

## O PROJECTO "PREVER O IMPACTO DAS POLÍTICAS" Pressupostos e principais pontos<sup>1</sup>

João Casqueira Cardoso

Universidade Fernando Pessoa

Resumo PIP (Prever o Impacto das Políticas) é um projecto internacional que envolve cinco Estados-membros da União Europeia. O projecto analisa a permanência do género como factor de exclusão social na União Europeia, apesar das medidas tomadas com vista a pôr fim à discriminação sexual. Com este projecto, pretende-se analisar a possibilidade de tornar mais eficientes, não só os dispositivos legais, mas também os mecanismos que têm um impacto directo ou indirecto sobre a igualdade de oportunidades mulheres/homens. Esta contribuição apresenta os principais eixos deste projecto bem como algumas das principais conclusões que permitiu sublinhar.

O projecto PIP agrupa cinco Estados-membros da União Europeia, os quais foram escolhidos devido à sua diversidade no que diz respeito à situação socioeconómica de género e/ou às diferenças de sistemas jurídicos, sendo eles: a Espanha (Universidad Complutense de Madrid), a Irlanda (University College Cork), Portugal (Universidade Fernando Pessoa), o Reino Unido (University of Liverpool) e a Suécia (University of Lund). O Feminist Legal Research Unit, que depende da Faculdade de Direito da Universidade de Liverpool, é o parceiro coordenador deste projecto, que foi financiado pelo programa TSER (*Targeted Socio-Economic Research Programme*) da Comissão Europeia (DG XII). O projecto teve início no dia 1 de Dezembro de 1997 e deverá estar concluído num prazo de vinte e um meses.

Este projecto assenta no pressuposto essencial de que os actuais limites dos instrumentos de promoção da igualdade de oportunidades mulheres/homens devem ser ultrapassados (1). Os principais pontos sublinhados por esta pesquisa, no caso português, ilustram os limites do quadro institucional e jurídico actual e a necessidade de introduzir um mecanismo de prevenção do impacto das medidas políticas e jurídicas sobre as populações em função do género (2).

### 1 Pressupostos do projecto PIP

O TSER realça a pressão económica que se tem vindo a sentir na sociedade europeia para se conseguir o aumento dos níveis de crescimento económico e de emprego. A nível comunitário, as políticas que procuraram assegurar o estabelecimento de

laços cada vez mais estreitos entre os Estados-membros tiveram e continuarão a ter um considerável impacto a nível de cada um dos Estados-membros. Globalmente, estas pressões a nível nacional e comunitário resultaram num apelo a uma maior flexibilidade nos modelos de trabalho, tendo em conta os critérios de convergência que os Estados-membros tentam cumprir e que estão associados à União Monetária.

É neste contexto que deve ser avaliado o impacto das políticas de integração social delineadas pela Comunidade e pelos Estados-membros. As políticas de integração social visam contrabalançar as forças em jogo na sociedade europeia que são causa de exclusão social, sendo o género um dos factores de exclusão social, apesar de todas as medidas que já foram tomadas em relação à discriminação em função do género.

O projecto considera que existem dois factores que devem ser tomados em conta para evitar uma menor efectividade das políticas de integração social: primeiro, existem as principais políticas comunitárias e dos Estados-membros, incluindo políticas económicas e monetárias, que são implementadas sem ter em conta o impacto que poderão criar junto dos grupos vulneráveis dentro das populações alvo das políticas de integração social, como é o caso, *inter alia*, das mulheres. Em segundo lugar, as próprias políticas de integração social, tanto no seu conteúdo como na sua aplicação, não estão muito bem delineadas — particularmente quanto à consideração dos interesses e das questões que afectam o grupo-alvo. Este defeito faz com que estas políticas não sejam totalmente eficazes na correcção da exclusão social.

Sendo assim, este projecto tem como objectivo a construção de um processo de previsão do impacto das políticas nos grupos mais vulneráveis da sociedade. No centro da sua observação estão as políticas projectadas pela Comunidade e pelos Estados-membros para promover a participação das mulheres na sociedade e na economia. Estas políticas englobam questões que vão desde o desenvolvimento da legislação anti-discriminação até medidas de acções positivas — tais como o encorajamento da participação das mulheres em sectores de emprego onde, anteriormente, elas estavam pouco representadas — e o desenvolvimento de estratégias que permitam às mulheres conjugar mais facilmente o trabalho com as responsabilidades familiares. Neste momento, existem variados estudos que comprovam que estas políticas não têm resultado, ou apenas têm contribuído para melhorar a situação de uma pequena porção de mulheres. Por exemplo, no Reino Unido, a legislação anti-discriminatória já existe há mais de vinte e cinco anos. Mas, mesmo assim, as mulheres ainda ganham consideravelmente menos que os homens e trabalham em áreas secundárias da economia. O mesmo acontece a nível comunitário, onde existem diversas iniciativas, directivas e programas de acção comunitária para promover a participação das mulheres na tomada de decisões. Na realidade, estas medidas acabam por ter pouco impacto na situação real das mulheres, que continuam a estar representadas de forma desproporcionada nos empregos menos bem pagos e entre os desempregados e a estar sub-representadas na elaboração das políticas e das normas jurídicas, a nível nacional e comunitário.

As políticas e propostas legislativas necessitam de ser *todas* avaliadas pelo seu impacto sobre os géneros e pelas suas possíveis consequências adversas antes

de serem postas em prática. Os efeitos adversos poderão deste modo ser identificados antes da aplicação das políticas. O objectivo principal deste projecto é, portanto, a construção de um *modelo* que irá prever o impacto de todas as leis e políticas sobre as mulheres e que fará parte da elaboração dessas mesmas leis e políticas, quer a nível comunitário, quer a nível interno dos Estados-membros.

Para alcançar os seus objectivos, o projecto está organizado em três fases (1.1) e assenta na escolha de parceiros para realizar um trabalho comparado (1.2).

