



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Artigo 20º da Carta Social Europeia Revista
Análise e Followup das Conclusões do Comité do
Conselho da Europa relativas ao Estado Português: o
caminho para a conformidade

Angelina Mariana Almeida Pereira

340 118 013

Faculdade de Direito | Escola do Porto

A Proteção Multinível dos Direitos Fundamentais Sociais

Janeiro 2023

Gender equality is more than a goal in itself. It is a precondition for meeting the challenge of reducing poverty, promoting sustainable development and building good governance.

— **Kofi Annan**

Índice

Artigo 20.º CSE(R).....	4
Introdução.....	4
Análise das Conclusões de 2008, 2012 e 2016.....	5
Análise da Queixa Coletiva N°136/2016 – University Women of Europe v. Portugal	8
Evolução Formal	13
Evolução Material.....	14
Conclusão	17
Fontes	19

Artigo 20.º CSE(R) - Direito à igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de profissão, sem discriminação baseada no sexo

Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito à igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de profissão, sem discriminação baseada no sexo, as Partes comprometem-se a reconhecer esse direito e a tomar as medidas apropriadas para assegurar ou promover a sua aplicação nos seguintes domínios:

- a) Acesso ao emprego, proteção contra o despedimento e reinserção profissional;*
- b) Orientação e formação profissionais, reciclagem, reabilitação profissional;*
- c) Condições de emprego e de trabalho, incluindo a remuneração;*
- d) Progressão na carreira, incluindo a promoção.*

Introdução

De forma a assegurar o correto cumprimento da Carta Social Europeia pelos Estados-membro, foi criado um órgão – o Comité Europeu dos Direitos Sociais. Para este efeito, o Comité tem ao seu dispor dois mecanismos: (1) relatórios elaborados pelos Estados-membro; (2) queixas coletivas submetidas por organizações não governamentais. Ambos devem ser cuidadosamente analisados, à luz do contexto nacional do Estado ao qual se referem, de modo a concluir pela conformidade ou não conformidade à norma da Carta em causa.

As provisões da Carta Social Europeia encontram-se divididas, por temáticas, em quatro grupos, sendo responsabilidade dos Estados apresentar, anualmente, o relatório relativo a uma das categorias, pelo que cada norma da Carta será alvo de relatório a cada quatro anos. Posto isto, o artigo 20º da Carta Social Europeia, de epígrafe *Direito à igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de profissão, sem discriminação baseada no sexo*, tem sido objeto de relatórios consistentes até 2016 – data das últimas conclusões do Comité sobre a conformidade do Estado português à Carta, nomeadamente ao artigo 20º. Até à data, o Comité concluiu sempre pela desconformidade. O atraso na elaboração de novas conclusões, as quais deviam, consoante o previsto, ter sido publicadas em 2020, permite-nos apenas especular sobre a situação atual do nosso país em termos de igualdade de oportunidade e de tratamento em matéria de emprego sem discriminação baseada no sexo. Desafio-me, neste sentido, a tentar prever o resultado das próximas conclusões, analisando de que modo Portugal, em resposta à última análise da comissão, procurou alcançar a conformidade.

Análise das Conclusões de 2008, 2012 e 2016

Uma análise do passado permite-nos estudar o empenho do nosso Estado em traçar o caminho para a conformidade, concluindo sobre se foram ou não enveredados esforços para aproximar a realidade do país ao compromisso efetuado através da Carta. Este será, portanto, o objetivo da análise comparativa das conclusões de 2008, 2012 e 2016, sendo estas últimas o ponto de partida para o resto da análise.

Em 2008¹, o foco das conclusões do Comité e motivo justificativo da decisão de desconformidade foi o incumprimento das alíneas a) e c) do artigo 20º. No que respeita à primeira, o Comité concluiu que, apesar de a taxa de empregabilidade da população feminina ter aumentado, e, inclusive, ultrapassado o objetivo definido pela União Europeia para 2010 – uma taxa de empregabilidade de 60% para as mulheres -, não deixou de existir uma considerável maior vulnerabilidade da mulher perante a situação de desemprego. No tocante à questão da igualdade salarial, foi solicitado ao Estado português que indicasse o alcance do conceito de remuneração, à luz da legislação nacional, para efeitos da concretização do princípio *trabalho igual, salário igual* e que procedesse à adoção de métodos de comparação salarial adequados. Isto porque, à luz da legislação portuguesa em vigor, não era possível efetuar comparações salariais fora do âmbito de uma mesma empresa, o que interferia, compreensivelmente, com os resultados, não demonstrando o verdadeiro panorama geral – esta foi a questão apontada como principal motivo da decisão de desconformidade. Dos problemas apontados importa ainda salientar a existência de IRCTs que continham cláusulas discriminatórias no que respeita à remuneração, sendo que é exigência da Carta a utilização destes para promoção da igualdade de tratamento entre géneros – foi por isso exigido um esclarecimento adicional, sobre o modo como tais instrumentos de regulamentação coletiva estão a ser utilizados no combate à discriminação. Uma última questão colocada ao Estado Português pelo Comité teve como objetivo a confirmação da não existência, à data, de empregos aos quais as mulheres não pudessem/conseguissem aceder, garantindo assim a ausência de restrições relativamente às tarefas a serem desempenhadas pelo sexo feminino.

