

Igualdade de género na Europa¹

Teresa Pizarro Beleza**
Teresa Moura Anjinho***

Introdução

Na Europa, há quem confunda os diferentes atributos dos dois sexos e pretenda que o homem e a mulher devem ser considerados não só iguais, mas também semelhantes. Essas pessoas atribuem a ambos as mesmas funções, impõem-lhes os mesmos deveres e concedem-lhes os mesmos direitos; não os distinguem em nenhum aspecto, quer se trate de

¹ Texto publicado originalmente em AMARAL, João Ferreira do; BRITO, José Maria Brandão de; ROLLO, Maria Fernanda (Coord). *Portugal e a Europa*: Dicionário. Lisboa: Tinta da China, 2001. p. 335-351. Devido à pertinência ao tema desta edição, o texto está sendo reproduzido com a autorização das autoras, que reiteram o agradecimento ao Prof. Nuno Piçarra e à Profa. Helena Melo pela ajuda prestada na revisão final do texto.

** Nascida no Porto, em 1951, é professora catedrática da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, de que é a atual diretora. Mestre pela Universidade de Cambridge e doutora pela Universidade de Lisboa, é uma conhecida criminologista e especialista de Direito Penal com vasta obra publicada. (E-mail: tpb@fd.unl.pt).

*** Nascida em Coimbra, em 1973, é licenciada em Direito e mestre em Direitos Humanos/EMA (“European Master’s Degree in Human Rights and Democratization” – Universidade de Pádua/Itália). Deputada pelo CDS-PP, integra, na Assembleia da República, entre outras, a Subcomissão da Igualdade. (E-mail: tma@fd.unl.pt).

trabalho, quer de divertimento ou negócios. É fácil perceber que, ao esforçarem-se por igualar desta forma um sexo ao outro, acabam por degradá-los a ambos e desta mistura grosseira de duas obras diferentes da natureza só podem resultar homens fracos e mulheres desonestas.
(Alexis de Tocqueville)²

Talvez esta frase, que Alexis de Tocqueville escreveu no seu célebre livro em que sistematicamente compara a “América” (Os Estados Unidos da América do Norte) com a “Europa” (normalmente, algumas partes da Europa, e em especial a França, sua pátria, mas também a Inglaterra), possa ser tomada como um crisol de muitos equívocos e discussões que giram em torno da ideia de igualdade de género. Evoca, como será evidente, as ideias de muitos que antes dele escreveram, a começar pelo próprio Jean-Jacques Rousseau.

Em geral, a igualdade entre mulheres e homens (que é do que se trata, antes do mais), com frequência agora dita “Igualdade de Género”, é considerada como necessitando de um comando de não discriminação e de oferta de caminhos para uma igualdade de oportunidades entre dois grupos de seres que, hierarquizados entre si por leis e costumes aparentemente ubíquos e imemoriais, só estariam separados (diferenciados) pela natureza. Discutir a autonomia ontológica ou fenomenológica desta última enquanto diferenciadora de seres humanos é problema que aqui não tem subciente espaço de enunciado ou discussão. Lembre-se apenas que a “Natureza”, como a beleza ou a diferença, está, em larga medida, nos olhos e nos (pré)conceitos de quem a olha e, olhando e nomeando, a constrói.

Baseadas a diferença e a desigualdade, em última

² TOCQUEVILLE, Alexis de. *Da Democracia na América, II, III, XII* [1835]. Tradução de Carlos C. Monteiro de Oliveira. Cascais: Principia, 2001. p. 723-724.

análise, em ideias aristotélicas (BELEZA, 1993; MELO, 2007), o comando legal e constitucional da igualdade que vai ao arrepio daquelas significaria que, enquanto seres humanos dotados de igual valor e dignidade, os homens e as mulheres deveriam ser considerados (e reconhecidos) como igualmente capazes e merecedores dos mesmos direitos e deveres, não obstante as suas diferenças (supostamente, pelo menos) *naturais*.

O primeiro instrumento no Direito Internacional que expressamente questiona a forma ainda dominante de ver as coisas, esta maneira de pensar a humanidade dual em natureza e funções, é a *Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres*, normalmente conhecida pelo acrónimo da sua designação em língua inglesa (CEDAW), adoptada a 18 de Dezembro de 1979, no quadro da ONU, e em vigor na ordem jurídica internacional desde Setembro de 1981. Portugal assinou-a no dia 24 de Abril de 1980 e ratificou-a através da Lei n.º 23/80, de 26 de Junho, tendo assim entrado em vigor na ordem jurídica portuguesa no dia 3 de Setembro de 1981.

Este diploma constitui o quadro normativo para a eliminação da discriminação e para a efectivação prática da igualdade entre mulheres e homens, embora não represente o primeiro instrumento internacional de direitos humanos especialmente dedicado à protecção das mulheres.³

Apesar das inúmeras reservas apresentadas pelos Estados e do relativamente tímido impacto que a adopção deste instrumento obteve em alguns países, foram internacionalmente criadas as bases necessárias para quebrar o

³ Na realidade, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres não traz absoluta inovação do ponto de vista do conteúdo, excepto quanto ao questionamento dos papéis sociais “naturais” e à sua divisão por sexo; em boa medida, especial, conjuga e desenvolve o disposto sobre esta matéria em várias convenções sectoriais.

silêncio que até então dominava nesta matéria.⁴ De acordo com o disposto no artigo 1º da CEDAW, entende-se por discriminação contra as mulheres “toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo que tenha por objecto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente do seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, económico, social, cultural e civil ou em qualquer campo”.

Todos os Estados-membros da União Europeia assinaram e ratificaram a CEDAW.⁵ O seu impacto nos diversos países foi variável, em função da evolução política (Europa ocidental *versus* Europa de Leste, democracias consolidadas *versus* países de mais recente democratização); consoante as tradições nacionais de maior ou menor abertura prévia à ideia de igualdade em geral e de igualdade de género em particular; e consoante a própria data de adesão à União Europeia, dado que em muitos casos a obrigação de transposição e cumprimento de Directivas Europeias nesta(s) matéria(s) ultrapassou e de alguma forma obnubilou as obrigações derivadas da CEDAW e de outros instrumentos internacionais no âmbito da ONU.