### 1.1 Um projecto em três fases

Na primeira fase do projecto, procedeu-se à elaboração de uma base de práticas nacionais de auditoria do género, recolhendo-se os meios que são usualmente empregues no interior dos Estados-membros, de forma a garantir-se que os interesses dos dois géneros sejam incluídos na elaboração das medidas políticas e jurídicas. A contribuição da jurisprudência feminista demonstrou com suficiente destaque quanto as políticas e as medidas jurídicas respondem a um paradigma masculino (Kravaritou, 1997: 1-34). Assim sendo, os países representados no projecto prepararam estudos ou relatórios, reflectindo as diferenças nas circunstâncias legais nacionais. São incluídos nestes estudos os seguintes aspectos:

- A existência de órgãos governamentais ou departamentos com responsabilidade nos vários domínios da igualdade de oportunidades mulheres/homens e o papel desempenhado por cada um deles.
- A existência de algum procedimento sistemático de análise das medidas propostas quanto ao seu impacto sobre os géneros ou sobre a sociedade em geral.
- A existência de algum órgão ou procedimento parlamentar através do qual os interesses das mulheres possam ter voz.
- As eventuais restrições constitucionais ao desenvolvimento de políticas, procedimentos e/ou leis relacionadas especificamente com as mulheres.
- Outras restrições sistemáticas ao desenvolvimento de leis e políticas a favor da igualdade de oportunidades mulheres/homens e da ausência de discriminação, como, por exemplo, a ausência de recolha e/ou publicação de dados relevantes.

Na segunda fase, e uma vez identificada a existência de mecanismos específicos para tratar da igualdade de oportunidades homens/mulheres, procede-se a uma avaliação das formas da sua aplicação, sendo utilizadas literaturas académicas, de forma a ter uma visão crítica das forças e fraquezas dos mecanismos individuais. O estudo foi feito tendo em conta dois casos que foram escolhidos pela necessidade de se seleccionar um tópico que fosse comum a todos os Estados-membros. São eles: o assédio sexual, por um lado, e a igualdade de tratamento em relação à idade da reforma, pelo outro. Neste último caso, tentou analisar-se, em particular, os efeitos directos ou indirectos em Portugal do acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias *Barber* (Caso 262/88 [1990]). Sendo assim, em ambos os estudos

de caso, os parceiros avaliaram os passos dados no sentido de concretizar as iniciativas tomadas pela Comunidade, o grau de efectividade desses passos e qual o papel desempenhado por estes mecanismos de avaliação do impacto das políticas sobre os géneros neste processo, assim como a influência exercida, no caso de a haver.

Na terceira e última fase, os parceiros irão avaliar se os mecanismos de impacto sobre os géneros funcionam (e como) nos seus países. Nesta fase, procura-se estabelecer uma lista das características ou qualidades que um mecanismo de avaliação do impacto sobre os géneros deve possuir para funcionar com sucesso. O que se pretende é desenvolver um modelo de auditoria de género que possa funcionar como parte integrante das leis e do processo de criação das políticas da União Europeia e dos seus Estados-membros.

No quadro desta contribuição, concentraremos a análise sobre a primeira fase do projecto, sendo esta a única integralmente finalizada na altura da redacção deste artigo.<sup>2</sup> A segunda fase está neste momento concluída, embora os respectivos relatórios não se encontrem ainda publicados. A terceira fase está em curso.

### 1.2 Um projecto em parceria

Para construir o modelo mais adequado para um processo de auditoria de género (*gender-auditing*), é necessário avaliar um amplo leque de procedimentos, a fim de seleccionar as práticas melhores e mais eficazes. A necessidade de diversidade influenciou a selecção dos parceiros, tendo em conta quatro aspectos.

Em primeiro lugar, a selecção foi baseada na diversidade de tradições e estruturas constitucionais. Por exemplo, a Irlanda tem uma constituição escrita que incorpora valores familiares/sociais, parecendo ser adversa à participação das mulheres no mundo do trabalho. Pelo contrário, o Reino Unido é um dos poucos países com uma constituição não escrita, no qual a legislação é capaz de assegurar as mais fundamentais mudanças na sociedade, não existindo limitações tão fortes como nos sistemas de *Civil Law* (ou romano-germânicos) quanto ao conteúdo das leis.

O segundo elemento de diversidade no seio dos parceiros são os níveis de participação das mulheres nos processos de elaboração do direito e das políticas.

Em terceiro lugar, os parceiros foram escolhidos devido às suas atitudes explícitas perante a igualdade de oportunidades. A Suécia é um membro recente da União Europeia (UE) mas goza de uma reputação de políticas esclarecidas em relação aos géneros. Foi designada pelas Nações Unidas como um dos países mais evoluídos no que toca à igualdade de género — apesar da crise que atravessa o seu sistema de relações sociais.<sup>3</sup> Por outro lado, Portugal, Irlanda e Espanha foram escolhidas por serem considerados como aqueles que possuem uma visão mais tradicional no que diz respeito aos géneros.

Finalmente, existem amplas variações entre os Estados-membros nas taxas de actividade económica das mulheres. Por exemplo, a Irlanda e a Espanha têm duas das mais baixas taxas de actividade das mulheres entre os 25 e os 49 anos, enquanto o Reino Unido e Portugal têm duas das mais elevadas da Comunidade.

## 2 Análise e (algumas) lições sobre o caso português

O projecto sublinha em primeiro lugar os principais aspectos que caracterizam a realidade da situação das mulheres em Portugal e que condicionam as margens de manobra das políticas de igualdade de oportunidades. A seguir, os aspectos mais relevantes dos mecanismos nacionais de promoção da igualdade de género são salientados, antes de serem avaliados.

### 2.1 Condicionantes das políticas de igualdade de oportunidades

Indicam-se aqui algumas das condicionantes apontadas no relatório português que concluiu a primeira fase do projecto (mas podiam ser mencionadas mais, como por exemplo, e com particular destaque, o impacto da informação — e as restrições ao seu acesso — sobre a elaboração e implementação das políticas de igualdade).

