



**\* A Igualdade entre mulheres e homens e a tomada de decisão na esfera económica: o longo percurso do enquadramento político e dos instrumentos normativos**

**Autora: Sara Falcão Casaca**

Professora Associada com Agregação do Instituto Superior de Economia e Gestão, Departamento de Ciências Sociais, SOCIUS/CSG, Universidade de Lisboa  
sarafc@iseg.ulisboa.pt

### **Resumo**

Não obstante o elevado investimento em capital escolar protagonizado pelas mulheres europeias, é muito escassa a sua presença nos lugares estratégicos das empresas e da economia em geral. Neste artigo, ocupamo-nos dos instrumentos normativos tendentes a combater a segregação sexual vertical. Argumentamos que o sentido do progresso, mesmo no plano normativo, tem decorrido a um ritmo demasiado lento, legitimado mais por uma retórica centrada na competitividade da economia do que por uma perspectiva de justiça social. Este texto está estruturado em duas partes: na primeira, são apresentadas algumas das principais referências internacionais no domínio dos direitos das mulheres e da igualdade de género; na segunda parte, procede-se à revisão das iniciativas políticas e legislativas (europeias e nacionais) destinadas a combater as assimetrias de género nos lugares cimeiros das empresas.

**Palavras-chave:** igualdade de género; instrumentos normativos; esfera económica; tomada de decisão

**Equality between women and men in economic decision-making: the slow progress of the policy and normative framework**

\* Este texto foi inicialmente publicado na revista do Centro de Estudos Judiciários, 2014, n. 1, pp. 173-191. Procedeu-aqui apenas a uma atualização dos instrumentos de regulação em análise. Foi entregue ao INE para publicação em Junho de 2015.

**Abstract**

Despite the investment in education and human capital in general made by European women, their representation in business and economic decision-making bodies is still very low. This paper aims to provide an overview of the progress made in the policy and normative framework geared towards the elimination of vertical segregation on the grounds of gender. Here we argue that the pace of progress has been rather slow and commonly supported by the business-case arguments at the expense of a social justice-oriented perspective. The paper is organised into two sections: firstly, as far as women's rights and gender equality are concerned, the main international references are presented; secondly, the policy and legal initiatives at both European and national levels are brought into discussion.

**Keywords:** gender equality; policy framework; economy; decision-making

## Introdução

O princípio da igualdade entre mulheres e homens encontra-se formalmente consagrado em vários documentos políticos de referência e instrumentos normativos (alguns vinculativos), tanto no plano internacional como nacional. Com este artigo procura-se, num primeiro momento, sistematizar algumas das principais referências internacionais que, ao longo dos tempos, funcionaram como a moldura de inspiração para os mais notáveis avanços legislativos no capítulo dos direitos das mulheres e da igualdade de género. É também revisto o enquadramento europeu, embora de modo não exaustivo. A descrição mais pormenorizada recai, fundamentalmente, sobre os instrumentos normativos (orientadores ou de natureza mais vinculativa) que visam a promoção da igualdade de género na tomada de decisão da esfera económica. É este o objetivo da segunda parte do texto, onde procedemos à revisão das iniciativas políticas e legislativas (europeias e nacionais) destinadas a combater as assimetrias de género nos lugares cimeiros das empresas e da economia em geral.

O conceito de segregação sexual surgiu nos finais da década de 1970 para designar as desigualdades entre mulheres e homens na esfera do emprego. Catherine Hakim (*apud* Casaca, 2005: 113), nomeadamente, definiu o fenómeno de segregação sexual horizontal e o de segregação sexual vertical. O primeiro reporta-se às diferentes profissões e sectores de atividade que os homens e as mulheres tendem a ocupar na esfera laboral; o segundo procura descrever os diferentes níveis hierárquicos preenchidos por ambos os sexos no contexto das mesmas profissões e sectores de atividade, sendo que as mulheres tendem a estar sub-representadas nos lugares cimeiros das empresas e das organizações. Ferreira (2003) faz ainda referência à segregação transversal para descrever a concentração feminina nas empresas menos remuneradoras de todos os sectores de atividade e em todos os níveis de qualificação. Neste artigo, ocupamo-nos dos instrumentos de política tendentes a combater a segregação sexual vertical – fenómeno que a metáfora *glass ceiling* (teto de vidro) tem também procurado descrever (Hymowitz e Schellhardt, 1986).

