integração com aperfeiçoamentos, pela Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 5.7.06, com efeitos a partir de 15.8.09 (CITE, 2011).

⁴ Art. 1.º n.ºs 1 e 2.

⁵ Art. 14.º n.º 1.

⁶ Artigos 13.º, 52.º, alínea a) e 53.º, al. a) do texto constitucional em vigor à época da elaboração da «Lei da Igualdade».

⁷ Convenções 100 e 111 da OIT (cfr. nota 1), uma vez que, ao tempo, Portugal ainda não tinha aderido à Carta Social Europeia e que a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de discriminação Contra as Mulheres (CEDAW) ainda não se encontrava em vigor.

⁸ Como evidencia a «transposição»: dos artigos 1.º a 7.º da Directiva 75/117/CEE do Conselho, 10.2.1975, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros no que se refere à aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre os trabalhadores masculinos e feminino,

A influência da Estratégia Europeia para o Emprego nas políticas públicas portuguesas sobre igualdade de género, a partir de 1998

Em finais de 1997, foi aprovada pelo Conselho Europeu Extraordinário do Luxemburgo a Estratégia Europeia para o Emprego, que consistia num conjunto de linhas de orientação agrupadas em 4 pilares estruturantes – empregabilidade, espírito empresarial, adaptabilidade e igualdade de oportunidades – a desenvolver por cada Estado membro através de um Plano Nacional de Emprego, por cujo cumprimento seria sujeito a avaliação numa perspetiva comparada entre pares e, se fosse caso disso, a recomendações por parte da Comissão Europeia.

Considero que a existência do IV Pilar relativo à «Igualdade de Oportunidades», embora abrangesse uma área de intervenção mais vasta do que a igualdade entre homens e mulheres, constituiu uma oportunidade de relevo para o avanço das políticas públicas em Portugal no domínio da igualdade de género. Desde logo, porque a metodologia participativa para a elaboração do plano e para o seu acompanhamento implicou que a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) fosse regularmente consultada, o que também foi facilitado quer pelo facto de a Comissão estar integrada no Ministério do Trabalho e da Solidariedade, quer pelo facto de a responsabilidade pela elaboração do plano pertencer ao mesmo ministério.

Não fossem as obrigações da Estratégia Europeia para o Emprego concretizadas no Plano Nacional de Emprego de 1998 e, muito dificilmente teria tido lugar a adoção do conjunto de medidas que integraram as diretrizes pertinentes do IV pilar do plano no domínio da igualdade de género⁹, que foram semente de muitas realizações. Ainda que a execução tenha, em algumas situações, ficado longe de ser atingida, o tema viu reforçada a sua credibilidade e mereceu visibilidade e consistência ao ser tratado, pelo menos formalmente, de modo idêntico a qualquer outro relevante para o emprego: enquadramento, elencagem de prioridades, de objetivos/metapas, de principais instrumentos disponíveis, de novos instrumentos, de indicadores de resultados e de desenvolvimento, de calendário. No âmbito dos então «novos instrumentos», salienta-se:

- Formação na área da igualdade de oportunidades, a partir da construção de módulos, de metodologias e de materiais inovadores, dirigidos a grupos estratégicos;

respectivamente para os artigos 9.º, 16.º, 12.º e 13.º – também em conjugação com os artigos 1.º n.º 1, 3.º n.º 1, 4.º n.º 2 e 9.º n.º 1 – 11.º, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º e 21.º, e 15.º n.º 1, c) e d) da «Lei da Igualdade»; e dos artigos 1.º a 8.º da Directiva 76/207/CEE do Conselho, 9.2.1976, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho, respectivamente para os artigos 1.º, 3.º, 7.º n.º 3, 4.º, 23.º, 5.º e 6.º, 1.º, 2.º a), 3.º, 23.º, 16.º, 11.º e 15.º n.º 1, c) e d) da «Lei da Igualdade».

⁹ A saber: Combater a discriminação entre homens e mulheres: Diretriz 16. Conciliar vida profissional e vida familiar: Diretriz 17. Facilitar a reintegração na vida ativa: Diretriz 18.