*Primeira condicionante: a situação demográfica e o perfil estrutural da desigualdade homens/mulheres*

De acordo com o mais recente censo efectuado em Portugal, em 1991, a população portuguesa é de aproximadamente 9,8 milhões de habitantes, sendo 51,8% população feminina (Canço, 1996: 9). Além disso, cerca de 45% da mão-de-obra portuguesa é do sexo feminino. A mão-de-obra feminina concentra-se em oito sectores principais: comércio, hotelaria, têxteis, moda, agricultura, educação, outros serviços, saúde (Nunes, 1996: 4). A percentagem de mulheres que trabalham na agricultura é relativamente elevada (13% em 1993) comparada com outros Estados-membros (5% na UE em 1993).

Em Portugal, as mulheres tendem a não interromper o seu trabalho, nem mesmo por pequenos períodos, por questões ligadas à família. Esta posição contrasta com o que se passa em outros Estados-membros. É por esta razão que, segundo uma autora, as mulheres portuguesas, mesmo sentindo os problemas de crise de emprego, parecem não desanimar (Nunes, 1996: v-vi). Pelo contrário, tentam assegurar a sua persistência na actividade económica, quer procurando emprego, quer procurando soluções alternativas, tais como o trabalho sem rendimentos. Apesar desta atitude perante o trabalho, a desigualdade homens/mulheres persiste no emprego: por exemplo, as mulheres continuam a ganhar em média 70% do salário dos homens, e a representar a maioria dos trabalhadores pagos com salários mínimos e dos desempregados (Lucas, 1998: 2).

*Segunda condicionante: a cultura jurídica e constitucional*

Portugal partilha com outros países da cultura romano-germânica os chamados "direitos formais". A Constituição da República Portuguesa (CRP) dá bastante

ênfase aos direitos fundamentais, promovendo a igualdade entre os sexos de várias formas. O seu art.º 13.º, em particular, proíbe a discriminação, incluindo, *inter alia*, a discriminação com base no sexo.

Uma revisão constitucional recente (Lei Constitucional de 20 de Setembro de 1997) obriga o Estado a promover a igualdade entre homens e mulheres (art.º 9.º CRP). Contudo, a cultura jurídica portuguesa pode ser considerada como muito rápida quando se trata de tomar novas medidas no que diz respeito a princípios fundamentais ou avançados princípios de anti-discriminação, mas muito lenta quanto a traduzir estas novas medidas para leis que sejam algo mais do que leis-quadro, e que possam concretizar os meios (incluindo financeiros e objectivos temporais) das políticas de igualdade de género.<sup>4</sup> Sendo assim, os princípios e práticas políticas e jurídicas são ainda hoje dominadas por hábitos tradicionais, a maioria dos quais produziram estereótipos no que diz respeito a divisões sexuais, quer no emprego, quer no que se refere à esfera doméstica.

Além disso, a noção de avaliação ou pré-avaliação do impacto das políticas sobre o género em Portugal é inteiramente nova. Isto pelo facto de Portugal ser caracterizado por um processo normativo extremamente hierárquico, com pouca transparência e uma cultura legal relativamente repressiva. Além disso, as mudanças do sistema produzem efeitos lentamente. A Administração Pública, em particular, torna-se apática e paralisada devido a processos burocráticos desnecessários. Finalmente, existe uma falta de continuidade nos assuntos públicos, gerada em parte pela excessiva frequência das mudanças de pessoal ao nível da alta função pública.

Finalmente, em Portugal, é relativamente difícil lidar com casos de anti-discriminação nos tribunais. Os litígios relativos a este tema são evitados, principalmente se forem relativos à área da discriminação sexual. A razão por que isto acontece é que, na maioria dos casos, a discriminação sexual surge no trabalho, sendo os problemas normalmente resolvidos fora das salas dos tribunais (Rato, 1998: 8). Só assim se podem perceber algumas das observações do estudo realizado, como, por exemplo, o facto de que só são conhecidos em Portugal três casos judiciais que abrangem a questão do assédio sexual. Estes casos judiciais não reflectem, obviamente, a realidade sociológica do fenómeno, e o carácter escasso da jurisprudência portuguesa sobre a questão torna ainda mais acentuada a “ausência de consciência colectiva do assédio enquanto fenómeno social” por parte das mulheres (Amâncio e Lima, 1994: 69). Esta observação impossibilita paralelos possíveis entre os processos de tutela da igualdade de oportunidades no Reino Unido — tutela que passa de maneira privilegiada pelos tribunais ou por instituições que servem de intermediário na resolução de queixas de discriminação sexual, e auxiliam eventualmente os tribunais, como é o caso da EOC (Equal Opportunities Commission [Beveridge *et al.*, 1999: 81-86]) — e os que se podem adaptar à realidade sociológica portuguesa.

### *Terceira condicionante: as relações entre o direito comunitário e o direito português*

Portugal actua em relação aos compromissos derivados da sua participação na Comunidade Europeia, transpondo todas as directivas relacionadas com a igualdade entre homens e mulheres. Contudo, a *interface* entre o direito elaborado a nível da UE e a lei portuguesa sobre igualdade entre os sexos é limitada. Com efeito, as directivas comunitárias não têm sido seguidas de grandes mudanças legais em Portugal. É legítimo reparar que, *de facto*, a posição portuguesa tem tendencialmente sido a de que a maior parte das disposições previstas nas directivas já constavam no direito português antes da entrada em vigor das mesmas, particularmente porque o “nível de direito” exigido das directivas é relativamente baixo (Fernandes, 1995).<sup>5</sup>

Ilustram esta condicionante as dificuldades encontradas em Portugal para legislar sobre domínios que saem das áreas estereotipadas da igualdade de oportunidades homens/mulheres, tal como é a protecção da maternidade e da paternidade — numa palavra, a “família”, domínio que, apesar das louváveis tentativas para encorajar os homens a partilhar as tarefas domésticas e familiares, permanece indirectamente estigmatizado pelo legislador como “assunto de mulheres”. Os dois exemplos a seguir ilustram estas dificuldades.

*Primeiro exemplo: o assédio sexual* Não existe em Portugal nenhuma legislação específica relacionada com assédio sexual, apesar de tal comportamento ser objecto das leis criminais e das leis gerais sobre o trabalho. Deixamos de lado as leis criminais que, apesar da recente revisão do Código Penal, se aplicam aos casos mais graves de coacção sexual.<sup>6</sup> Particularmente relevantes são: o Decreto-Lei 49 408, de 24 de Novembro 1969, que regula o contrato individual de trabalho, e o Decreto-Lei 64-A/89, de 27 de Fevereiro, sobre o regime da cessação do contrato de trabalho e contrato de trabalho a termo.