Desde então, a dimensão social da desigualdade foi-se tornando cada vez mais evidente, factor que contribuiu decisivamente para conferir um sentido técnico específico à palavra género, importada diretamente da palavra inglesa *gender* para as línguas latinas e outras. Esta palavra introduziu-

⁴ É importante notar que os Estados têm formulado mais reservas a esta Convenção do que a qualquer outra Convenção das Nações Unidas. Até ao início de 2010, 31 anos depois de sua adopção, a Convenção foi ratificada por 186 Estados e muitas têm sido as reservas formuladas em nome de supostas ou reais incompatibilidades com tradições culturais e religiosas internas, muitas das quais anulam a possibilidade do seu verdadeiro cumprimento.

⁵ Ver página da CEDAW-DAW, das Nações Unidas.

se no léxico dos mais diversos países, gerando todavia alguma controvérsia, maioritariamente associada a problemas de tradução, principalmente no quadro de registos linguísticos especializados, como é seguramente o caso do Direito. A igualdade entre mulheres e homens, sob a óptica do género, passa a supor a modificação dos papéis socioculturais atribuídos aos homens e às mulheres, assumindo abertamente a relativa falência do sistema jurídico neste campo enquanto actor único e solitário, vincandos e a necessidade de uma certa compensação histórica. Esta não deve ser interpretada como uma tentativa de instauração ou restauração de um sistema matriarcal, ou de uma cultura matriarcal, erradamente descrita como *feminista*, lida como antítese de uma cultura machista. A palavra feminista, hoje em franco desuso e menosprezo popular, tem, em termos sexismo, o seu exacto contraponto, no campo do racismo, em anti-racista. Ser-se feminista significa ser-se, simplesmente, contra a discriminação das mulheres. Ou seja, pela Igualdade de Género.

Nem sequer se trata necessariamente de negar as tão propagadas diferenças entre os sexos, mas tão simplesmente de eliminar as assimetrias decorrentes dos papéis socialmente atribuídos e, supostamente pelo menos, biologicamente fundados. A contestação da natural divisão da humanidade em dois sexos é assunto bem mais complexo e difícil, porque implica uma desconstrução teoricamente sofisticada de Género, à semelhança do que fizeram autoras como Judith Butler e outro/as. Virginia Woolf e Anna Fausto Sterling também insistiram na dificuldade em arrumar a diversidade humana em (apenas) dois sexos. Mas o mais interessante e produtivo enquanto exercício conceptual e mesmo jurídico-político de Igualdade é certamente o caminho da compreensão de que estamos perante relações sociais de género, instáveis e constantemente redefinidas de uma perspectiva heteronormativa, e não face a qualquer coisa de estável e pré-

determinado (os “dois géneros” supostamente pré-existentes e definidos pela ciência e autoconceptualizadora “Natureza”).

No território europeu, duas organizações internacionais de âmbito e objectivos diferentes comprometeram-se com a ideia de igualdade de género: o Conselho da Europa (CE), fundado em 1949 com o propósito de fazer perdurar a paz e defender o respeito pelos direitos humanos; e a União Europeia, sucessora principal das Comunidades Europeias, com origem última no ideal de um mercado comum (nome muitas vezes usado em fungibilidade com aquele) que permitisse à Europa (ou à parte economicamente mais desenvolvida dela) uma força de concorrência com outras grandes economias mundiais, designadamente os Estados Unidos da América – e, em muito menor medida, a própria EFTA.

No caso do Conselho da Europa, a promoção e defesa dos direitos humanos estão no âmago da sua acção e razão de existência, sendo inclusivamente responsável por um dos mais importantes sistemas regionais de protecção, cuja estrutura gira em torno do respeito pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da actuação do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, sediado em Estrasburgo. Reconhecendo o princípio da igualdade e o seu corolário, o princípio da não discriminação, como princípios centrais em matéria de protecção dos direitos humanos, esta organização tem demonstrado grande atenção e diligência na integração de uma perspectiva de género nas suas políticas e procedimentos, compreendendo a igualdade de género como igual visibilidade, atribuição de poder (*empowerment*), responsabilidade e participação de mulheres e homens em todas as esferas da vida pública e privada.

Os principais órgãos do Conselho da Europa comprometidos com a concretização destes objectivos são o Comité de Ministros, órgão de decisão da organização, e a Assembleia Parlamentar, órgão deliberativo cuja actuação em matéria de igualdade se baseia essencialmente no desenvolvido

por um comité, designado Comité para a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens. Assim, ao longo dos anos, em particular desde o final dos anos 70 e aproveitando o impulso do contexto internacional,⁶ o Comité de Ministros e a Assembleia Parlamentar têm adoptado várias convenções, recomendações e resoluções, bem como desenvolvido diversas actividades no campo da igualdade entre mulheres e homens.

O primeiro comité a ser criado remonta a 1979, sendo na origem um mero organismo *ad hoc* centrado no estatuto da mulher. Em 1987, consentâneo com um certo avanço generalizado na percepção da questão da igualdade, surge o Comité para a Igualdade entre Mulheres e Homens (*European Committee for Equality between Women and Men-CEEG*), que, apesar de ser formalmente um “Comité”, continuava a ter uma natureza *ad hoc* e a carecer da autonomia necessária ao exercício de uma atividade verdadeiramente promotora da causa da igualdade. O ano de viragem foi 1992, com a promoção do comité a comité director (*Steering Commitee for Equality between Women and Men-CDEG*), o que implicou o alargamento da sua influência e poder, nomeadamente para criar órgãos subordinados dedicados à análise especializada de certos aspectos do seu trabalho.