- Inclusão de um módulo sobre igualdade de oportunidades em toda a formação pública desenvolvida pelo IEFP;
- Entrada em funcionamento de um observatório para seguimento da temática da igualdade de oportunidades nos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho;
- Atribuição de prémios às empresas com políticas exemplares na área da igualdade de oportunidades. (Diretriz 16).
- Transposição da diretiva relativa ao acordo quadro sobre licença parental, garantindo a igualdade de direitos e oportunidades dos cônjuges com atividade profissional;
- Promoção da elaboração de códigos de boas práticas em áreas como a proteção da maternidade e da paternidade e as ações positivas em matéria de conciliação da vida profissional e familiar;
- Generalização, na formação inicial e contínua dispensada a ambos os sexos, do domínio de competências para o exercício de atividades de apoio à vida familiar;
- Expansão da rede do ensino pré-escolar. (Diretriz 17).
- Atribuição de apoios específicos às empresas que promovam a igualdade de oportunidades na reinserção de trabalhadoras e trabalhadores na vida ativa;
- Ajustamento e reforço de medidas de ação positiva. (Diretriz 18).

Este plano concretizou também uma boa prática de transversalização (*mainstreaming*) da igualdade de género nas políticas públicas, não só porque estabeleceu uma ligação com o Plano Global para a Igualdade de Oportunidades, de 1997¹⁰, o primeiro sobre a matéria, mas também porque:

Para atingir o objetivo geral de promover, numa perspetiva horizontal e integrada, a igualdade entre homens e mulheres no conjunto das medidas e das ações, a nível do trabalho, do emprego e da formação profissional, a transversalidade das questões implica que medidas de ação positiva, designadamente de reforço ou aprofundamento das atualmente existentes ou previstas, devam considerar-se implícitas nos três primeiros pilares do presente Plano, e suscetíveis de aplicação nas situações em que o acompanhamento e a avaliação venham a aconselhá-las (Pilar IV – Reforçar as políticas de Igualdade de Oportunidades).

A influência das políticas públicas portuguesas sobre paternidade no direito da União Europeia

Quando teve início a presidência portuguesa do Conselho da União Europeia em janeiro de 2000, o País tinha acabado de introduzir na sua ordem interna

¹⁰ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/97, de 24.3.

– no âmbito da transposição da diretiva comunitária sobre licença parental¹¹, mas muito para além dos mínimos obrigatórios, respondendo também ao previsto no Plano Nacional de Emprego – uma mudança de paradigma na divisão sexual do trabalho. Com efeito, a Lei n.º 142/99, de 31 de agosto, que alterara a Lei de Proteção da Maternidade e da Paternidade¹² e a respetiva regulamentação¹³ (CITE, 2001), evidenciaram que, para a atividade económica, as crianças tinham pai, a quem também cabiam as responsabilidades da vida familiar. Tinha acabado, por via de lei explícita, o reconhecimento de que o trabalho de cuidado com descendentes era um exclusivo das mulheres. Tinha sido reconhecido aos homens o direito ao tempo e à inerente ausência sem prejuízos do local de trabalho, para o exercício da sua paternidade. Tinha sido aberto o caminho para a igualdade de facto entre mulheres e homens no trabalho pago e não pago. Como sublinha Karin Wall (Wall, 2010: 83-84), «esta nova legislação de 1999 representa um marco relevante na evolução dos direitos da paternidade em Portugal, sendo a partir desta data que se torna mais evidente a relação entre a política de licenças e a política de igualdade de género.»

Com efeito, os homens trabalhadores quando são pais passaram a ter:

- a) um direito próprio, autónomo e intransmissível a uma licença por paternidade de 5 dias úteis, paga a 100% pela segurança social ou pelo Estado, no caso de funcionários públicos¹⁴;
- b) um direito, por decisão conjunta com a mãe e no caso de não haver lugar à amamentação, à dispensa em cada dia de trabalho por dois períodos de duração máxima de uma hora para aleitação, até o filho perfazer um ano¹⁵;
- c) um direito exclusivo a 15 dias por licença parental paga a 100% pela segurança social ou pelo Estado, no caso de funcionários públicos, se esses dias fossem gozados imediatamente após a licença por maternidade ou por paternidade¹⁶.

Daí que Portugal tenha pretendido marcar a sua presidência, não apenas com a adoção da Agenda de Lisboa, mas também com a introdução no direito da UE de um instrumento que, ainda que simbolicamente, dissociasse as mulheres

¹¹ Directiva 96/34/CE do Conselho, de 3.6.96, relativa ao Acordo-quadro sobre a licença parental celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES – Alterada pela Directiva 97/75/CE do Conselho, de 15.12.97 – A partir de 8.3.12, revogada pela Directiva 2010/18/UE do Conselho, de 8.3.10.