No próprio texto das conclusões de 2012², o Comité refere que não tinha havido, desde o relatório anterior (2008), qualquer alteração no que respeita à regulamentação da

¹ Conclusões disponíveis em <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2008/def/PRT/20/EN>

² Conclusões disponíveis em <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2012/def/PRT/20/EN>

igualdade de género no emprego (artigos 23º a 32º do Código do Trabalho). Portugal atendeu ao pedido de esclarecimento relativamente ao conceito de remuneração, aludindo aos artigos 258º e 260º do CT, em especial ao N.º 2 do 258º, cuja redação não sofreu ainda alterações, o qual dita que este compreende “remuneração base e outras prestações regulares e periódicas, pagas direta ou indiretamente em dinheiro ou em espécie”. O problema de maior relevância levantado nas conclusões anteriores – da inexistência de mecanismos próprios de comparação salarial, fora da mesma empresa, – não foi atendido, por conta de, segundo o relatório apresentado por Portugal, não se poder obrigar um empregador a remunerar os seus trabalhadores com base na comparação com as ações de outras entidades empregadoras³. Esta justificação não se mostrou suficiente para o Comité, motivo pelo qual reiterou a sua decisão de não conformidade. Relembrou ainda a importância da promoção da igualdade de tratamento e da igualdade de oportunidades para mulheres e homens através dos IRCTs, enquanto pré-requisito para a efetividade do artigo 20º da Carta. Neste ponto importa salientar a entrada em vigor do Código do Trabalho de 2009, e o surgimento do artigo 479º que criou um mecanismo de combate a cláusulas discriminatórias em instrumentos coletivos, assim solucionando um dos problemas apontados pelo Comité nas conclusões anteriores. Este artigo passou a permitir, no prazo de 30 dias a contar da publicação de um IRCT, a apreciação fundamentada da legalidade das disposições neste contidas em matéria de igualdade e não discriminação. Caso se conclua pela existência de disposições discriminatórias, devem as partes proceder às respetivas alterações – não o fazer implica a sua declaração de nulidade. Ainda a respeito desta questão, a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) desenvolveu ações de consciencialização para a inclusão da igualdade de género em IRCTs. Apesar de, segundo o relatório fornecido pelo Estado português, todas as atividades profissionais se encontrarem reguladas pelo princípio da igualdade de tratamento, o Comité tornou a requerer confirmação de que não existiam empregos aos quais as mulheres não pudessem aceder ou restrições quanto ao tipo de tarefas que as mulheres podiam desempenhar. Foi possível constatar que a taxa de emprego da população feminina desceu em 2010, comparativamente à verificada em 2007, passando a ser 65.6%, confrontada com uma taxa de emprego da população masculina de 75.4%. Consequentemente, a taxa de desemprego subiu de 10% para os 12.2% no que respeita às

³ Posição justificada por Portugal com base nas diferenças de “organização do trabalho, de investimento e tipo de negócio”, as quais “constituem elementos-chave na determinação da remuneração dos trabalhadores”

mulheres e de 8% para 11.8% no que respeita aos homens. Quanto ao *wage gap*⁴, observou-se, contrariamente ao esperado e desejado, um aumento constante e um tanto significativo entre os anos 2007(8.3%) e 2010(12.8%). Portugal apresentou no seu relatório diversas estratégias de promoção da igualdade de género, nomeadamente através do Terceiro Plano Nacional para a Igualdade, sendo, no entanto, necessário para o Comité, um relatório futuro que apresente dados concretos do modo como este plano está a ser implementado e se de facto surtiu efeitos. Considerando que a lei reguladora da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento em matéria de emprego e atividade profissional sem discriminação em razão do sexo não sofreu alterações, estas conclusões não fazem acrescentos relevantes face às conclusões de 2008 - os problemas relativamente à remuneração díspar entre mulheres e homens mantêm-se, e os mecanismos de avaliação continuam a demonstrar-se insuficientes e inadequados, pelo que o Comité conclui, mais uma vez, que o Estado Português não estava em conformidade com o artigo 20º da CSER.