Este reforço gradual do Comité, bem como a alteração da própria designação, diz muito sobre o aumento da importância da igualdade de género no quadro do Conselho da Europa. Enquanto nos anos de 1960 e 1970 o foco era o

⁶ Recorde-se que o Ano Internacional das Mulheres e a I Conferência Mundial sobre Mulheres realizada sob a égide da ONU remonta exactamente a 1975. A Conferência do México lançou as bases da agenda das Nações Unidas relativamente às mulheres, ou seja, integrar as mulheres no desenvolvimento através da melhoria do seu estatuto económico e social e da garantia dos seus direitos. Desta forma, e tendo em conta a falta de conhecimento sobre as causas da discriminação contra as mulheres, paralelamente à necessidade de acção, foi anunciada a Década das Mulheres (1975-1985).

estatuto da mulher e o objectivo a igualdade de direitos, a partir dos anos 80, quando a igualdade *de jure* foi sendo gradualmente alcançada, a atenção voltou-se para a igualdade *de facto* e a necessidade de medidas afirmativas. Actualmente, a igualdade de género é indubitavelmente uma prioridade desta organização, considerada como um factor de democracia.

O Comité de Ministros adoptou a 16 de Novembro de 1988 a Declaração sobre a Igualdade entre Mulheres e Homens, afirmando claramente que a igualdade é parte integral dos direitos humanos e que a discriminação baseada no sexo é um impedimento ao reconhecimento, gozo e exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Mais tarde, no quadro da Segunda Cimeira do Conselho da Europa, realizada em Estrasburgo, no ano de 1997, os chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros do Conselho da Europa acentuaram “a importância de uma representação mais equilibrada de homens e mulheres em todos os sectores da sociedade, incluindo a vida política”, e apelaram a “um progresso continuado com vista à realização da efectiva igualdade de oportunidades entre mulheres e homens”.

Com a 4ª Conferência Ministerial sobre Igualdade entre Mulheres e Homens, realizada em Istambul, no ano de 1997, os ministros europeus do Conselho da Europa voltaram a reforçar o compromisso assumido e adoptaram a “Declaração sobre Igualdade entre as mulheres e os homens como critério fundamental da democracia”. Relembre-se que em 1995 teve lugar em Pequim a Quarta Conferência Mundial sobre Mulheres (ONU), dominada pela linguagem dos direitos humanos das mulheres e responsável pela introdução na agenda internacional de uma abordagem integrada em matéria de género (*Gender Mainstreaming*).⁷

⁷ Vide ‘Beijing Declaration and Platform for Action’, Fourth World Conference on Women (Beijing 4-15 September 1995) (15 September 1995) UN Doc A/CONF.177/20 (1995) and A/CONF.177/20/Add.1 (1995).

Nesta linha de actuação, em 1998, conscientes de que a aplicação efectiva da estratégia de integração da perspectiva de género não só contribui para promover uma igualdade real entre mulheres e homens, mas também tem como consequência uma melhor utilização dos recursos humanos, uma melhor qualidade da tomada de decisão e um melhor funcionamento da democracia, o Comité de Ministros adoptou uma importante Recomendação sobre integração de uma perspectiva de género (*Gender Mainstreaming*), instando os Estados-membros a incluir esta dimensão nas respectivas ordens jurídicas nacionais, tanto no sector público como no sector privado.⁸ A abordagem integrada de género constitui assim a principal estratégia para alcançar a igualdade de género. Em Maio de 2005, durante a 3ª. Cimeira do Conselho da Europa, em Varsóvia, os chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros reforçaram a ideia de que a igual participação de homens e mulheres é um elemento crucial da democracia, confirmando o seu empenho em alcançar uma igualdade real entre mulheres e homens em todas as esferas da sociedade. Por ocasião da 6ª. Conferência Ministerial de Estocolmo, em Junho de 2006, os ministros realçaram que a falta de igualdade de género acarreta custos económicos, sociais e pessoais mais elevados do que os custos relativos à sua prossecução, sendo que esta traz consigo múltiplos benefícios sociais e económicos concretos. Em 2009, o Comité de Ministros, reunido em Madrid, reafirmou o seu compromisso com a concretização de uma igualdade real entre mulheres e homens através da adopção de uma nova “Declaração: Tornar a igualdade de género uma realidade” (*Declaration: Making Gender Equality a Reality*).

É particularmente importante chamar a atenção para o activismo do Conselho da Europa, tanto em matéria de participação política, como em particular no campo da

⁸ Recommendation N° R (98) 14 on Gender Mainstreaming.

violência contra a mulher, fazendo-se assim eco dos desenvolvimentos internacionais⁹ que progressivamente reconhecem esta forma de violência como fazendo parte integrante do conceito de discriminação.⁹

Por outro lado, o Conselho da Europa, enquanto responsável por um dos principais sistemas regionais de protecção dos direitos humanos, estruturado em torno da Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, assinada em Roma a 4 de Novembro de 1950, em vigor desde 1953, e da actuação do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (instituído em 1959), tem igualmente assumido um papel extremamente importante, reconhecendo de forma consistente a igualdade entre os sexos como um dos principais objectivos dos Estados--membros do Conselho da Europa (v. *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. U. K.*, 1985, 78) e a igualdade de género como um dos principais princípios subjacentes à Convenção (v. *Leyla Sahin v. Turkey*, 2005, 115). As cláusulas de não discriminação diferem significativamente nos vários instrumentos internacionais de direitos humanos. Enquanto alguns textos legais contêm apenas uma norma de não discriminação subordinada, ou seja, que se limita a proibir a discriminação no gozo dos direitos substantivos salvaguardados nos próprios diplomas¹¹, outros textos contêm adicionalmente uma norma autónoma que consagra a igualdade perante a lei e o direito a