¹² Lei n.º 4/84, de 5.4, alterada pelas Leis n.ºs 17/95, de 9.6, 102/97, de 13.9, e 18/98, de 28.4.

¹³ DL n.º 77/2000, de 9.5, que alterou o DL n.º 154/88, de 29.4, na redacção que lhe foi dada pelos DL n.ºs 333/95, de 23.12, e 347/98, de 9.11.

¹⁴ Art. 10.º n.º 1 da Lei e art. 9.º do DL que a regulamentou.

¹⁵ Art. 14.º n.ºs 2 e 3.

¹⁶ Art. 26.º n.ºs 1 e 2 da Lei e art. 12.º – C do DL que a regulamentou.

da exclusividade do trabalho de reprodução. O que conseguiu com a Resolução 2000/C218/02 do Conselho e dos Ministros do Emprego e da Política Social, reunidos no seio do Conselho, de 29-06-2000, relativa à participação equilibrada das mulheres e dos homens na atividade profissional e na vida familiar (União Europeia, 2000). Para Dominique Méda (2001: 157),

Esta resolução parece, com efeito, um concentrado das posições mais modernas em matéria de igualdade de oportunidades e de promoção de um novo modelo de sociedade, onde, por um lado, os tempos consagrados às diferentes atividades seriam melhor equilibrados, e, por outro, estas diferentes atividades melhor repartidas entre homens e mulheres do que são atualmente (Méda, 2001: 157).¹⁷

Transcrevo algumas disposições particularmente inovadoras da Resolução, pelo que significam de consenso político num texto jurídico, ainda que não vinculativo, da União Europeia:

(2) O princípio da igualdade entre homens e mulheres implica a indispensabilidade de compensar a desvantagem das mulheres no que se refere às condições de acesso e participação no mercado de trabalho e a desvantagem dos homens no que se refere às condições de participação na vida familiar, decorrentes de práticas sociais que ainda pressupõem o trabalho não remunerado emergente dos cuidados à família como uma responsabilidade principal das mulheres, e o trabalho remunerado inerente à vida económica como uma responsabilidade principal dos homens.

(3) O princípio da igualdade entre homens e mulheres em matéria de emprego e de trabalho implica igual partilha entre pais e mães trabalhadoras no que toca nomeadamente à necessidade de ausência do local de trabalho para prestação de cuidados a filhos ou outros dependentes.

(4) A participação equilibrada das mulheres e dos homens tanto na atividade profissional como na vida familiar, que é do interesse tanto dos homens como das mulheres, constitui um aspeto essencial do desenvolvimento da sociedade, sendo a maternidade, a paternidade e os direitos das crianças valores sociais eminentes que deverão ser protegidos pela sociedade, pelos Estados-Membros e pela Comunidade Europeia.

(5) Tanto os homens como as mulheres, sem discriminação em função do sexo, gozam do direito à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar.

(10) Face ao n.º 3 do artigo 141.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, importa proteger os trabalhadores de ambos os sexos que exercem direitos inerentes à paternidade, à maternidade ou à conciliação da vida profissional e familiar¹⁸.

¹⁷ Tradução da autora.

¹⁸ Dos considerandos.

- a) O objetivo da participação equilibrada dos homens e das mulheres na atividade profissional e na vida familiar, em paralelo com o objetivo da participação equilibrada dos homens e das mulheres no processo de decisão, constituem dois pressupostos particularmente relevantes para a igualdade entre mulheres e homens;
- b) É necessária uma abordagem global e integrada do tema da articulação da vida profissional e da vida familiar, enquanto direito dos homens e das mulheres, fator de realização pessoal na vida pública, social, familiar e privada, valor social eminente e responsabilidade da sociedade, dos Estados-Membros e da Comunidade Europeia;
- c) É necessário promover todos os esforços e medidas concretas, bem como os respectivos acompanhamento e avaliação, designadamente através de indicadores apropriados, para imprimir às estruturas e às atitudes as mudanças que são essenciais para estabelecer uma participação equilibrada de homens e mulheres quer na esfera laboral quer na esfera familiar¹⁹;

Encorajamento aos Estados-membros para:

- i) Avaliarem a possibilidade de as respetivas ordens jurídicas reconhecerem aos trabalhadores do sexo masculino um direito individual e não transferível à licença de paternidade, após o nascimento ou a adoção de um filho, sem perda dos seus direitos relativamente ao emprego, a gozar em simultâneo com a licença de maternidade, independentemente da duração dos prazos da licença de paternidade e da licença de maternidade;
- ii) Avaliarem a possibilidade de as respetivas ordens jurídicas reconhecerem aos homens direitos suscetíveis de lhes permitir maior apoio à vida familiar com vista à concretização da igualdade²⁰;

Apelo à Comissão:

- c) Para que, face aos novos requisitos previstos nos artigos 2.º, 3.º, no n.º 1 do artigo 137.º e no n.º 3 do artigo 141.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, e tendo em conta o (...) quinto programa de ação, proponha novas formas de participação equilibrada das mulheres e dos homens, tanto na vida profissional como na atividade familiar²¹;

Compromisso dos Estados-membros:

6. COMPROMETEM-SE a promover periodicamente debates sobre as matérias objeto da presente resolução num enquadramento paralelo ao tema da participação equilibrada dos homens e das mulheres no processo de decisão.

¹⁹ Do ponto 1.

²⁰ Do ponto 2.

²¹ Do ponto 3.

Aquele apelo à Comissão já pressupunha o encorajamento a que a mesma apresentasse uma proposta de instrumento comunitário vinculativo que reconhecesse o direito à licença por paternidade nos termos em que se preconizava para os Estados membros. Entretanto, diversos Estados membros introduziram a licença por paternidade, ainda que sob formatos variados (European Union Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment, 2005), e uma proposta de inclusão de licença por paternidade nos moldes preconizados pela Resolução de 2000 foi apresentada no Relatório do Parlamento Europeu sobre a proposta de alteração da diretiva de 1992 relativa à proteção na maternidade apresentada pela Comissão²² pela eurodeputada Edite Estrela (Estrela, 2010), num processo que continua pendente²³. Dez anos depois do apelo que atrás refiro, a Comissão incluiu a licença por paternidade, como uma hipótese a considerar nas ações-chave da sua Estratégia para a Igualdade entre Mulheres e Homens – 2010-2015 (Comissão Europeia, 2010a: 14).

Os aperfeiçoamentos do Tratado de Lisboa sobre igualdade de género em contraste com instrumentos recentes da UE

Embora desde o Tratado de Amsterdão, de 1997, por um lado, a Comunidade Europeia já tivesse como missão promover a igualdade entre mulheres e homens²⁴, já estivesse vinculada a procurar eliminar as desigualdades e promover a igualdade de homens e mulheres em todas as suas atividades²⁵ e a combater a discriminação baseada no sexo²⁶, já devesse apoiar e completar a ação dos Estados-Membros no domínio da igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho²⁷, e, por outro lado, cada Estado membro fosse obrigado a assegurar o cumprimento da igualdade salarial entre trabalhadoras e trabalhadores²⁸, sendo-lhe também permitido manter e adotar medidas de ação positiva em benefício do sexo sub-representado para lhe facilitar uma atividade profissional ou para prevenir ou compensar desvantagens na carreira profissional²⁹, o Tratado de

²² Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 92/85/CEE do Conselho relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho.

²³ Para mais desenvolvimentos: Parlamento Europeu, Processo legislativo ordinário PE 430.593 v02-00; A7-0032/2010, [em linha] disponível em <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/reportsCom.do?language=PT&startValue=10>

²⁴ Artigo 2.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (TCE).

²⁵ Artigo 3.º n.º 2, TCE.

²⁶ Artigo 13.º n.º 1, TCE.

²⁷ Artigo 137.º, TCE.

²⁸ Artigo 141.º n.º 1, TCE.

²⁹ Artigo 141.º n.º 4, TCE.

Lisboa³⁰, assinado em dezembro de 2007, no final da última presidência portuguesa, e entrado em vigor em dezembro de 2009, mantendo quanto sobre a matéria já vinha de Amesterdão³¹, trouxe melhorias no domínio da igualdade de homens e mulheres. Assim, esta:

- a) pode ser considerada um dos valores fundamentais da União Europeia³²;
- b) deve ser promovida pela União³³; e
- c) é garantida em todos os domínios, podendo ser adotadas, também em todos os domínios, ações positivas a favor do sexo sub-representado³⁴.