Olhando às conclusões de 2016⁵, última pronúncia do Comité relativa à conformidade de Portugal à Carta no tocante à igualdade de género no acesso ao emprego e no trabalho (artigo 20º), no mais recente relatório, Portugal atendeu ao pedido do Comité em sede das últimas conclusões e esclareceu o modo como o mecanismo do artigo 479ºCT impactou a prossecução da igualdade de oportunidades e de tratamento, sem discriminação com base no sexo. Desde então foram corrigidas as disposições discriminatórias presentes em IRCT e incluídas provisões de promoção da igualdade nestes acordos, nomeadamente após a emissão do Guia Informativo para a Elaboração das Cláusulas dos Acordos Coletivos na Perspetiva da Igualdade e Não Discriminação. Deste 2012 foram várias as medidas e estratégias positivas adotadas no âmbito da igualdade de género, incluindo as relativas à diminuição do *wage gap*, tendo o Comité solicitado ao Estado português que providenciasse informações acerca do impacto de todas estas. De igual modo requereu informação atualizada quanto à situação das mulheres no emprego e na formação. Relativamente à diferença salarial, mais uma vez, deu-se um aumento substantivo, chegando, em 2014, aos 14.5%. Ainda sobre esta

⁴ Expressão inglesa utilizada para denominar a diferença ou intervalo existente entre os salários auferidos por homens e mulheres. É calculado tendo como referência o valor médio bruto que o trabalhador auferire por hora e traduz-se numa percentagem. Outras expressões com o mesmo significado: *pay gap* e *gender pay gap/gender wage gap*.

⁵ Conclusões disponíveis em <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2016/def/PRT/20/EN>

questão, o Comité lembrou a problemática levantada em conclusões anteriores – os mecanismos de comparação salarial. A legislação portuguesa continuava a permitir apenas a comparação entre salários de trabalhadores que estivessem integrados no seio da mesma empresa, no entanto, pareceu poder depreender-se, do relatório fornecido pelo Estado português, na parte referente aos IRCTs, uma evolução positiva no sentido de permitir a comparação de salários entre diferentes empresas, pertencentes ao mesmo setor/partes no mesmo IRCT. Veja-se, de acordo com o relatório, como os IRCTs regulam “outros direitos e deveres dos trabalhadores e dos empregadores, nomeadamente retribuição base para todas as profissões e categorias profissionais” (artigo 492ºNº2, alínea e) CT) e os “valores expressos de retribuição base para todas as profissões e categorias profissionais, caso tenham sido acordados” (artigo 492ºNº1, alínea f) CT). Ademais, a aplicação de um IRCT pode ser estendida, por Portaria de Extensão, a todos os trabalhadores ou empregadores de certo setor de atividade enquadrado no instrumento coletivo em causa (artigo 514ºNº1 CT). Sem certeza da leitura que fez destas disposições, o Comité solicitou ao Estado português que confirmasse este entendimento no próximo relatório, o qual, parece-me, dada a ausência de novas conclusões, não foi ainda apresentado. Esta incerteza e necessidade de esclarecimentos adicionais levou ao diferimento por parte do Comité, das conclusões de 2016.

Análise da Queixa Coletiva Nº136/2016 – University Women of Europe v. Portugal

A University Women of Europe apresentou a 24 de Agosto de 2016 uma queixa⁶ contra⁷ Portugal, alegando, entre outros, a violação do artigo 20º da CSER, com base em diversas falhas de índole legal e política na promoção da igualdade entre homens e mulheres no emprego. Das questões levantadas destacam-se a permanente e crescente diferença salarial entre homens e mulheres em incumprimento do princípio *trabalho igual, salário igual*; e a falta de representação da população feminina em cargos de chefia e com poder decisório em empresas privadas. Portugal respondeu declarando que está a enveredar todos os esforços possíveis para reduzir o *wage gap*.

⁶ Decisão de mérito disponível em <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-136-2016-dmerits-en>

⁷ No mesmo ano, a UWE efetuou, com base nas mesmas questões, queixa coletiva contra: Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Países Baixos, Noruega, Portugal, Eslovénia e Suécia (Queixas Nos. 124-138/2016)