⁹Vide Recommendation N.º R (2000) 11 on action against trafficking inhuman beings for the purpose of sexual exploitation; Recommendation N.º R (2002) 5 on the protection of women, against violence; Recommendation Rec (2003) 3 on balanced participation of women and men in political and public decision-making; Recommendation Rec (2007) 13 on gender mainstreaming in education; Recommendation CM/Rec (2007) 17 on gender equality standards and mechanisms; Recommendation CM/Rec (2008) 1 on the inclusion of gender differences in health policy.

igual proteção da lei.¹⁰

A Convenção Europeia dos Direitos Humanos não inclui a igualdade entre mulheres e homens como um princípio geral de per si; contudo, a Convenção consagra o princípio da não discriminação, nomeadamente em matéria de sexo, no artigo 14.º. Nos termos deste tratado, essa cláusula não é porém susceptível de constituir fundamento autónomo de queixa, na medida em que está dependente da violação de um dos outros artigos da Convenção. Com vista a ultrapassar este importante obstáculo, a 4 de Novembro de 2000 celebrou-se em Roma a passagem dos cinquenta anos da CEDH, abrindo-se à assinatura e à ratificação, por parte dos 41 Estados-membros do Conselho da Europa, o Protocolo n.º 12 à Convenção, nos termos do qual a discriminação passou a ser um fundamento autónomo de queixa perante o TEDH, apenas dependente da ratificação do Protocolo por parte dos Estados. Consequentemente, se a jurisprudência do TEDH era inicialmente escassa em matéria de igualdade, evidenciando limitações decorrentes da CEDH, das regras processuais e de uma concepção formal da igualdade, na última década temos assistido a uma alteração deste cenário, consentânea com o reforço do compromisso por parte desta organização. Para além da real dificuldade em aplicar o artigo 14.º, no campo da prova, o Tribunal demonstrou sempre alguma relutância em admitir e valorizar as estatísticas apresentadas em matéria de discriminação.

O factor mais limitativo foi a utilização de uma noção formal de discriminação, concentrada na discriminação directa, descurando a discriminação indirecta. Na última década, o Tribunal começou a desenvolver uma concepção material de igualdade, tendo uma maior consideração pela experiência das vítimas, ou seja, pela perspectiva dos que se encontram em

¹⁰ *Vide* artigos 2.º e 3.º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

desvantagem. A doutrina da igualdade substancial começa assim a responder progressivamente aos efeitos da desigualdade estrutural. Ainda no quadro do Conselho da Europa, para além do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e das suas competências em matéria de combate à discriminação ao abrigo da Convenção Europeia dos Direitos Humanos,¹¹ a Carta Social Europeia, adoptada em 1961 e revista em 1996 (Carta Social Revista), assume igualmente um papel relevante. Enuncia direitos e liberdades, entre os quais o direito à igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no campo do emprego (recrutamento, condições, remuneração, carreira) e da vida civil (igualdade entre cônjuges e entre pais e mães), estabelecendo, paralelamente, um sistema de controlo que garante o respeito desses mesmos direitos e liberdades pelos Estados-partes. O mecanismo de controlo baseia-se, desde 1991, nos relatórios que os governos apresentam ao Comité Europeu dos Direitos Sociais sobre a aplicação das disposições da Carta e, desde 1998, num mecanismo de queixas colectivas dirigidas ao Comité.

Quanto à União Europeia, se os tratados originais eram omissos em matéria de direitos humanos, fazendo apenas uma referência à Carta das Nações Unidas no preâmbulo do Tratado de Roma (parágrafo 7) e contendo uma cláusula de não discriminação salarial ditada essencialmente por razões de concorrência na indústria têxtil (o originário art. 119.º do Tratado de Roma), com o Acto Único Europeu (1986) os temas da democracia e dos direitos humanos foram não apenas introduzidos no preâmbulo, mas passaram também a ser progressivamente considerados tanto ao nível dos instrumentos da União Europeia, como da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Este facto tornou-se evidente com a Carta dos Direitos Fundamentais e, por último, com o compromisso assumido em relação à adesão da própria

¹¹ *Vide* artigo 14.º da CEDH e Protocolo n.º 12.

UE à Convenção Europeia de Direitos Humanos (Tratado de Lisboa). Mas já antes o Tratado de Amesterdã¹² tinha reforçado de forma inovadora esta dimensão social através de modificações substantivas, com particulares repercussões no campo das relações laborais, uma vez que se trata de um dos domínios em que se verificam mais problemas de discriminação em razão de género (RAMALHO, 2003, p. 215). Na mesma lógica do Tratado de Amesterdã, a Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, que procedeu à quarta revisão da Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976, introduziu uma nova alínea no art. 9.º, al. h), a qual passou a declarar que são tarefas fundamentais do estado português “promover a igualdade entre homens e mulheres”.

Assistimos por toda a Europa a uma lenta mas progressiva evolução de mentalidades, de costumes, de políticas legislativas e do próprio conceito de igualdade e de discriminação. De uma forma geral, reconheceu-se que a igualdade entre homens e mulheres, plasmada em diversos textos constitucionais e diplomas internacionais, não era suficiente para afastar e eliminar tradições e práticas culturais que, sistematicamente, inferiorizam e subordinam as mulheres em relação aos homens em todos os campos da vida social. Evoluiu-se de uma igualdade formal para uma igualdade material, concretizada na adopção de medidas afirmativas e políticas transversais de género.¹³ Desta forma, enquanto princípio jurídico universal, a igualdade entre mulheres e homens – ou entre homens e mulheres – constitui um dos

¹² Aprovado em 2 de Outubro de 1997, entrou em vigor a 1 de Maio de 1999. Foi publicado no Diário da República, n.º 65/99, Série I-A, de 19 de Fevereiro de 1999, o Decreto do Presidente da República n.º 65/99, que ratificou o Tratado de Amesterdã, e a Resolução da Assembleia da República n.º 7/99, que aprovou o mesmo Tratado.