Primeira observação: nenhuma das disposições destas normas mencionam especificamente o assédio sexual.

Segunda observação: no que diz respeito à primeira destas normas, aplica-se de uma forma geral aos deveres das entidades patronais, incluindo o de aplicar “sanções disciplinares, nomeadamente o despedimento, aos trabalhadores de ambos os sexos, que pela sua conduta provoquem ou criem o risco de provocar a desmoralização dos companheiros, especialmente das mulheres e menores” (art.º 40.º §2 do Decreto-Lei 49 408). De realçar a observação que, além de ser “de vigência duvidosa” (Moreira, 1998: 293), esta última disposição apresenta todas as características de uma autêntica filosofia paternalista, praticamente ultrapassada, mas ainda existente e aplicável.

Terceira observação: a segunda norma relevante para o tratamento de casos de assédio sexual prevê, por um lado, que constitui justa causa de despedimento o comportamento de quem “pratica, no âmbito da empresa, violências físicas (...) ou outras ofensas punidas por lei sobre trabalhadores da empresa” (art.º 9.º n.º 2 (i) do Decreto-Lei 64-A/89). Por outro lado, o dispositivo desta norma prevê que

constitui justa causa de rescisão do contrato pelo trabalhador o facto de ser vítima, por parte da entidade patronal (ou dos seus representantes legítimos), de “ofensas à integridade física (...), honra ou dignidade” (art.º 35.º n.º 1 (f) do Decreto-Lei 64-A/89). O trabalhador lesado pode também pedir uma compensação ou indemnização.

Trata-se, ao fim e ao cabo, de uma forma de tratamento jurídico do assédio sexual no local de trabalho. O atraso em “modernizar” o dispositivo português pode ser interpretado à luz do *low profile* da resposta portuguesa às normas comunitárias no domínio da igualdade de oportunidades. Este *low profile* que caracteriza a resposta às directivas caracteriza *a fortiori* a resposta portuguesa a instrumentos não vinculativos, nomeadamente a Resolução 90/C 157/02, de 29 de Maio de 1990, e a Recomendação 92/131/CEE, de 27 de Novembro de 1991 (protecção da dignidade no trabalho). A atitude predominante entre os juristas portugueses, pelos vistos fervorosos austrianos,<sup>7</sup> é de relativo desprezo em relação ao direito “não obrigatório”, por vezes chamado “não normativo”.<sup>8</sup>

Esta negligência parece-nos particularmente grave, precisamente por causa das suas implicações quanto aos processos de elaboração das políticas, e neste caso das políticas no sentido lato, abrangendo as políticas de tratamento de problemas graves dentro das empresas. Não podemos deixar de recordar o lugar de destaque dado à intervenção dos parceiros sociais para prevenir e acompanhar os casos de assédio sexual pelo Código de Conduta no domínio da luta contra o assédio sexual anexo à Recomendação 92/131/CEE, de 17 de Novembro de 1991, relativa à protecção da dignidade da mulher e do homem no trabalho. A lei portuguesa sobre esta matéria é, neste sentido, totalmente muda, apesar da existência de uma Comissão especializada na igualdade no trabalho e no emprego, com composição tripartida, encarregada de melhorar os dispositivos jurídicos existentes (cf. *infra*). Apesar, também, do aviso feito, desde há alguns anos, pela doutrina jurídica, sobre a necessidade de reforçar o papel dos parceiros sociais no tratamento do assédio sexual em Portugal.<sup>9</sup>

*Segundo exemplo: as acções positivas* Existe em Portugal um terreno jurídico contraditório e que paralisa potencialmente o desenvolvimento das acções positivas. Assim, por um lado, o art.º 9.º (d) tem como tarefa fundamental do Estado “promover (...) a igualdade entre os Portugueses, tal como a realização dos direitos económicos, sociais e culturais de forma a transformar e modernizar as estruturas económicas e culturais”. Acrescente-se que o Estado Português aprovou<sup>10</sup> a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres,<sup>11</sup> cujo art.º 4.º n.º 2 permite a implementação de medidas “especiais”. Por outro lado, não existe qualquer legislação específica quanto a acções positivas. A verdade é que no Decreto-Lei n.º 392/79, de 20 de Setembro, sobre a proibição da discriminação em função do sexo, encontra-se uma referência velada às acções positivas. Com efeito, o art.º 3.º n.º 2 deste Decreto-Lei estabelece que “Não são consideradas discriminatórias as disposições de carácter temporário que estabeleçam uma preferência em razão do sexo imposta pela necessidade de corrigir uma desigualdade de facto, bem como as medidas que visam proteger a maternidade enquanto valor

social”. Esta referência do ordenamento jurídico português é, como a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, obscura quanto à noção de medidas preferenciais “impostas pela necessidade de corrigir uma desigualdade de facto”. Não fala, aliás, de acções positivas. No entanto, enquanto a Convenção internacional tem o cuidado de distinguir entre as medidas preferenciais “impostas pela necessidade de corrigir uma desigualdade de facto” e as medidas de protecção da maternidade, a legislação portuguesa coloca as duas numa mesma frase, num mesmo conjunto normativo. A “arte de legislar” não é posta em causa (já se viu pior),<sup>12</sup> mas não deixa de haver um risco de assimilação de medidas de acção positiva a medidas de protecção da maternidade. Ou seja, as medidas de acção positiva acabariam por ser tomadas apenas e só na medida em que favorecem o papel “maternal” da mulher, lhe permitem “combinar” as suas funções maternais e o trabalho. Este risco de assimilação não se encontra apenas na legislação portuguesa mas também no Tratado da União Europeia (actual art.º 141.º n.º 4).<sup>13</sup>