A ETUC⁸⁹ partilhou, no seio da discussão sobre o mérito da queixa, considerações de elevado grau de interesse, as quais considero relevante partilhar. A confederação parece, inicialmente, ter defendido Portugal ao demonstrar, através de estatísticas, que a diferença salarial mais baixa, na altura, rondava os 5.5%, pelo que nenhum país tinha ainda assegurado a aplicação do mencionado princípio. De igual modo, através da análise de dados obtidos pelo EIGE¹⁰, foi possível concluir que apenas dois países¹¹, haviam atingido o objetivo proposto pela Comissão Europeia de 40% dos membros da administração de empresas privadas serem mulheres. Não obstante, as preocupações do UWE integram o escopo do artigo 20.º, pelo que todos os Estados deveriam e devem trabalhar no sentido de se aproximarem das percentagens ideais: seriam elas, um máximo de 5% para o *pay gap* e um mínimo de 40% para a representação de mulheres em cargos com poder decisório em empresas privadas. Por este motivo, falando diretamente da realidade do Estado português, a Confederação concluiu que ainda existe uma diferença salarial entre homens e mulheres e que a sua proibição formal e existência de legislação promotora da igualdade não são suficientes para a combater. Esta constatação, em conjunto com um outro fator importante, levou a ETUC a reconhecer uma violação do artigo 20º pelo Estado português. Este outro fator é a exclusão de dados de microempresas das estatísticas pois, para um país cujo tecido económico é maioritariamente composto por pequenas e médias empresas, estas informações podem assumir grande relevância, podendo o *pay gap* ser superior ao oficialmente reportado. O tema da representação da população feminina em cargos de chefia, em Portugal, à data desta queixa, tinha sido propriamente abordado apenas há pouco tempo e, como tal, não existia ainda um corpo legislativo claro e suficiente, capaz de assegurar uma prática empresarial distinta daquela até aí vivida, nem esforços para assegurar o cumprimento das regras e objetivos já estabelecidos, consubstanciando isto uma violação da Carta.

Também a CITE, criada pelo ministério do trabalho com vista a combater a discriminação e promover a igualdade entre homens e mulheres no emprego, prontamente se pronunciou, em representação da EQUINET¹². Declarou ter recebido, no âmbito das

⁸ European Trade Union Confederation

⁹ Durante o procedimento de análise de uma Queixa Coletiva, o Comité convida diferentes partes a pronunciarem-se, nomeadamente, em aplicação do artigo 7.ºNº2 do Protocolo de 1995, organizações internacionais de empregadores e trabalhadores, mencionados no artigo 27.ºNº2 da Carta

¹⁰ European Institute for Gender Equality

¹¹ França e Noruega

¹² European Network of Equality Bodies

suas competências, entre janeiro de 2010 e junho de 2017, apenas nove queixas relacionadas com violação de provisões legais de igualdade e discriminação com base no sexo. Confessa que o direito a salário igual por trabalho igual ainda não foi assegurado na sua plenitude, em Portugal, mas são já várias as iniciativas desenvolvidas para atingir melhores objetivos. De entre estas, destaca-se, uma de várias parcerias, a sua cooperação com a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) para elaboração conjunta de ações de sensibilização junto dos empregadores de modo a promover a igualdade de género no trabalho. Desde 2013 tem sido importante o seu trabalho junto de empresas, implementando medidas concretas de combate à discriminação e promoção da igualdade de oportunidades e tratamento. De igual relevância foram os seus esforços na criação de campanhas e ações nacionais de cariz político, das quais gostava de salientar a instauração do Dia Nacional da Igualdade Salarial¹³. Em 2015, em Portugal, 59% dos licenciados e 54.8% dos doutorados eram mulheres, e os homens ocupavam 91% dos cargos de administração das principais empresas privadas do país. Na ausência de qualquer motivo objetivo capaz de justificar esta disparidade, a CITE tomou medidas e lançou a Campanha Nacional de Mulheres nos Conselhos de Administração das Empresas. Em 2014, a presença de mulheres nas mencionadas posições era apenas de 9.5% enquanto que a média na União Europeia era de 20.2%.

Sem intenção de me alongar, pois este estudo tem como principal objetivo a análise dos passos dados por Portugal que seguiram as conclusões de 2016, bem como a decisão que emergiu desta queixa coletiva, em direção à conformidade com a Carta, gostava de enunciar alguns dos argumentos chave deste processo de modo a melhor compreender aquele que é o verdadeiro ponto em que o Estado português se encontrava à data das últimas decisões relacionadas com a igualdade de oportunidades e de tratamento. Apenas compreendendo aquilo que estava em falha consigo concluir com segurança pela existência de uma evolução positiva.

Portugal reconhece o princípio da igualdade salarial, estando este estabelecido nos artigos 59ºNº1, alínea s) CRP e 270º CT, e bem definido em diversos outros preceitos. Ademais, o Código do Trabalho estabelece que todos os trabalhadores têm direito a condições de trabalho iguais, em particular no que respeita à remuneração, sendo que os

¹³ O Dia Nacional da Igualdade Salarial celebra-se no dia em que, caso não existisse *wage gap*, as mulheres deixam de ser remuneradas. Por exemplo, em 2022 celebrou-se no dia 13 de novembro, pois, a diferença salarial entre mulheres e homens, apurada no ano de 2020, é de 13.3%, o que corresponde a 48,54 dias, ou seja, seria como, se até ao final do ano, as mulheres deixassem de ser remuneradas.