³⁰ Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa (UE, 2007).

³¹ Com efeito: a) O n.º 2 do artigo 3.º do TCE integrou, com os devidos ajustamentos, o artigo 8.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), com a seguinte redação: Na realização de todas as suas acções, a União terá por objectivo eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres (sublinhado da autora). b) O artigo 13.º do TCE integrou, com os devidos ajustamentos, o n.º 1 do artigo 19.º do TFUE, com a seguinte redação: 1. Sem prejuízo das demais disposições dos Tratados e dentro dos limites das competências que estes conferem à União, o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. (sublinhado da autora). c) O artigo 137.º do TCE integrou, com os devidos ajustamentos, o n.º 1 do artigo 153.º do TFUE. d) Os n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 141.º do TCE integraram, com os devidos ajustamentos, os n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 157.º do TFUE, com a seguinte redação: 1. Os Estados-Membros assegurarão a aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre trabalhadores masculinos e femininos, por trabalho igual ou de valor igual. 3. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social, adoptarão medidas destinadas a garantir a aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de emprego e de trabalho, incluindo o princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual ou de valor igual. 4. A fim de assegurar, na prática, a plena igualdade entre homens e mulheres na vida profissional, o princípio da igualdade de tratamento não obsta a que os Estados-Membros mantenham ou adotem medidas que prevejam regalias específicas destinadas a facilitar o exercício de uma actividade profissional pelas pessoas do sexo sub-representado, ou a prevenir ou compensar desvantagens na sua carreira profissional. (sublinhado da autora).

³² Artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE): «A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.» (sublinhado da autora).

³³ Artigo 3.º, n.º 3, §2.º do TUE: «3. ... A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a protecção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a protecção dos direitos da criança.» (sublinhado da autora).

³⁴ Artigo 23.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: «Deve ser garantida a igualdade entre mulheres e homens em todos os domínios, incluindo em matéria de emprego, trabalho e remuneração. O princípio da igualdade não obsta a que se mantenham ou adotem

Por outro lado,

Na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem por objetivo combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.³⁵

Estes aperfeiçoamentos poderiam permitir uma ação legislativa mais robusta por parte da União, não só a fim de concretizar a igualdade, de facto, de mulheres e homens no território de todos os seus Estados membros, mas a fim de transversalizar este objetivo em todas as dimensões da sua política externa.

Só que, independentemente do controlo institucional da aplicação do direito da União Europeia e de incontestáveis aspetos positivos, alguns instrumentos recentes não concretizam aqueles aperfeiçoamentos, antes revelando alguma incoerência, lentidão no cumprimento dos objetivos, visão estratégica limitada e mesmo risco de retrocesso. Tomemos 3 desses instrumentos: a «A Carta das Mulheres» de 2010 (CE, 2010b), a Estratégia para a Igualdade de Homens e Mulheres – 2010-2015 (CE, 2010a) e o Pacto Europeu para a Igualdade de Género – 2011-2020 (CE, 2011).

A Carta das Mulheres – 2010, embora visasse comemorar o 8 de março, os 30 anos da CEDAW (UN, 1979) e os 15 da Plataforma de Pequim (UN, 1995), e embora utilize a expressão «Igualdade entre Mulheres e Homens», só pela denominação, torna as mulheres únicas destinatárias das políticas que preconiza, apenas dá visibilidade a objetivos em áreas de prejuízo para as mulheres (independência económica, remuneração, tomada de decisão, violência baseada no género, direitos das mulheres) e não tem em conta os efeitos prejudiciais dos estereótipos na situação dos homens e em alguns resultados assimétricos que lhes respeitam nos indicadores do desenvolvimento humano.

A Estratégia para a igualdade entre homens e mulheres 2010-2015:

- a) Retoma os objetivos da Carta das Mulheres, embora evidencie menor pendor para fazer delas as únicas «clientes» da Igualdade entre Mulheres e Homens;
- b) Reforça a argumentação sobre a «utilidade social» das mulheres – a sua participação no mercado de trabalho contrabalança a diminuição da população em idade ativa, reduzindo a pressão sobre as finanças públicas e a segurança social,

medidas que prevejam regalias específicas a favor do sexo sub-representado.» (sublinhado da autora). Aplicável, como direito primário (Tratados ou equivalente), por força do artigo 6.º n.º 1 do TUE: «1. A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.» (sublinhado da autora).