Contra todas as expectativas — e antes de mais as do(s) redactor(es) do Decreto-Lei n.º 392/79, de 20 de Setembro — o direito português estava precocemente a antecipar o problema de lógica jurídica colocado nos anos 90. A questão permanece: este problema não foi tomado em consideração pelo legislador português, e nem o foi a norma comunitária — não obrigatória, é verdade — sobre as acções positivas. Trata-se da Recomendação n.º 84/635/CEE, de 13 de Dezembro de 1984, sobre a promoção de acções positivas a favor das mulheres. Esta recomendação, apesar de pouco mais clara que a Convenção das Nações Unidas sobre a definição das acções positivas, tem pelo menos o mérito de as nomear e de avançar numerosos exemplos de acções. A linha central das acções positivas é a intervenção dos parceiros sociais nos processos de elaboração das acções positivas, na sua implementação e seguimento. Em Portugal, pouco ou nada se tem feito até à data em matéria de instrumentos de Regulamentação Colectiva de Trabalho sobre as acções positivas.<sup>14</sup>

Os dois exemplos mencionados, o assédio sexual e as acções positivas, apontam para a necessidade de aprofundar os mecanismos que, em Portugal, não permitem ultrapassar a persistência das situações de desigualdade, nem desencadear processos de pré-avaliação do impacto das medidas jurídicas sobre os homens e as mulheres. Estes processos não são um fim em si, mas apenas um antecedente das mudanças e modernizações do quadro sociojurídico das políticas de igualdade de oportunidades.

## 2.2 Existência e eficácia dos órgãos governamentais com responsabilidade nas políticas de igualdade de oportunidades

### Descrição dos órgãos

Três órgãos intervêm com particular responsabilidade quanto à elaboração das políticas de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em Portugal.

Primeiro, a Comissão Parlamentar para a Paridade, Igualdade de Oportunidades e Família, que intervém no processo de elaboração das políticas e das normas jurídicas. É uma Comissão da Assembleia da República especializada, *inter alia*, nas questões relativas às mulheres, e na qual é dada voz aos interesses das mulheres em Portugal. Criada no dia 23 de Novembro de 1995, sucedeu a uma mera subcomissão no âmbito da Comissão de Assuntos Constitucionais. A Comissão é composta por 22 membros, reúne-se de 15 em 15 dias e as decisões são nela tomadas por maioria simples.

Segundo, a Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (CIDM). Criada pelo Decreto-Lei n.º 166/91, de 9 de Maio, a CIDM sucede à Comissão da Condição Feminina (CCF). Estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 485/77, de 17 de Novembro, a CCF foi criada três anos após a Revolução do 25 de Abril de 1974, ainda num ambiente de transição para as instituições democráticas. A CIDM é um órgão na directa dependência da Presidência do Conselho de Ministros e trabalha sob tutela do Alto Comissário para as Questões da Promoção da Igualdade e da Família. A CIDM tem, sem dúvida, um papel central no edifício político-jurídico das políticas de igualdade de oportunidades em Portugal, visto tratar-se de um órgão executivo com competência geral neste domínio. É um órgão cuja originalidade institucional é reforçada pela existência de um Conselho Consultivo composto por uma Secção de Organizações não Governamentais.<sup>15</sup>

Terceiro, a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE). Criada em 1979, a CITE actua sob a tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Prossegue um fim especial, o de aplicar o Decreto-Lei n.º 392/79, de 20 de Setembro (e legislação complementar), referente a "objectivos que garantem a igualdade entre mulheres e homens no que diz respeito a oportunidades e tratamento no Trabalho e no Emprego". Composta por uma representação tripartida (representantes dos trabalhadores, das entidades patronais e do Estado), a CITE tem, além de funções de informação, competência para publicar pareceres sobre questões relativas à aplicação do Decreto-Lei n.º 392/79, os quais não têm no entanto força de lei mas visam, através da publicidade — aliás modesta — que lhe é dada, dissuadir as entidades patronais. Os pareceres da CITE têm, no entanto, força vinculativa num só domínio: o dos casos de despedimento de trabalhadoras grávidas, puérperas e lactantes (cf. *infra*).

#### *Observações quanto aos órgãos*

Quatro observações sobre estas estruturas institucionais.

*Primeira observação:* na prática, a participação da Comissão Parlamentar para a Paridade, Igualdade de Oportunidades e Família no processo de criação de leis é limitado por quatro razões:

- a maioria das iniciativas legais provém do Governo. Por exemplo, a Comissão Parlamentar não fiscalizou a implementação do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades, na medida em que considera ser esta

fiscalização da inteira responsabilidade da CIDM.<sup>16</sup> Considerando o leque de medidas e a abrangência normativa do Plano, as quais entram no domínio constitucional da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (art.º 165.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa), o Plano pode aparecer como uma forma de contornar as restrições quanto à concessão de uma autorização legislativa ao Governo (cf. art.º 165.º n.º 2-4 da Constituição da República Portuguesa). Realmente, a única forma pela qual a Comissão Parlamentar poderá "vigiar" a implementação do Plano é indirecta: através de uma petição feita pelas Organizações não Governamentais representadas na Secção de Organizações não Governamentais do Conselho Consultivo da CIDM, o que até agora nunca aconteceu.

- a função "pedagógica" da Comissão Parlamentar é a de alterar as opiniões em matérias específicas de género. Na verdade, certos elementos permitem pensar que esta missão não é desempenhada de forma muito frequente: assim, o próprio Regulamento da Comissão — o que permite ao público conhecer a Comissão — baseia-se numa versão ultrapassada da Constituição da República Portuguesa!
- a criação de um Alto Comissário para as Questões da Promoção da Igualdade e da Família não foi favorável ao desenvolvimento do papel da Comissão Parlamentar. Criou (ou tentou criar), *de facto*, uma recentralização da informação e das iniciativas legais em torno do Governo, a qual, aliás, não foi bem aceite por certos ministérios e não teve o efeito esperado, por falta de meios e de poder do Alto Comissário.<sup>17</sup>
- a quarta e última razão permite talvez compreender a recentralização apontada na razão anterior: levantam-se algumas questões sobre a representação dos interesses das mulheres, meramente simbólicos, na Assembleia da República. As acções da Comissão Parlamentar são determinadas pelo facto de a sua estrutura corresponder à dos partidos políticos representados na Assembleia da República. A Comissão Parlamentar, apesar de ter toda a informação disponível ao seu alcance (através da biblioteca da Assembleia da República), não é uma instituição de fácil acesso ao público em geral.