seus elementos determinantes não podem permitir qualquer discriminação com base no género (artigo 31ºNº1 CT). A UWE alegou que o reduzido número de ações judiciais com base na igualdade salarial era um indicador de que as mulheres que queriam iniciar procedimentos legais optaram por não o fazer por medo de represálias e custos processuais excessivos. Desde logo, este último argumento não é válido, pois a legislação portuguesa garante o acesso à justiça sem qualquer limitação financeira para aqueles que demonstrem meios insuficientes, oferecendo, inclusive, representação legal. Com vista a facilitar este tipo de ação judicial, o CT prevê, ainda, uma inversão do ónus da prova em casos de discriminação com base no género - são proibidos os despedimentos retaliatórios e não há limites definidos para a compensação. A questão da possibilidade de comparação entre empresas já havia sido suficientemente discutida nas conclusões do Comité, sendo que, em 2016, através de IRCT tal parece ter passado a ser possível – pelo menos relativamente a empresas do mesmo setor de atividade profissional que integrem o mesmo instrumento de regulamentação coletivo. Relativamente à transparência, são diversas as provisões relevantes do Código do Trabalho, nomeadamente o artigo 31ºNº2, que estipula a obrigatoriedade de a remuneração ser determinada por critérios comuns para homens e mulheres e o 31ºNº5, em conjugação com o 32º, que procuram eliminar a possibilidade de recrutamento baseado em fatores discriminatórios. Em termos de organismos promotores da igualdade de oportunidades e de tratamento, Portugal tem estabelecido a CITE, com diversos poderes e competências, de entre os quais a monitorização do cumprimento da lei e assistência a vítimas, incluindo apoio legal. A violação do artigo 20º CSER prende-se com a inegável persistência de um *wage gap* considerável – 16.3% em 2017, percentagem ligeiramente superior à média da zona euro (16%). Note-se que este número é já uma evolução positiva em relação ao *gap* registado em 2016 (17.5%), 2015 (17.8%), 2014 (26.5%) – trata-se da primeira redução desde um longo período em cuja tendência era o aumento, o que pode ser um indicador de um futuro mais otimista. Apesar dos números relativamente elevados, Portugal encontra-se, maioritariamente, abaixo da média da União Europeia, exceto no que respeita à designada diferença salarial sem explicação (13.3% perante uma média europeia de 11.5%). Uma das obrigações emergentes do artigo 20º da Carta é a de os Estados combaterem a segregação vertical do mercado de trabalho através da promoção da presença de mulheres em cargos de tomada de decisão em empresas privadas. Segundo dados fornecidos pelo EIGE¹⁴ até abril de

¹⁴ European Institute for Gender Equality

2019, a percentagem de mulheres em corpos administrativos nas maiores empresas portuguesas era 24.8%, um aumento bastante significativo desde 2010 (5.4%) e um valor ligeiramente mais alto que a média europeia (24.6%). Esta evolução positiva deve-se, não só, mas em grande parte, à entrada em vigor da Lei N°62/2017¹⁵, a qual estabeleceu o regime da representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do setor público empresarial e das empresas cotadas em bolsa. A partir de 1 de janeiro de 2018, para o setor público empresarial, a proporção de pessoas de cada sexo designadas para cada órgão de administração e de fiscalização de cada empresa deixou de poder ser inferior a 33,3% e, para as empresas cotadas em bolsa, o mesmo objetivo teria que ser atingido em 2020 - a proporção de pessoas de cada sexo designadas de novo para cada órgão de administração e de fiscalização de cada empresa não poderia ser inferior a 33,3 %, a partir da primeira assembleia geral eletiva após 1 de janeiro de 2020. O governo português reconheceu a sub-representação de mulheres em cargos de tomada de decisão e tomou as medidas legislativas e políticas necessárias para remediar o problema – a tendência, desde então, tem sido o aumento positivo. Mesmo que o objetivo europeu de 40% não tenha sido ainda atingido, tudo indica que essa é a direção na qual Portugal se encontra, tendo para tal enveredado os mais variados esforços.

Após ouvidos os argumentos oferecidos pelas partes e analisada a factualidade material, nomeadamente estatísticas, bem como um corpo complexo de legislação nacional e europeia, o Comité chegou às conclusões a seguir enunciadas. De modo unânime, determinou que Portugal não estava em violação do artigo 20º da Carta no que concerne ao reconhecimento do direito a salário igual para trabalho igual. Por maioria dos votos, foi possível concluir que: Portugal não estava em violação do artigo 20º da Carta no tocante (1) ao acesso a soluções efetivas, (2) à transparência salarial e comparação de empregos, (3) a organismos de promoção da igualdade, (4) representação de mulheres em cargos com poder decisório em empresas privadas. Numa perspetiva menos sorridente, foi determinado, por maioria dos votos, que Portugal estava em violação do artigo 20º com base na insuficiência de progresso na promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no que respeita à igualdade salarial, por força das estatísticas apresentadas. Parece que, apesar dos mais variados esforços, Portugal não tinha ainda

¹⁵ Em 2017 a percentagem de mulheres representadas no corpo administrativo de empresas privadas portuguesas era 15.5%

sido capaz, à data da decisão de mérito sobre a queixa coletiva em apreço, de obter resultados significativos neste campo - as medidas provaram ser insuficientes para conseguir o progresso necessário. Importa agora tentar perceber se existiu uma evolução positiva nos últimos anos, tanto em termos de implementação de novas estratégias, como em termos estatísticos.