³⁵ Artigo 10.º do TUE. Sublinhado da autora.

- alarga a base do capital humano, aumenta a competitividade, tem impactos positivos na fertilidade;
- c) Dá visibilidade às mulheres empresárias, migrantes, pobres;
 - d) Acrescenta nas questões horizontais os estereótipos de género, mas com os homens a aparecer como necessários para «ajudar» na concretização da igualdade, e apenas aludindo às desigualdades que afetam os rapazes e os homens – na literacia, no abandono escolar precoce e na saúde no trabalho – sem as quantificar, como faz em situações equivalentes relativas a mulheres, quando já existem dados disponíveis para os dois sexos;
 - e) Incentiva apenas as mulheres para o exercício de profissões não tradicionais ao respetivo sexo;
 - f) Enumera iniciativas para mais expressiva participação das mulheres no processo de decisão, mas não para mais expressiva participação dos homens nas responsabilidades da vida familiar;
 - g) Refere a abordagem do «papel» dos homens em perspetivas específicas e sem transversalização global.

Quanto a ações a desenvolver pela Comissão, e como atrás mencionei a propósito do apelo que lhe era dirigido na Resolução do Conselho sobre conciliação da atividade profissional e da vida familiar, depois de todo o diagnóstico que se tem vindo a fazer sobre a assimetria entre homens e mulheres na divisão do trabalho não pago de apoio à vida familiar, aquela ainda irá avaliar as lacunas, designadamente em termos de licença por paternidade, e examinar as opções possíveis para as colmatar, após consulta aos parceiros sociais.

No Pacto Europeu para a Igualdade de Género para 2011-2020, o Conselho:

- a) Constata, por sucessivos relatórios da Comissão, que o progresso da Igualdade entre Homens e Mulheres é lento e que a igualdade de facto ainda não foi atingida;
- b) Considera que o problema são as barreiras que as mulheres enfrentam no mercado de trabalho;
- c) Reafirma o seu compromisso em cumprir a ambição da União Europeia no domínio da igualdade entre mulheres e homens tal como mencionado no Tratado, designadamente através de *mainstreaming*;
- d) Autonomiza:
 - i) a redução das assimetrias no emprego e na proteção social, como contributo para o potencial de crescimento da força de trabalho europeia;
 - ii) a promoção de um melhor equilíbrio entre o trabalho pago e o de apoio à vida familiar;
 - iii) o combate à violência contra as mulheres, para que gozem os seus direitos humanos e alcancem a igualdade de género;
- e) Preconiza:
 - i) a promoção do emprego, do empoderamento das mulheres;

- ii) a eliminação dos estereótipos de género e a promoção da igualdade de género a todos os níveis;
 - iii) melhores respostas para o cuidado de crianças até à idade da entrada obrigatória no sistema de ensino;
 - iv) flexibilidade na organização do trabalho;
 - v) diversos tipos de licenças para homens e mulheres;
 - vi) o reforço da prevenção da violência contra as mulheres e a proteção das vítimas;
 - vii) O reforço do papel e da responsabilidade dos homens e dos rapazes no processo de erradicação da violência contra as mulheres;
- f) Terá em conta o papel crítico dos homens e dos rapazes na promoção da igualdade de género;
- g) Assegura que os efeitos da igualdade de género sejam tidos em conta na avaliação do impacto das novas políticas da União Europeia.

Em suma, não só a coerência destes documentos é muito relativa, como o grau de exigência de concretização do que há muito se vem dizendo é muito reduzido, como ainda, muitas vezes, eles próprios reforçam os estereótipos de género, enviando à sociedade mensagens do tipo:

- Estas políticas são para mulheres, logo a igualdade entre homens e mulheres não é uma questão que interesse a toda a sociedade;
- Os homens têm «um papel» e «uma responsabilidade» na concretização da igualdade de género, devem «ajudar» a que a igualdade se concretize, que o mesmo é dizer que as mulheres possam ser iguais a eles, enquanto sexo «padrão» da humanidade.