*Segunda observação:* a minimização do papel da CIDM.

Em Portugal, a avaliação do impacto sobre o género é da responsabilidade principal da CIDM, que tem como função a análise prévia das iniciativas políticas ou jurídicas por parte do Governo ou da Assembleia da República quanto ao seu impacto sobre homens e mulheres. No entanto, a CIDM não exerce na totalidade as suas funções por existir uma falta de cooperação por parte do Governo e da Assembleia da República. Em conformidade com o Decreto-Lei n.º 296-A/95, de 17 de Novembro, a CIDM tem competência para intervir na elaboração global e sectorial das políticas que produzem efeito na situação das mulheres e na igualdade de direitos entre mulheres e homens, e mais especificamente deve ser consultada sobre qualquer projecto de regulação que tenha impacto sobre as mulheres e a igualdade. Na realidade isso não acontece de uma forma sistemática. Inquéritos efectuados junto da presidente da CIDM e das directoras das suas Divisões revelam um "

esquecimento” do papel de consulta prévia e sistemática da CIDM por parte tanto dos ministérios como do último responsável do Governo. A CIDM tem que solicitar a informação sobre projectos ou propostas elaboradas, não participando automaticamente nos processos de elaboração de todas as políticas e de todas as normas jurídicas com efeitos directos ou indirectos sobre a igualdade homens/mulheres. Aliás, se tal fosse o caso, seria duvidoso que a CIDM pudesse acompanhar os processos em causa, na medida em que o seu orçamento é o mais baixo de todas as instituições semelhantes da administração pública (a CIDM é equiparada para todos os efeitos a uma Direcção administrativa). Contudo, a CIDM desempenha o papel de fórum de discussão e de clarificação antes das iniciativas — particularmente as governamentais —, tendo, portanto, um lugar “anterior” à aprovação de pelo menos algumas das iniciativas.

*Terceira observação:* a centralização do processo de criação de políticas.

Um obstáculo específico é a falta de “territorialização” das políticas no que diz respeito à criação das políticas de igualdade de oportunidades homens/mulheres. Das duas instituições públicas existentes, com responsabilidade na promoção da igualdade de oportunidades, só uma delas, a CIDM, tem uma delegação no norte do país, nomeadamente no Porto. Esta delegação, no entanto, não possui qualquer poder para tomar decisões autónomas. A falta de delegações regionais faz com que os problemas próprios à totalidade do território não sejam ouvidos pelas instituições em Lisboa, a não ser através de procedimentos não sistemáticos ou com carácter excepcional — presidências abertas, por exemplo. A possibilidade de qualquer organização não governamental com competência na área da igualdade homens/mulheres ser representada no Conselho Consultivo da CIDM não altera este estado de coisas, visto não haver ajuda financeira às deslocações a Lisboa, o que muito dificulta a possibilidade de representação efectiva das ONG sem “sede” ou “representação” em Lisboa.

Estes impedimentos materiais também implicam que as iniciativas das instituições em Lisboa não sejam suficientemente conhecidas no resto do país, principalmente no Norte, onde se encontra uma proporção importante da população nacional.

*Quarta observação:* o poder singular da CITE.

Só existe uma área, no campo do emprego, onde se pode dizer que existe uma análise prévia e sistemática de medidas jurídicas com impacto sobre um género. Contudo, as medidas em causa não têm nada a ver com a política e a criação de políticas públicas. Assim, em aplicação da Lei n.º 136/85, de 3 de Maio, é obrigatório o parecer prévio da CITE nos casos de despedimento de trabalhadoras grávidas, puérperas e lactantes. Não só o empregador deve pedir o parecer prévio da CITE antes de demitir uma trabalhadora que se encontre nesta situação de facto, bem como terá — segundo a *opinio juris* dominante — que seguir o parecer, favorável ou não. Caso contrário, o despedimento tornar-se-á nulo.

Em conclusão da descrição e das observações acima enunciadas, convém dizer que, em geral, não existe no quadro português nenhum procedimento, nem global,

nem sistemático, nem eficaz, cujo fim ou resultado seja a avaliação prévia de todas as medidas políticas e jurídicas com um efeito potencial sobre a situação relativa dos géneros. A ausência de um sistema de pré-avaliação das medidas propostas pelo seu impacto sobre o género, bem como os problemas manifestos da efectividade geral dos mecanismos actuais, dificultam as tentativas de implementar, em Portugal, uma estratégia de *mainstreaming*.

### 2.3 *O mainstreaming no contexto português: observações conclusivas sobre o Plano Global para Igualdade de Oportunidades*

O Plano Global para a Igualdade de Oportunidades foi implementado no seguimento da sua aprovação pela Resolução do Conselho de Ministros de 6 de Março de 1997 (Resolução n.º 49/97). O Plano Global é o primeiro programa de um governo português que refere extensivamente a promoção da igualdade de oportunidades entre os géneros em todos os sectores de criação de políticas e direitos.

O Plano refere que a participação das mulheres na tomada de decisões políticas em Portugal é muito limitada, e que o mercado de trabalho sofre de uma enorme segregação sectorial e vertical do emprego feminino, que se concentra nos sectores da saúde e da educação, ocupando os cargos baixos ou médios de chefia. O Plano salienta a necessidade de reformular as desigualdades que afectam grupos específicos de mulheres (mães adolescentes, mulheres idosas, mães solteiras), grupos sociais que são extremamente vulneráveis à pobreza e que correm o risco acrescido de exclusão social.