Evolução Formal

Chegado este ponto do estudo penso que não podia faltar uma recolha de novas estratégias e medidas adotadas por Portugal no seguimento da última conclusão de não conformidade (2016), sejam estas de índole legislativa, política ou social. Que atitudes tomou o Estado português para se aproximar da conformidade e dar resposta às problemáticas levantadas pelo Comité?

Uma das medidas, implementadas em Portugal no período que seguiu a Conclusão do Comité de 2016, que originou maior impacto positivo, foi a entrada em vigor da já mencionada Lei N.º62/2017 – instrumento legislativo de promoção da representação e participação ativa de mulheres corpos administrativos e fiscais em entidades do setor público empresarial e de empresas cotadas em bolsa. O objetivo primordial da sua implementação era o de alcançar o equilíbrio entre géneros em cargos de tomada de decisão, através do aumento exponencial da percentagem de mulheres para 33.3%. Uma clara resposta aos reduzidos valores registados até à data. Com fundamento equivalente, foi emitida a Lei N.º26/2019, a qual introduz o Regime da representação equilibrada entre homens e mulheres no pessoal dirigente e nos órgãos da Administração Pública. Esta regulamentação tem em vista promover o aumento do número de mulheres enquanto dirigentes da administração direta e indireta do Estado, dadas as persistentes estatísticas desanimadoras. Foi estabelecida a proporção de 40% enquanto limiar mínimo de representação equilibrada entre homens e mulheres e criados critérios aplicáveis às listas de candidatura para órgãos colegiais eletivos, de entre os quais destaco a obrigatoriedade de os primeiros dois candidatos não poderem ser do mesmo sexo. De 2019 gostava ainda de mencionar uma interessante Resolução da Assembleia da República, N.º184/2019¹⁶, que recomenda ao Governo a adoção de medidas de promoção da conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal. Isto assume especial relevância para o cumprimento do

¹⁶ Esta Recomendação já esteve na base de algumas leis promotoras da conciliação da vida profissional, familiar e pessoal, tal como o Decreto-Lei n.º 85/2019.

artigo 20º da Carta pois, à luz das estatísticas anualmente apresentadas pela EIGE e pela CIG, continua a existir um *gender gap* acentuado no que respeita ao trabalho doméstico não remunerado, e o facto de as mulheres investirem muito mais do seu tempo do que os homens em questões da vida familiar, é um claro entrave à igualdade de oportunidades, as quais podem existir em teoria mas que não é suficiente para eliminar barreiras de índole prática. No relatório da EIGE relativamente ao índice de igualdade de género de 2020, Portugal ainda tinha um dos maiores *gaps*, nesta categoria, de toda a União Europeia, com as mulheres a suportarem 78% do trabalho doméstico. Outra Resolução da Assembleia da República que faz todo o sentido referir é a Nº124/2017, na qual foi recomendado ao Governo a tomada de medidas com vista à eliminação das desigualdades salariais entre homens e mulheres. Alguns pontos interessantes incluídos nesta foram a recomendação de intensificação de ações fiscalizadoras, através da ACT, junto das empresas com vista à deteção da prática de diferenças salariais injustificadas e a publicação no site da CITE de uma listagem de empresas que pratiquem as mencionadas desigualdades salariais sem justificação objetiva. Parece-me que esta medida levou à adoção da Lei Nº60/2018 que aprovou medidas de promoção da igualdade remuneratória entre mulheres e homens por trabalho igual ou de valor igual. A transparência remuneratória, uma das questões analisadas pelo Comité de modo a produzir uma conclusão relativa à Queixa Coletiva aqui analisada, é uma das obrigações impostas por esta lei às entidades empregadoras (artigo 4º).

Alguns destes instrumentos formais integram o âmbito do Plano Nacional de Ação para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2018-2021 que, apesar de ambicioso e detentor de medidas de extrema relevância para a temática alvo deste estudo [(1) combate à segregação sexual nas profissões, (2) eliminação das disparidades de rendimentos entre mulheres e homens, (2) promoção da conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal, (3) promoção da representação equilibrada na tomada de decisão], acabou por ser seriamente afetado pelo surgimento da COVID-19, não surtindo os objetivos desejados, tal como analisado de seguida.