Não obstante o elevado investimento em capital escolar protagonizado pelas mulheres portuguesas<sup>1</sup> e europeias em geral (e a sua sobre-escolarização em relação aos homens), os resultados têm sido extremamente tímidos no que diz respeito à liderança do mundo empresarial. O Instituto Europeu para a Igualdade de Género divulgou em 2013 os resultados do primeiro índice europeu (*Gender Equality Index*), tendo identificado que, no quadro de todos os domínios analisados, a igualdade na tomada de decisão económica reunia os valores mais baixos (EIGE, 2013). Os últimos dados disponíveis expõem bem a sub-representação feminina nos lugares de topo: na União Europeia (UE28), em Outubro de 2014, apenas 20% dos membros dos conselhos de administração (CA) das maiores empresas cotadas em bolsa eram mulheres, e apenas 3%<sup>2</sup> assumiam a presidência. A França e a Letónia apresentavam os valores mais elevados de mulheres nos lugares cimeiros daquelas empresas (32%), seguindo-se a Finlândia (29%), a Suécia (28%) e os Países-Baixos (25%)<sup>3</sup>. Por outro lado, em Malta esse valor era apenas de 3%, abaixo das cifras exibidas pela República Checa (4%), Estónia (7%), Grécia, Chipre e Portugal (9%). No caso do nosso país, além de se situar entre os valores mais baixos do espaço da União Europeia, é ainda de reter que nenhuma mulher ocupava (ocupa) o cargo de presidente. No que diz respeito às empresas do setor empresarial do Estado, em 2014 as mulheres representavam 23,1% dos membros dos conselhos de administração e 9% dos/as respetivos/as presidentes.<sup>4</sup>

1 De acordo com os últimos dados disponíveis, é de salientar que em Portugal as mulheres perfazem praticamente 60% das pessoas que concluíram um curso superior (licenciatura), 63,8% das que se diplomaram com um grau de mestrado e 55,4% daquelas que concluíram o doutoramento (CIG, 2013).

2 [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/business-finance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/business-finance/index_en.htm)

3 Apenas apresentamos os valores superiores a 25%.

4 Esta informação é referente às empresas do setor empresarial do Estado que enviaram os dados à entidade com a Tutela da área da Igualdade. Os valores resultam da consulta a 93 entidades do sector empresarial do Estado, da qual resultou uma taxa de resposta de 92,5%.

## 1. Os direitos das mulheres e a igualdade de género: as principais referências no plano internacional

### 1.1. A Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Plataforma de Ação de Pequim

A CEDAW (Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres) tem sido referenciada como um dos grandes tratados de direitos humanos, de carácter global e vinculativo, que representa a carta magna dos direitos das mulheres (Silva, 2010). Foi adotada em 1979 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, entrou em vigor em 1981 e é hoje ratificada por 187 Estados Parte (Portugal ratificou-a em 1980)<sup>5</sup>. Os países subscritores comprometeram-se a promover a igualdade entre mulheres e homens em todos os domínios da vida social, tanto do ponto de vista dos direitos formalmente consagrados (igualdade *de jure*) como na realidade efetiva e nas práticas sociais concretas (igualdade *de facto*). Clarifica que as discriminações e desigualdades de género violam direitos humanos fundamentais e o respeito pela dignidade humana<sup>6</sup>, ao mesmo tempo que requer que os Estados Parte assegurem que as organizações privadas, empresas e pessoas individuais empreendem esforços no sentido da eliminação de todas as formas de discriminação (diretas ou indiretas). O Artigo 1º define a discriminação como qualquer “distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo que tenha como efeito ou como objetivo comprometer ou destruir o reconhecimento, o gozo ou o exercício pelas mulheres, seja qual for o seu estado civil, com base na igualdade dos homens e das mulheres, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos domínios, político, económico, social, cultural e civil ou em qualquer outro domínio.” A Convenção faz referência à discriminação direta (aquela que ocorre intencionalmente) e indireta (não intencional, mas que, por qualquer ação ou omissão, impede que as mulheres beneficiem de determinadas oportunidades e direitos)<sup>7</sup> (CIDM, 2005: 10).

No que diz respeito à tomada de decisão, o Artigo 7º estipula que os Estados Parte devem tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres na vida política e pública e, em particular, assegurar-lhes, em condições de igualdade com os homens, o direito: a) De votar em todas as eleições e em todos os referendos públicos e de ser elegíveis para todos os organismos publicamente eleitos; b) De tomar parte na formulação da política do Estado e na sua execução, de ocupar empregos públicos e de exercer todos os cargos públicos a todos os níveis do governo; c) De participar nas organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.