O Plano contém um objectivo geral: nomeadamente, integrar o princípio da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em todas as políticas económicas, sociais e culturais — seguindo um “princípio [princípio estratégico, como se percebe] de *mainstreaming*”, promovido pela Comissão Europeia desde a segunda metade dos anos 90.<sup>18</sup>

Este objectivo geral — “integrar o princípio da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em todas as políticas económicas, sociais e culturais” — desdobra-se em seis objectivos específicos, nos seguintes campos: violência contra as mulheres, igualdade de oportunidades no trabalho e no emprego, conciliação da vida familiar e profissional, protecção social da família e da maternidade, saúde, educação, ciência e cultura. A cada um dos objectivos específicos corresponde um ministério responsável. Os ministérios envolvidos na execução do Plano Global são não apenas responsáveis por fazer cumprir as medidas e acções do Plano, como também pelos respectivos encargos financeiros. Ao mais alto nível, o Plano responsabiliza o Alto Comissário para as Questões da Promoção da Igualdade e da Família pela implementação e avaliação das medidas tomadas. Por sua vez, o Alto Comissário refere a CIDM como a entidade responsável por executar o Plano e vice-versa.

## 2.4 Avaliação dos resultados do Plano Global

O primeiro objectivo do Plano Global é: “Elaborar e compilar informação sobre as normas nacionais e comunitárias relativas a medidas que visem estabelecer a igualdade entre homens e mulheres”. Não foi possível atingir estes objectivos, sob a autoridade da CIDM, por falta de fundos.

O facto de a Presidência do Conselho de Ministros, através do Gabinete da Alta Comissária para as Questões da Promoção da Igualdade e da Família, considerar esta falta de fundos como inadmissível pode surpreender.<sup>19</sup> Demonstra, antes de mais, uma falta de enquadramento global, de coordenação, da parte do executivo, na implementação do Plano Global.

Apesar de ambicioso, o Plano Global não alterou as estruturas, nem o processo da elaboração das políticas e das normas jurídicas com efeito potencial na situação respectiva das populações masculina e feminina.

A falta de meios é o problema chave, em geral ou em particular, no que se refere à implementação do Plano. Especificamente, o relatório sobre a sua implementação dá conta dessa falta de meios financeiros. Dá conta igualmente do fraco envolvimento por parte de certos ministérios.

Todavia, o dado mais revelador é o facto de o Plano Global não ter adquirido nenhuma visibilidade na sociedade portuguesa — nenhuma junto das instituições de ensino, pouca junto das ONG especializadas e dos parceiros sociais, quase nenhuma junto do grande público. Procura-se em vão uma lista das medidas de difusão do Plano, condição necessária à sua boa aplicação — a qual não pode só depender da boa ou má vontade de alguns ministérios. O Plano Global é, em última análise, o espelho da maneira global de fazer do poder político em Portugal, que se caracteriza por:

- duvidosa confiança na sociedade civil;
- escassa informação e até retenção de informação por parte das pessoas nos lugares de chefia — em parte por causa de rivalidades interpessoais ou de estratégia de acumulação de poder;
- centralismo tão resistente quanto o do modelo francês de administração, mas que, contrariamente ao modelo francês, tem o inconveniente de não assentar numa alta-administração especializada que — sendo elitista e por isso mais do que estável — garante a continuidade das políticas.

Não serei eu o primeiro a recomendar uma reforma da alta-administração pública portuguesa — muito menos seguindo o modelo francês. O certo é que, enquanto não se pensar seriamente numa reforma no sentido de uma maior estabilidade das estruturas administrativas — por exemplo, a adequação dos meios financeiros às competências únicas da CITE, a estabilização e redução da mudança das presidências e respectivo quadro da CIDM —, as esperanças do *mainstreaming* ou de qualquer outra estratégia de políticas de igualdade de oportunidades em Portugal serão reduzidas.<sup>20</sup>

## Notas

- 1 Esta contribuição é a versão resumida do relatório nacional produzido no quadro da pesquisa comunitária TSER-PIP (cf. infra). Eventuais dificuldades de compreensão poderão resultar do facto de este resumo ter sido redigido a partir de um texto em língua inglesa. Estas dificuldades de compreensão são da única e inteira responsabilidade do autor, o qual se disponibiliza para qualquer esclarecimento necessário. Contacto: jcasqueira@ufp.pt
- 2 Os relatórios nacionais — versões integrais — desta primeira fase encontram-se publicados pela Universidade de Liverpool. Sobre a situação portuguesa, cf. Casqueira Cardoso (1999). Mais pormenores podem ser obtidos no site: <http://www.liv.ac.uk/~scooper/pip.html>
- 3 Cf., por exemplo, Kjellberg, 1992.
- 4 Basta ver aqui o caso paradigmático da Lei n.º 61/91, de 13 de Agosto, que “Garante protecção adequada às mulheres vítimas de violência”. As disposições que prevê — muitas delas formuladas no futuro — não foram implementadas concretamente a não ser anos depois. É o caso das medidas de coacção de afastamento da residência do arguido (autor do acto violento [art.º 16.º da Lei n.º 61/91]), só implementadas em 1999...
- 5 Ver igualmente Ferreira, que afirma que “in general, [Portuguese] legal initiatives have maintained a low profile in responding to the European Commission directives” (Ferreira, 1998: 272).
- 6 A Lei n.º 65/98, de 2 de Setembro, criou o novo n.º 2 do art.º 163.º do Código Penal, criminalizando uma nova forma de coacção sexual. Esta forma de assédio sexual — o nome não é utilizado no texto da lei — depende sempre da existência de “actos sexuais de relevo”, cuja indeterminação legal é acentuada pela divisão da doutrina sobre a sua qualificação (cf. Beleza, 1994: 51; cf., contra, Lopes, 1998: 25).
- 7 John Austin, um dos grandes clássicos da teoria do direito, defende em substância a concepção segundo a qual só é norma jurídica o enunciado que pode ser executado pela força (cf. Austin, 1995). Esta teoria, ainda não ultrapassada, não parece mais suficiente no quadro da actualidade jurídica, confrontada com a multiplicação dos meios da *soft law*, normas não vinculativas que não deixam no entanto de ser normas, regras seguidas não apenas pelo medo da autoridade que as impõe, mas pela sua correspondência com os interesses aos quais são destinadas e a sua principal e mais flexível resposta aos problemas que pretendem resolver.
- 8 Cf., por exemplo, Duarte, 1998: 6.
- 9 Cf., por exemplo, Casqueira Cardoso, 1996: 155-167.
- 10 Aprovação pela Lei n.º 23/80, de 26 de Julho.
- 11 Convenção adoptada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas na Resolução n.º 34/180, de 18 de Dezembro de 1979. Entrou em vigor no dia 3 de Setembro de 1981.
- 12 Na verdade, a Recomendação n.º 84/635/CEE, de 13 de Dezembro de 1984, sobre promoção de acções positivas a favor das mulheres, tampouco define de maneira completa as acções positivas (cf. Casqueira Cardoso, 1997: 26-27).