Por outro lado, as políticas preconizadas incidem em áreas específicas e não transversalizam a dimensão da igualdade entre homens e mulheres (*mainstreaming*), em todas as áreas de intervenção da UE como os Tratados determinam, verificando-se um claro desajustamento entre a situação que reiteradamente se reconhece e a intervenção que se preconiza, o que, ao tornar as mesmas políticas insuficientes face ao determinado pelos Tratados, frustra as expetativas das pessoas.

Tais limitações ficaram, aliás, patentes no último relatório da Comissão Europeia sobre a evolução da igualdade de homens e mulheres, que conclui no sentido de que «apesar de uma tendência geral para mais igualdade na sociedade e no mercado de trabalho, os progressos na eliminação das desigualdades entre as mulheres e os homens continuam lentos.»³⁶ (EC, 2011: 17).

³⁶ Tradução da autora.

Em conclusão

No jogo de influências recíprocas nas políticas públicas em matéria de igualdade de género, há que manter uma atenção constante às limitações e incoerências que se verificam, com maior ou menor intensidade, tanto na União Europeia como nos seus Estados membros, incluindo Portugal, e ter permanentemente em conta a lição da experiência: trabalhar principalmente sobre os efeitos dos problemas pouco altera as suas causas.

A igualdade entre mulheres e homens exige o mesmo reconhecimento social de umas e outros. Verificando-se assimetrias estruturais decorrentes dos papéis de género que educam para a desigualdade, só haverá condições para a igualdade com intervenções corretoras das políticas, dirigidas nuns casos a homens, noutros a mulheres.

Atualmente, face aos diagnósticos e à avaliação dos resultados de quase 40 anos de políticas para a igualdade entre homens e mulheres que anunciam visões holísticas mas que são predominantemente setoriais e focadas em ações destinadas a mulheres, na sua «condição de metade desfavorecida da humanidade», é tempo de dar visibilidade, consistência e respostas apropriadas ao peso com que os estereótipos de género se abatem sobre os ombros dos homens e, também a eles, condicionam a vida.

Nesta época de crise da natalidade, em que as crianças são um bem raro e precioso, é particularmente importante para a concretização da igualdade de género não nos deixarmos distrair ou até ludibriar com medidas «de apoio às mulheres». Estas medidas só poderão reforçar o seu «papel social» tradicional, com as consequências conhecidas em termos de secundarização social com o consequente desequilíbrio estrutural nos indicadores do desenvolvimento humano. Há que ter presentes as «contradições, nomeadamente no seio da família, onde a participação dos homens não cresceu da mesma forma que o envolvimento das mulheres no trabalho e na atividade profissional, nem a carreira, no caso das mulheres, ganhou a mesma importância social que é atribuída à carreira dos homens» (Amâncio, 2004: 21).

Se houver vontade para se atingir, de facto, a igualdade de género, são agora necessárias políticas públicas dirigidas aos homens, que atuem sobre os elementos que constroem e mantêm as assimetrias, designadamente de poder produzidas pelo género:

- a) medidas de ação positiva valorizadoras da paternidade, também na atividade económica, entre os pares e na sociedade;
- b) medidas que lhes atribuam um papel indispensável no cuidado de filhos e filhas, que os liguem simbolicamente, obrigatoriamente e de facto à reprodução social;
- c) medidas que os compensem, face às mulheres, do poder natural da maternidade certa, que as tem mantido tuteladas, ciosas de um destino que lhes ensinaram ser

- inevitável, e aparentemente conformadas com o preço a pagar, apesar de mais ou menos visivelmente insatisfeitas;
- d) medidas que lhes deem segurança e tranquilidade, e, conseqüentemente, os dispensem do fardo de violência, de apropriação, de proteção e de representação da espécie em que foram educados, construíram o mundo e se têm compensado para garantir a imortalidade.