¹³ *Vide* Comunicação da Comissão, de 21 de Fevereiro de 1996, “Integrar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no conjunto das políticas e das acções comunitárias” (COM(96) 67).

campos fundamentais de actuação da União Europeia, tendo por base tanto o direito primário (Tratados), como o direito derivado (sobretudo Directivas).

No que se refere ao direito primário, a base jurídica actual são os artigos 2.º, 3.º§3, 9.º e 21.º do Tratado da União Europeia, e os artigos 8.º, 19.º, 153.º e 157.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Um corpo importante de Direito da UE é assim consagrado à igualdade entre homens e mulheres, não apenas várias disposições dos tratados, mas também um acervo alargado de directivas, relativas ao acesso ao emprego, à igualdade de remuneração, à protecção da maternidade, à licença parental, à segurança social e aos regimes profissionais de segurança social, ao ónus da prova nos casos de discriminação sexual e ao trabalho independente.

Paralelamente, um outro elemento fundamental a este respeito é a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, responsável por um alargamento efectivo da competência desta em matéria de igualdade e pela sua influência nas ordens jurídicas internas dos Estados-membros. Apesar de o Tratado de Roma (1957) prever o princípio de “a trabalho igual, salário igual” (art. 119.º), as primeiras directivas sobre igualdade de tratamento no trabalho apenas foram aprovadas em meados da década de 1970. As transformações produtivas e tecnológicas aliaram-se a um maior activismo e intervenção crescente das mulheres no mercado de trabalho, fruto de uma paulatina alteração de mentalidades, mas também da necessidade económica. Estes fenómenos aumentaram não só o interesse, mas também a indispensabilidade de regulamentação das relações laborais, passando não apenas pela garantia efectiva do tratamento não discriminatório entre mulheres e homens, mas também pela promoção de uma efectiva igualdade de oportunidades, bem como a previsão de formas de organização que melhor permitam a conciliação da vida profissional e familiar (RAMALHO, 2003, p. 217).

Estamos perante uma das mais importantes alterações estruturais conhecidas na regulação do mercado de trabalho.¹⁴ Os princípios da igualdade de tratamento entre homens e mulheres e da não discriminação no quadro da União Europeia abarcam essencialmente três áreas de actuação: acesso ao emprego, condições de trabalho e conservação do posto de trabalho.

A Constituição da República Portuguesa – CRP (art. 13.º) – consagra igualdade de oportunidades e de tratamento relativamente a todos os cidadãos, considerada como princípio da não discriminação ou vertente negativa do princípio da igualdade. Assegura a todos a protecção da lei contra a discriminação, além de a proibir (art. 26.º). Em matéria laboral, o princípio da igualdade aparece reforçado nos artigos seguintes (47.º, 50.º, 58.º, n.º 2, al.s b) e c) e 59.º) da CRP (RAMALHO, 2003, p. 229-232). Como refere Maria do Rosário Ramalho, quanto ao “princípio constitucional da igualdade e às respectivas projecções no texto constitucional em matéria de escolha da profissão, acesso ao emprego e progressão na carreira e igualdade salarial, beneficiamos do facto de a nossa Constituição ser um diploma jovem com uma preocupação notável em matéria de direitos fundamentais. [...] No que se refere ao conceito de discriminação, também nos parece que a situação portuguesa é, do ponto de vista formal, relativamente clara. [...] A lei portuguesa contém um noção de discriminação clara e de conteúdo amplo, uma vez que abarca tanto as situações de discriminação directa como indirecta. Esta noção é perfeitamente compatível com o direito comunitário” (RAMALHO, 2003, p. 237-238).

Como foi referido *supra*, o princípio da igual remuneração por trabalho igual, ou de valor igual, inspirado

¹⁴ Commission européenne – Rapport P n al, “Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe”, Emploi & affaires sociales, Junho de 1998, p. 78.

nos ditames internacionais¹⁵, está consagrado no Tratado de Roma desde 1957, mais exactamente no artigo 119.º, que passou a ser o artigo 141.º após o Tratado de Amesterdã e na sua versão anterior, o n.º 1 consagrava a regra ‘a trabalho igual, igual remuneração’. Mas, o Tratado de Amesterdã apurou esta regra de molde a dela ter focado a constar esta: ‘a trabalho igual ou de valor igual, igual remuneração’. Era necessário acrescentar trabalho de valor igual, pelo facto de algumas profissões estarem representadas apenas por um dos sexos e, por isso, não haver termo de comparação. De forma que quando estivermos em face de um posto de trabalho desempenhado apenas por um dos sexos, atende-se ao valor objectivo desse trabalho para se apurar a remuneração a pagar. Quando estiver em causa a mesma tarefa ou a mesma unidade de tempo no mesmo posto de trabalho estamos em face de um trabalho igual. Não sendo a mesma tarefa desempenhada por homens e mulheres, nem havendo unidade de tempo a comparar, segue-se a necessidade de determinação do valor objectivo do trabalho prestado.”¹⁶

A Directiva 75/117/CEE, de 10 de Fevereiro de 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 femininos¹⁷, é a primeira nesta matéria, constituindo o ponto de partida para uma aproximação, e não uniformização, em termos de igualdade remuneratória entre os trabalhadores. Estamos perante uma diferenciação entre “trabalho igual” e “trabalho de valor igual” ou idêntico, sendo que tendo em conta a

¹⁵ LOPES, J. J. Almeida. *Tratados Europeus Explicados*. Lisboa: Vislis Editores, 1999. p. 125.