Evolução Material

Neste campo gostaria de averiguar os resultados das estratégias e medidas implementadas por Portugal nos últimos anos, pois apenas valores concretos sob a forma de estatísticas e outros indicadores chave são capazes de fazer prova de um verdadeiro

empenho no sentido de cumprir as obrigações estabelecidas no artigo 20º da Carta e alcançar objetivos definidos pela União, assim ficando cada vez mais próximos de garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento sem discriminação com base no género no nosso país. Os dados em análise são os recolhidos em 2020, 2021 e 2022.

Desde 2010, anualmente, o Instituto Europeu para a Igualdade de Género atribui à União Europeia e aos Estados-membros uma pontuação de 1 a 100 que corresponde ao Índice de Igualdade de Género e pretende medir o progresso da igualdade de género. Uma pontuação de 100 significa que o país alcançou a plena igualdade entre homens e mulheres. Esta tem por base as disparidades entre homens e mulheres em seis domínios nucleares de entre os quais sublinho, pela pertinência que têm no âmbito deste estudo, trabalho, dinheiro, conhecimento e poder.

Em 2020¹⁷ o índice atribuído a Portugal foi 61,3 colocando o país na 16ª posição na União Europeia. Este valor é o culminar de uma subida de 7.6 pontos desde 2010, equivalente a uma subida de quatro lugares na tabela, e prova de que o Estado português está a progredir em matéria de igualdade de género a um ritmo superior aos outros Estados-membros. Dos mencionados seis domínios, o trabalho é aquele que obteve a segunda pontuação mais elevada – 72.9 pontos, ocupando Portugal a 15ª posição. Não obstante, foi também um dos domínios, a par do domínio dinheiro, com menor progresso. O poder foi um dos domínios com desigualdades mais pronunciadas com apenas 51.1 pontos. Apesar disto, foi também um dos domínios de maior melhoria comparado com anos anteriores, com uma subida de 16.2 pontos desde 2010. Outras informações relevantes do relatório de 2020 incluem o aumento da presença de mulheres no conselho de administração do banco central e das maiores empresas cotadas bem como das quotas de mulheres entre ministros e membros do parlamento, um avanço para o equilíbrio de género na tomada de decisões políticas e económicas. Dos pontos negativos apontados nesta avaliação anual, destacam-se as subsistentes desigualdades de género na situação financeira, i.e., as mulheres continuam, no geral, a ganhar menos do que os homens e também ainda assim o é para trabalho igual – veja-se que, em 2020, o *gender pay gap* era de 11.4%, situação não ideal. mas que, mais uma vez, demonstra uma evolução positiva e significativa, quando comparada com os dados de 2017 supramencionados (16.3%). As taxas de emprego e de perspectiva de carreira das mulheres continuam a aproximar-se das

¹⁷ Documento completo em <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2020-portugal>

dos homens, estando a primeira ainda um pouco atrás e a segunda quase equivalente. Em termos de poder político, económico e social, as taxas são ainda prova de um desfavorecimento da mulher face ao homem. Em 2020, as mulheres estavam ainda sub-representadas nos órgãos de administração e fiscalização das entidades do setor público empresarial e das empresas cotadas em bolsa (apesar de dever reconhecer-se, no nosso país, um aumento significativo para uma taxa de 26.6%); em geral, em cada 10 Presidentes de Câmara, cerca de 9 são homens e 1 é mulher; e na Administração Pública, os homens continuam a ser maioritários entre os cargos de direção superior, em especial entre os cargos mais altos.

De 2020 em diante¹⁸, o progresso de Portugal, dos restantes Estados-membros e da própria União Europeia tem sido por várias vezes descrito como sendo microscópico, fenómeno atribuído ao impacto causado pela COVID-19 – a própria falha na apresentação das conclusões de 2020 pode, igualmente, dever-se aos efeitos nefastos que pandemia teve, nomeadamente, no trabalho, travando a evolução positiva no sentido da igualdade de género neste campo. A título de exemplo, um dos valores que estagnou em 2020 foi o *gender pay gap*, o qual, em 2022 era ainda de 11.4%. Apesar de a COVID-19 ter começado em 2019, em 2021 estava ainda longe de terminar e o seu impacto sente-se ainda hoje. O Instituto Europeu para a Igualdade de Género acredita que esta crise reverteu o progresso até então feito, expondo sérios desafios – não se tratou apenas de uma questão de saúde pública, mas também económica e social. O emprego e as condições de trabalho foram seriamente afetados, tendo afetado de forma distinta mulheres e homens. Dados apontam para um impacto mais significativo e prolongado junto das mulheres, enquanto resultado da segregação de género no mercado de trabalho. Em 2022, foi estabelecido um Índice de Igualdade de Género em Portugal de 62.8 pontos em 100, um aumento muito pouco significativo desde 2020. Em termos de ranking passamos a ocupar o 15º lugar da tabela. No domínio do trabalho o aumento do índice foi de igual forma diminuto, passando aos 73.4, 13º posição no ranking. Esta situação estende-se a todos os países da União Europeia e é justificada pelo combate a um evento mundial inesperado e altamente desafiante a todos os níveis. Não deve por isso Portugal ser de algum modo confrontado com uma quase nula evolução nos últimos dois anos pois, para além dos motivos justificativos desta estarem fora do controlo de qualquer governo