Bibliografia

- Aguiar, Manuela (2000), «Painel – A situação em Portugal», in Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego e Conselho Económico-Social (org.), *Actas do Colóquio Internacional – Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional*, Lisboa, CITE, pp. 163-173.
- Amâncio, Lígia (2004), «Capítulo 1 – A(s) Masculinidade (s) em que-estão», in Lígia Amâncio (org.), *Aprender a Ser Homem – construindo masculinidades*, Lisboa, Livros Horizonte, pp. 13-27.
- Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (2009), *Igualdade de Género em Portugal*, Lisboa, CIG.
- Comissão Europeia (2011), *Pacto Europeu para a Igualdade de Género – 2011-2020*, [em linha] disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:155:0010:01:PT:HTML> [consultado em 13.9.2011].
- Comissão Europeia (2010a), *Estratégia para a Igualdade entre Mulheres e Homens – 2010 –2015*, [em linha] disponível em http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/index_en.htm e <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:PT:PDF> [consultado em 13.9.2011].
- Comissão Europeia (2010b), *A Carta das Mulheres*, [em linha] disponível em http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/2010/03/20100305_2_pt.htm [consultado em 13.9.2011].
- Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (2011), *Legislação Comunitária*, [em linha] disponível em <http://www.cite.gov.pt/pt/acite/legislacaocomu02.html> [consultado em 12.9.2011].
- Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (2001), *Protecção da Maternidade e da Paternidade – Legislação*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros e Ministério do Trabalho e da Solidariedade – CIDES.
- Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (1998a), *Igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional – Legislação*, Colecção «Legislação», Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade – CIDES.
- Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (1998b), *Igualdade de oportunidades: trabalho, emprego e formação profissional – Normas comunitárias, direito convencional e outros compromissos internacionais*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- Rêgo, Maria do Céu C. (2010), «A construção da igualdade de homens e mulheres no trabalho e no emprego na lei portuguesa», in Virgínia Ferreira (org.), *A Igualdade e Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego em Portugal: Políticas e Circunstâncias*, Lisboa, CITE, pp. 57-98.
- Estrela, Edite (2010), *Segundo Relatório sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 92/85/CEE do Conselho relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho*, [em linha] disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0032+0+DOC+PDF+V0//PT&language=PT> [consultado em 13.9.2011].

- European Commission (2011), *Report on Progress on Equality between Women and Men in 2010*, [em linha] disponível em http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/index_en.htm [consultado em 13.9.2011].
- European Union Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment (2005), *Reconciliation of work and private life: A comparative review of thirty European countries*, [em linha] disponível em http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/index_en.htm [consultado em 13.9.2011].
- Méda, Dominique (2001), *Le temps des femmes pour un nouveau partage des rôles*, Paris, Flammarion.
- Monteiro, Rosa (2010a), «Genealogia da lei da igualdade no trabalho e no emprego desde finais do Estado Novo», in Virgínia Ferreira (org.), *A Igualdade e Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego em Portugal: Políticas e Circunstâncias*, Lisboa, CITE, pp. 31-56.
- Monteiro, Rosa (2010b), *A emergência do feminismo de Estado em Portugal: uma história da criação da Comissão da Condição Feminina*, Lisboa, CIG.
- União Europeia (2007), *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia* [em linha] disponível em <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PT:HTML> [consultado em 13.9.2011].
- União Europeia (2000), *Resolução 2000/C218/02 do Conselho e dos Ministros do Emprego e da Política Social, reunidos no seio do Conselho, de 29-06-2000, relativa à participação equilibrada das mulheres e dos homens na actividade profissional e na vida familiar* [em linha] disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:218:0005:0007:PT:PDF> [consultado em 14.9.2011].
- União Europeia (1997), *Tratado de Amsterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados* [em linha] disponível em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> [consultado em 13.9.2011].
- United Nations (1995), *Beijing Platform for Action*, [em linha] disponível em <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html> [consultado em 14.9.2011].
- United Nations (1979), *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, [em linha] disponível em <http://www2.ohchr.org/english/law/cedaw.htm> [consultado em 14.9.2011].
- Wall, Karin (2010), «Capítulo 2 – Os homens e a política de família» in Karin Wall, Sofia Aboim e Vanessa Cunha (coord.), *A vida familiar no masculino – Negociando velhas e novas masculinidades*, Lisboa, CITE, pp. 67-94.

Maria do Céu da Cunha Rêgo. É jurista, formadora igualdade de género, Membro do Conselho Técnico-Científico do Conselho Consultivo da CIG, membro de diversas ONG, aposentada da Administração Pública (DGACCP-MNE). Foi membro do Fórum de Peritas/os do Conselho de Administração do Instituto Europeu para a Igualdade de Género, Secretária de Estado para a Igualdade, Presidente da CITE e Vice-Presidente da CIDM. É autora de artigos, intervenções e referenciais de formação sobre igualdade de género. mccunharego@gmail.com

Artigo recebido em 20 de setembro de 2011 e aceite para publicação em 6 de fevereiro de 2012.