¹⁶ O art. 2.º da Convenção n.º 100 da Organização Internacional do Trabalho, de 1951, ratificada por Portugal em 1996 (Decreto-Lei n.º 47302, de 4 de Novembro de 1966) serviu de inspiração àquele artigo do Tratado

¹⁷ DRAY, Guilherme Machado. *O Princípio da Igualdade no Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina, 1999. p. 251 e ss.

dificuldade de medir o trabalho, atenta-se, antes, no que pode ser considerado de “valor igual”. Nesta linha de ideias, a classificação profissional para a determinação das remunerações deve ser feita com base em critérios de avaliação objectivos, comuns aos dois sexos (RAMALHO, 2003, p. 265). Seguiram-se outras directivas, promovendo-se um processo “cumulativo” tendo para tanto muito contribuído as decisões do Tribunal de Justiça, que nesta matéria actuou como um verdadeiro indutor de evolução legislativa e até social, de uma forma porventura inesperada em 1957 e mesmo até ao final dos anos 60 do século XX.

Em 1974, o TJ afirmava que o Direito Comunitário proíbe “não só as formas abertas de discriminação em razão da nacionalidade, mas também as formas de discriminação encobertas que, mediante a aplicação de outros critérios de diferenciação, produzam de facto o mesmo resultado”¹⁸. Desta forma, “pode-se dizer que há discriminação indirecta quando o uso de um critério aparentemente neutro, isto é, aplicável por igual a ambos os sexos, afecta uma percentagem consideravelmente maior de pessoas de um só sexo”, a menos que “a medida controvertida esteja justificada por factores objectivos alheios a qualquer discriminação em razão do sexo (vide Acórdão SENDEN, 1974)”.

Assim, as várias Directivas que se seguiram à Directiva 75/117/CEE, de 10 de Fevereiro de 1975, incidiram em cinco áreas: igualdade de acesso ao trabalho e condições de trabalho; segurança social; trabalhadores independentes e trabalhadores agrícolas; maternidade e paternidade; e princípio da efectividade de direitos.

Relativamente à igualdade de acesso ao trabalho e condições de trabalho, surgiu a Directiva 76/207/CEE do

¹⁸ Vide Acórdão de 12 de Fevereiro de 1974, SOTGIU, 152/73, Colectânea. 1974, p. 91.

Conselho, de 9 de Fevereiro de 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, nos termos da qual ficou proibida a discriminação directa e indirecta, muito embora não se definisse a discriminação indirecta. Mais tarde, esta Directiva foi alterada pela Directiva 2002/73/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Setembro de 2002, fornecendo pela primeira vez definições de discriminação directa e discriminação indirecta, bem como admitindo a possibilidade de os Estados-membros poderem manter ou adoptar as chamadas “acções positivas”, a fim de assegurar a plena igualdade entre homens e mulheres.

No campo da segurança social, para os regimes gerais, o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres foi introduzido através da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, enquanto para os regimes profissionais foi adoptada a Directiva 86/378/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1986, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que respeita aos regimes profissionais de segurança social, tendo sido esta última objecto de posterior alteração pela Directiva 96/97/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1996. Conforme refere Maria do Rosário Ramalho, é importante chamar a atenção para os possíveis efeitos perversos resultantes da transposição das normas comunitárias, que podem eventualmente resultar numa diminuição efectiva dos níveis reais de tutela. A propósito da igualização da idade da reforma aos 65 anos para os trabalhadores de ambos os sexos, beneficiários do regime geral da segurança social, concretizado através da elevação da idade de reforma das mulheres, anteriormente fixada aos 62 anos, houve – pelo menos numa certa perspectiva – uma diminuição da tutela das trabalhadoras, tendo diversos efeitos colaterais perversos, decorrentes de

carreiras contributivas mais curtas das mulheres, dando azo ao surgimento de situações de discriminação indirecta (RAMALHO, 2003, p. 245).

Em matéria de trabalhadores independentes e trabalhadores agrícolas, a 11 de Dezembro de 1986 foi adoptada a Directiva 86/613/CEE do Conselho, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma actividade independente incluindo a actividade agrícola, bem como protecção à maternidade.

Quanto à maternidade e paternidade, a primeira directiva foi a Directiva 92/85/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho (10.^a directiva especial na acepção do n.º 1 do art. 16.º da Directiva 89/391/CEE). Apesar de bem intencionada, no sentido de promover uma maior protecção das mães trabalhadoras, tem como inconveniente a consideração da maternidade como uma excepção à igualdade, que precisa de justificação e de legitimidade, na linha aliás do que sucede em outros contextos nacionais e internacionais (CEDAW, por exemplo). A explicação é simples: como toda a lógica do paradigma igualitário (em sede de género) deriva da subjugação histórica das mulheres conjugada com a ideia do homem medida de todas as coisas, toda a igualdade e a diferença são conceptualizadas, mesmo no plano político e jurídico, como uma questão de *desvio das mulheres em relação aos homens*, ocupando estes o lugar e o papel de suposta norma neutra e ponto descomprometido de comparação.

Outra referência deve ser feita à Directiva 96/34/CE do Conselho, de 3 de Junho de 1996, relativa ao Acordo-quadro sobre a licença Parental celebrado pela UNICE (União das Confederações da Indústria e dos pregadores da Europa), pelo

CEEP (Confederação Europeia das Empresas Públicas) e pela CES (Confederação Europeia de Sindicatos), organizações interprofissionais de vocação geral, um vez que, pela primeira vez, o Direito da UE protege especificamente os pais (no sentido de progenitores do sexo masculino) e, também pela primeira vez, há uma preocupação em matéria de conciliação entre vida familiar e vida profissional (e.g. instituição de licença parental e justificação de faltas por motivo de força maior associado a razões familiares urgentes).

Finalmente, quanto ao princípio da efectividade dos direitos, a Directiva 97/80/ CE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, impõe novas regras quanto ao ónus da prova nos casos de discriminação baseada no sexo. Em 2004, é publicado o Regulamento (CE) N.º 806/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativo à promoção da igualdade entre homens e mulheres na cooperação para o desenvolvimento, e a Directiva 2004/113/CE do Conselho, de 13 de Dezembro de 2004, que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento, transposta para a ordem jurídica portuguesa interna pela Lei n.º 14/2008, de 12 de Março de 2008.