¹⁸ Documentos completos relativos a 2021 e 2022 em <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2021-health> e <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2022-covid-19-pandemic-and-care>, respetivamente.

e de todos os Estados se encontrarem em situação semelhante, *the change is slow but steady*, conforme se pode ler em algumas declarações da EIGE.

Conclusão

Este estudo permitiu-me compreender que Portugal, apesar de alguns retrocessos, nomeadamente de cariz económico, encontra-se bem posicionado perante os restantes Estados-membros e tem conseguido manter a maioria dos valores próximos daqueles que são a média europeia e, quando tal não se afigura possível, mobilizado os esforços necessários para se aproximar. Perante as Conclusões do Comité, o Estado português procurou dar resposta a todas as questões levantadas, estando apenas em falta, apesar de a argumentação da Queixa Coletiva N°136/2016 surgir enquanto tal, uma confirmação formal, no próximo relatório, da possibilidade de comparação de salários entre diferentes empresas, pertencentes ao mesmo setor de atividade ou profissional/partes no mesmo IRCT. Estou em crer que a única óbvia violação do artigo 20.º da CSE(R) que subsiste, à luz da decisão de mérito analisada, é a existência de um *gender pay gap*. À data da última referência a esta problemática o *gap* era de 16.3%, tendo diminuído até ao valor registado em 2022 – 11.4% – colocando Portugal numa situação mais favorável que a média europeia de 13%. Após uma análise detalhada do caminho traçado pelo nosso país, em termos formais e materiais, encontrei, por um lado, corpo legislativo que demonstra empenho e foco relativamente ao alcance da igualdade de oportunidades e de tratamento sem discriminação com base no género, e, por outro, estatísticas que fazem prova da evolução positiva que entre nós se vive. O caminho para alcançar os objetivos previstos pela União e cumprir as obrigações estabelecidas na Carta tem sido longo, instável e desafiante, mas não podemos negar a existência de uma evolução positiva estável, assente na procura de implementar as mais adequadas estratégias de promoção, implementação e fiscalização da igualdade. Se o único entrave ao pleno cumprimento do artigo 20º da Carta é o *wage gap*, e visto que, tal como previsto na disposição em apreço, o direito ao salário igual para trabalho igual é reconhecido em Portugal em mais do que um instrumento legislativo, e têm sido tomadas todas as medidas apropriadas para assegurar e promover condições de trabalho igual, incluindo a remuneração, não encontro qualquer motivo impeditivo de o Comité declarar a conformidade do Estado português nas próximas conclusões. Enquanto os resultados estiverem a traçar o caminho certo, por mais vagarosa que seja a chegada à meta, o caminho que está a ser traçado deve valer por si. Veja-se, a título de exemplo, que o Comité determinou que a França estava em conformidade com

a Carta, mesmo perante um *wage gap*, à data, de 15,3 %. Na minha opinião, e tendo em conta que a última decisão foi de diferimento (possível indicador positivo), Portugal reúne todas as condições para conquistar uma conclusão de conformidade por parte do Comité em 2024. A igualdade de oportunidades e de tratamento em função do género é uma luta constante, mas de notável progresso *slow but steady*.

Fontes

Comissão para a Igualdade no Trabalho e Emprego – <https://cite.gov.pt/web/pt>

Conclusões do Comité 2008, 2012 e 2016 em HUDOC European Social Charter:

- <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2008/def/PRT/20/EN>
- <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2012/def/PRT/20/EN>
- <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2016/def/PRT/20/EN>

Comissão Europeia: https://commission.europa.eu/index_pt

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género: <https://www.cig.gov.pt>

Decisão de Mérito quanto à Queixa Coletiva N°136/2016 – University Women of Europe v. Portugal: <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-136-2016-dmerits-en>

EIGE, Gender Equality Index 2020 – Portugal:
<https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2020-portugal>

EIGE, Gender Equality Index 2021 – Health:
<https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2021-health>

EIGE, Gender Equality Index 2022 – The COVID-19 pandemic and care:
<https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2022-covid-19-pandemic-and-care>

EIGE, Instituto Europeu para a Igualdade de Género: <https://eige.europa.eu/pt>

Legislação

Carta Social Europeia Revista, disponível em:

https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_social_europeia_revista.pdf

Código do Trabalho

Constituição da República Portuguesa

<https://www.cig.gov.pt/bases-de-dados/legislacao/>