- 13 Cf., para um comentário dos aspectos mais relevantes deste artigo, Lanquetin e Masse-Dessen, 1992: 389.
- 14 Cf. Nunes, 1996.
- 15 Cf. Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, 1998: 133-160.
- 16 Comunicação da Presidente da Comissão Parlamentar para a Paridade, Igualdade de Oportunidades e Família, em resposta ao questionário enviado em Março de 1998.
- 17 Este fracasso foi reconhecido pela própria Alta Comissária numa entrevista na qual sugeriu a criação de um ministério da igualdade e "eventualmente, da família", para tornar a intervenção inter-ministerial no domínio da igualdade de oportunidades mais eficiente (Cf. *Público*, 6/06/1999: 28). Não se percebe, porém, como é que a criação de um ministério específico permite pressionar mais os outros ministérios do que um órgão criado na dependência directa da Presidência do Conselho de Ministros (o exemplo francês demonstra a vanidade de tal tentativa [cf. Levy, 1988: 406-507]). O que parece mais interessante é a redefinição dos poderes e da eficácia da actuação do Alto Comissário. Seguramente, não deve existir sem poderes efectivos em relação aos vários ministérios.
- 18 Cf. em particular a Comunicação da Comissão Europeia, "Integrar a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens em todas as políticas e acções comunitárias", COM (96) 67 final, p. 2 § 5.
- 19 Presidência do Conselho de Ministros, 1998: 52.
- 20 Presidência do Conselho de Ministros, 1998: 3.

### Referências bibliográficas

- Amâncio, Lúcia e Maria Luísa Pedroso de Lima (1994), *Assédio sexual no mercado de trabalho*, Lisboa, Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, Ministério do Emprego e Segurança Social.
- Austin, John (1995), *The Province of Jurisprudence Determined*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Beleza, Teresa Pizarro (1994), "O Conceito Legal de Violação", *Revista do Ministério Público*, Ano 15, n.º 59, Julho/Setembro, 51.
- Beveridge, Fiona, Sue Nott e Kylie Stephen (1999), *Predicting the Impact of Policy: Gender-Assessing the Probable Impact of Policy Initiatives on Women — Country Report: United Kingdom*, Liverpool, University of Liverpool.
- Canço, Dina (1996), *As mulheres no Censo de 1991*, Lisboa, Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres.
- Casqueira Cardoso, João (1996), "Estudo Jurídico Comparado Sobre o Assédio Sexual", *Scientia Iuridica*, T. XLV, n.º 259/20/261, 155-167.
- Casqueira Cardoso, João (1997), *Conceptions et Politiques des Mesures d'Action Positive 1997*, Florence: European University Institute.
- Casqueira Cardoso, João (1999), *Predicting the Impact of Policy: Gender-Assessing the Probable Impact of Policy Initiatives on Women — Country Report: Portugal*, Liverpool, University of Liverpool.

- Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (1998), *Situação das Mulheres*, Lisboa, Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres.
- Duarte, Fátima (1998), "Assédio Sexual no Local de Trabalho", comunicação apresentada ao 2.º Congresso Nacional de Saúde Ocupacional, Póvoa de Varzim, Universidade do Porto, 1-10-1998.
- Fernandes, António Monteiro (1995), "La réglementation du temps de travail au Portugal — Une approche de synthèse", in European Forum, *The Regulation of Working Time in the European Union/La réglementation du temps de travail dans l'Union européenne — Gender Approach*, Florence, European Forum Papers.
- Ferreira, Virgínia (1998), "Positive action and employment segregation", in Virgínia Ferreira, Teresa Tavares e Sílvia Portugal (orgs.), *Shifting Bonds, Shifting Bounds: Women, Mobility and Citizenship in Europe*, Oeiras, Celta Editora, 271-79.
- Kjellberg, Anders (1992), "Sweden: Can the Model Survive?", in Anthony Ferner e Richard Hyman (orgs.), *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford, Blackwell.
- Kravaritou, Yota (1997), "An Introduction and a Bibliography on Feminist Jurisprudence", Florence, European University Institute, Law Department Working Paper No. 97/4.
- Lanquetin, Marie-Thérèse e Hélène Masse-Dessen (1992), "Maastricht: consolidation ou remise en cause des principes en matière d'égalité professionnelle", *Droit Social*, n.º 4, 386-90.
- Levy, Martine (1988), *Le féminisme d'Etat en France, 1965-1985: 20 ans de prise en charge institutionnelle de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes*, Tese Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Lopes, José Mouraz (1998), *Os Crimes Contra a Liberdade e Autodeterminação Sexual no Código Penal*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Lucas, António (1998) "Igualdade de remuneração, protecção da maternidade e licença parental — Breve caracterização da situação portuguesa", comunicação apresentada durante as *Jornadas sobre igualdade de oportunidades no âmbito laboral*, Instituto de la Mujer, Madrid, 27-28 Abril de 1998.
- Moreira, António José (1998), *Compêndio de leis do trabalho*, Coimbra, Almedina.
- Nunes, Maria do Carmo (1996), "Equal Opportunities and Collective Bargaining in the EU — Exploring the National Situation in Portugal", Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working Paper No. WP/96/57/EN.
- Presidência do Conselho de Ministros, Gabinete da Alta-Comissária para as Questões da Promoção da Igualdade e da Família (1998), *Plano Global para a Igualdade de Oportunidades*, Relatório 3/1998.
- Rato, João (1998), "O caso português", intervenção na mesa redonda "Jurisdictional Procedures Regarding Equality. Anti-Discrimination Mechanisms in Belgium, Spain, Greece, Italy and Portugal. Special Discussion of Pre-judicial Questions", *Jornadas sobre igualdade de oportunidades no âmbito laboral*, Instituto de la Mujer, Madrid, 27-28 Abril de 1998.