A 5 de Julho de 2006, é adoptada a Directiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidade e igualdade de tratamento entre homens e mulheres, em domínios ligados ao emprego e à actividade profissional, reformulação esta que “encontra [...] raízes no contexto geral da nova envolvente jurídica e política que visa tornar a União Europeia mais aberta, compreensível e relevante para a vida quotidiana [tendo como] objectivo [...] simplificar, modernizar e melhorar o direito comunitário no domínio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, reunindo num texto único as disposições de directivas ligadas pela respectiva temática [o

acesso ao emprego, a igualdade de remuneração, a segurança social profissional e o ónus da prova], a P m de tornar a legislação comunitária mais clara e eficaz em benefício de todos os cidadãos”.

Esta Directiva revoga sete das Directivas anteriores (75/117/CEE do Conselho; 76/207/CEE do Conselho; 86/378/CEE, do Conselho; 96/97/CE, do Conselho; 97/80/CE, do Conselho; 98/52/CE, do Conselho; 2002/73/CE, do PE e Conselho), com efeitos a partir de 15 de Agosto de 2009. A Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro de 2009, transpõe para o nosso Código de Trabalho esta e outras directivas em matéria de igualdade. No que se refere à chamada discriminação positiva, ou acções positivas, importa realçar o artigo 153.º do TFUE, a par dos já enunciados artigo 3.º do TUE e artigos 19.º e 157.º do TFUE, na medida em que declara expressamente “[A]fim de realizar os objectivos consagrados no artigo 151.º, a União apoiará e completará a acção dos Estados-membros nos seguintes domínios: [...] i) igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho”.

O n.º 3 do art. 157.º do TFUE atribui ao Parlamento e ao Conselho a competência para adoptar “as medidas destinadas a garantir a aplicação do princípio de igualdade de oportunidade e da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de emprego e de trabalho”, prevendo-se no n.º 4 a possibilidade de serem adoptadas “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”.

No entanto, a discriminação positiva não equivale à atribuição absoluta e incondicional de preferência às mulheres sobre os homens, existindo nesta matéria limitações, tal como decorre da jurisprudência comunitária – Acórdão *Kalanke*, de

17 de Outubro de 1995 (proc.º C-450/93), e Acórdão *Marschall* de 11 de Novembro de 1997 (proc.º C-409/95).

Do ponto de vista institucional, a União Europeia adoptou uma abordagem estrutural extremamente importante. Em Junho de 2000, foi elaborada uma estratégia-quadro comunitária em matéria de igualdade entre mulheres e homens, que, por sua vez, permitiu a integração da questão da igualdade de oportunidades em todas as actividades comunitárias, de forma a que estas contribuam para atingir o objectivo de supressão das desigualdades e de promoção da igualdade entre mulheres e homens. Esta estratégia está inclusivamente associada a um programa de acção comunitária para a igualdade de oportunidades, que lhe fornece apoio financeiro¹⁹, a saber: Decisão 2001/51/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 2000, que estabelece um programa de acção comunitária relativo à estratégia comunitária para a igualdade entre homens e mulheres (2001-2006).

Em 2006, para suceder à estratégia-quadro para a igualdade entre homens e mulheres do período anterior (2001-2005), foi adoptada a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, responsável por estabelecer um “Roteiro para a igualdade entre homens e mulheres 2006-2010” (COM(2006) 92). Este roteiro tem como objectivo fazer avançar o programa sobre a igualdade entre homens e mulheres, fazendo por um lado o balanço da estratégia anterior, ainda procurando por outro lado reforçar actividades existentes e, simultaneamente, propor novas actividades. O roteiro identifica seis áreas de intervenção prioritárias e, para cada uma delas, objectivos e acções de primeira importância, aptos a facilitar a sua realização, a saber: igualdade em matéria de

¹⁹ Comunicação da Comissão, de 7 de Junho de 2000, “Rumo a uma estratégia-quadro da Comunidade para a igualdade entre homens e mulheres (2001-2005)” [COM (2000) 335 final – não publicado no *Jorna Oficial*].

independência económica para homens e mulheres; conciliação da vida profissional e familiar; representação equitativa na tomada de decisões; erradicação de todas as formas de violência em razão do sexo; eliminação dos estereótipos de género e promoção da igualdade entre homens e mulheres nas políticas externa e de desenvolvimento. Resumindo, este roteiro para a igualdade entre homens e mulheres é que estabelece as prioridades da União Europeia para o período 2006-2010, combinando iniciativas específicas com a integração da igualdade de género em todas as políticas e actividades da UE. Neste contexto, 2007 foi declarado o Ano Europeu para a Igualdade de Oportunidades para Todos.

A Comissão Europeia é o principal órgão de decisão e execução da União Europeia, inclusivamente responsável por propor nova legislação. Inicialmente, era a Unidade para a Igualdade de Oportunidades, sediada no quadro da Direcção Geral para o Emprego, Relações Industriais e Assuntos Sociais da Comissão Europeia, que assegurava o respeito e cumprimento das Directivas em matéria de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, sendo igualmente responsável pela efectivação e execução da estratégia-quadro. Actualmente, esta matéria é da responsabilidade da Direcção Geral para o Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades, que tem como domínio de actividade a promoção da igualdade entre homens e mulheres, através de legislação, de programas destinados a melhorar a igualdade de oportunidades e a integração desta questão em todos os domínios da acção comunitária.

O Parlamento Europeu, por sua vez, tem igualmente desempenhado um papel extremamente relevante em matéria de igualdade de género, designadamente no que se refere a condições de trabalho, discriminação e violência. Para concretizar este objectivo, o Parlamento Europeu tem recorrido a diversos instrumentos e desenvolvido diversas actividades,

particularmente graças ao trabalho desenvolvido pelo Comité para os Direitos da Mulher e Igualdade dos Géneros (*Women's Rights and Gender Equality*–FEMM). Assim, legislação, apoio a projectos de organizações não governamentais e campanhas de sensibilização são alguns exemplos. Entre os instrumentos utilizados pelo Parlamento Europeu, os relatórios de iniciativa dos Comités assumem particular relevo, na medida em que apontam problemas específicos e propõem medidas concretas de acção. Entre os temas tratados nos relatórios parlamentares, incluem-se a mutilação genital, as mulheres e a pobreza, as mulheres nas zonas rurais, as mulheres detidas, as mulheres e a política, os estereótipos sexistas na publicidade e as mulheres de etnia romani.

Deve referir-se ainda que foi através do Regulamento (CE) n.º 1922/ 2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, que foi criado um *Instituto Europeu para a Igualdade de Género* [Jornal Oficial L 403 de 30.12.2006]. O início do seu funcionamento tem sido algo atribulado, mas pode vir a constituir uma importante agência de actuação nesta área da política europeia.

Outras duas iniciativas do Parlamento e Conselho dignas de menção são o programa *Daphne* (Programa para combater a violência contra as crianças, os jovens e as mulheres), em prática desde 2000, que tem por objectivo contribuir para assegurar um nível elevado de protecção da saúde física e mental, através da protecção das crianças, dos adolescentes e das mulheres contra a violência (incluindo sob a forma de exploração e abuso sexuais), por meio da prevenção e da prestação de ajuda às vítimas, tendo em vista evitar futuras exposições à violência; e o programa *Progress* (Programa para o Emprego e a Solidariedade Social), que teve início em 2007 e visa conceder apoio financeiro à prossecução dos objectivos da União Europeia no domínio do emprego e dos assuntos sociais, de forma a contribuir para a realização dos objectivos da

Estratégia de Lisboa, incluindo nos seus domínios de acção a aplicação efectiva do princípio da não discriminação e do princípio da igualdade de género.

A igualdade entre homens e mulheres é um direito fundamental consagrado no Tratado da União Europeia e objecto de uma política prioritária da União. Apesar dos progressos já conseguidos nesta área, pode e deve ser feito ainda muito mais, do ponto de vista quer da vida profissional quer da vida privada. É provavelmente neste reduto (família, relações pessoais) que, além da esfera estritamente política e do campo da alta finança, a disseminação da ideia e das práticas de igualdade continuará a ser mais problemática e difícil. De modos diferentes, trata-se de zonas de grande importância na distribuição e (des)equilíbrio de poderes. Nesta perspectiva, o Instituto Europeu para a Igualdade de Género pode desempenhar um papel crucial, facultando as competências requeridas para a elaboração das medidas em prol da igualdade em toda a União Europeia.

Embora continuem a existir profundas desigualdades neste domínio das relações sociais de género, a União Europeia realizou grandes progressos nas últimas décadas, principalmente graças à integração da dimensão do género nas diferentes políticas, à legislação sobre a igualdade de tratamento e à adopção de medidas específicas em favor das mulheres.

Talvez um dia o sexismo pareça tão evidentemente anacrónico e desumano, sobretudo nas suas formas mais ínvias e por isso mesmo mais opressivas, como hoje em dia já vai acontecendo com o racismo. Enquanto isso não acontece, a Igualdade de Género continuará a ser um legítimo e necessário objectivo da integração europeia e do respeito pelos direitos fundamentais de todos os cidadãos e cidadãs da União.

Referências

BELEZA, Teresa Pizarro. *Mulheres, Direito, Crime ou A Perplexidade de Cassandra*. Dissertação de doutoramento, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1993.

_____. Clitemnestra por uma noite. In: *Panorama da Cultura Portuguesa*. Porto: Afrontamento, 2001.

DRAY, Guilherme Machado. *O Princípio da Igualdade no Direito do Trabalho*.

Coimbra: Almedina, 1999. *Ex Aequo* (Revista da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres, APEM). Número especial sobre a Igualdade no Direito, 2004.

GARCIA, Maria da Glória. *Estudos sobre o Princípio da Igualdade*. Coimbra:

Almedina, 2005.

LOPES, J. J. Almeida. *Tratados Europeus Explicados*. Lisboa: Vislis Editores, 1999.

MELO, Helena Pereira de. *Implicações Jurídicas do Projecto do Genoma Humano: Constituirá a Discriminação Genética uma Nova Forma de Apartheid*. Porto: Serviço de Bioética e Ética Médica da Faculdade de Medicina do

Porto, 2007. v. 1.

RAMALHO, Maria do Rosário Palma. *Estudos de Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina, 2003. v. 1.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Da Democracia na América, II, III, XII* [1835]. Tradução de Carlos C. Monteiro de Oliveira. Cascais: Principia, 2001.

Resumo

Este artigo aborda a questão da igualdade de género na Europa, no âmbito do Direito Internacional. Partindo da CEDAW (Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres) assinada e ratificada por todos os Estados-membros da União Europeia, as autoras notam diferentes modalidades em que a mesma é transposta consoante o quadro político-social de cada país. Em seguida é feito um périplo pela legislação internacional com foco na abordagem integrada em matéria de género. No quadro do Conselho da

Europa e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos não sendo oferecidos ao leitor, em panorâmica, os tratados, regulamentos e diretivas fundamentais no que diz respeito à igualdade de género e não discriminação.

Palavras-chave: Igualdade de Género. Não discriminação. Europa. CEDAW.

Abstract

This paper discusses the issue of gender equality in Europe as part of International Law. Based on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), which is signed and ratified by every member state in European Union, authors note different forms it has been implemented according to the socio-political context of each country. Also, a tour is made through international legislation with a focus on the integrated approach as far as gender is concerned. Under the Council of Europe and the European Court of Human Rights the reader panoramically is given treaties, regulations and fundamental directives with regard to gender equality and non-discrimination.

Keywords: Gender equality. Non-discrimination. Europe. CEDAW.