De entre as recomendações consagradas contam-se aquelas vocacionadas para a eliminação da discriminação contra as mulheres no domínio do emprego, assegurando iguais direitos e oportunidades. Inscreve-se no Artigo 11º que “as mulheres devem, e nos mesmos moldes que os homens, ter direito ao trabalho; às mesmas oportunidades de trabalho; à livre escolha de profissão e emprego; à segurança no emprego; e, aos benefícios, treino vocacional, reciclagem de conhecimentos e aprendizagens. Devem ser também tomadas medidas que garantam o direito a igual remuneração entre mulheres e homens, incluindo benefícios, e à igualdade de tratamento por trabalho de igual valor, assim como à igualdade de tratamento com respeito à avaliação da qualidade do trabalho produzido.” É ainda referido que: “Devem ser adotadas medidas específicas que previnam situações de discriminação das mulheres no emprego por motivo de casamento e/ou maternidade. Dispensar uma mulher em razão da sua gravidez, gozo da licença de maternidade ou do seu estado matrimonial deverá ser proibido e sujeito a sanções”. É também sublinhada a importância de serem empreendidas mudanças a um nível mais profundo e estrutural, desconstruindo estereótipos de género (Artigo 5º).

O Artigo 11 vincula os Estados Parte ao dever de introdução de licenças de maternidade pagas, de prestações sociais que não envolvam a perda do emprego anterior, de atribuição aos pais/mães de benefícios que possibilitem a conciliação da vida familiar e profissional e a participação na vida pública, nomeadamente através da criação de uma rede de creches. As mulheres deverão beneficiar de especial proteção durante a gravidez nos casos em que as suas profissões e/ou empregos possam ser-lhes prejudiciais.

5 O protocolo opcional é de 1999, tendo sido ratificado por Portugal em 2002.

6 Portanto, relativamente à Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a CEDAW vem sublinhar que os direitos das mulheres são direitos humanos.

7 É de notar que esta distinção difere daquela que consta dos instrumentos europeus, designadamente das Diretivas anti-discriminação (como é caso das Diretivas 2000/78/CE e 2006/54/CE). A discriminação direta é aquela em que em razão de um fator de discriminação uma pessoa seja sujeita a tratamento menos favorável do que aquele que seja dado a outra pessoa em situação análoga. Já a discriminação indireta diz respeito a uma disposição, critério ou prática aparentemente neutro que coloca uma pessoa, por motivo de um fator de discriminação, numa posição de desvantagem comparativamente a outras.

A 4ª Conferência Mundial sobre as Mulheres das Nações Unidas, realizada em Pequim, em 1995<sup>8</sup>, adotou uma Declaração e uma Plataforma de Ação. Trata-se de mais dois instrumentos de referência no plano internacional no que diz respeito à construção da igualdade entre mulheres e homens (CIDM, 2005). A Plataforma de Ação define doze áreas estratégicas de intervenção, nas quais se encontram, nomeadamente, a promoção da participação das mulheres no poder e tomada de decisão (objetivo estratégico G) e a igualdade de direitos e de oportunidades na esfera económica (objetivo estratégico F). Naquele primeiro caso (G), exortam-se os governos, os órgãos nacionais, o sector privado, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações patronais, as instituições de investigação e académicas, os organismos sub-regionais e regionais, e as organizações não-governamentais e internacionais a adotar medidas que:

- permitam a criação de uma massa crítica de mulheres dirigentes, executivas e gestoras em lugares estratégicos de tomada de decisão (iniciativas de ação positiva) (alínea a, Ponto 192);
- criem ou reforcem mecanismos de acompanhamento de acesso das mulheres aos níveis superiores de tomada de decisão (alínea b, Ponto 192);
- revejam os critérios de recrutamento e nomeação para os organismos de consulta e de decisão, e os de promoção a postos de direção a fim de garantir que tais critérios são pertinentes e não discriminam as mulheres (alínea c, Ponto 192);
- permitam alcançar a igualdade entre as mulheres e os homens nas respetivas estruturas internas, incluindo a igual participação nos seus órgãos de decisão e nas negociações em todos os sectores e a todos os níveis (alínea d, Ponto 192);
- promovam o debate público sobre os novos papéis das mulheres e dos homens na sociedade e na família (alínea e, Ponto 192);
- possibilitem a reestruturação dos programas de recrutamento e de progressão nas carreiras para garantir a igualdade entre homens e mulheres, em especial entre jovens, no acesso à formação em gestão, empresarial, técnica e de liderança, incluindo a formação em exercício (*on the job*) (alínea f, Ponto 192). (cf. CIDM, 2005: 142)

Do Ponto 195, destacamos também algumas medidas que visam:

- aplicar critérios transparentes para lugares de decisão e garantir que os organismos de seleção tenham uma composição equilibrada em função do sexo (alínea b, Ponto 195);
- ministrar às mulheres e aos homens uma formação capaz de promover relações de trabalho não discriminatórias e o respeito pela diversidade no trabalho e nos estilos de gestão (alínea d, Ponto 195). (cf. CIDM, 2005: 144)

No que diz respeito à área crítica F, há a realçar o objetivo estratégico F5: eliminar a segregação profissional e todas as formas de discriminação no emprego. Neste âmbito, governos, entidades empregadoras, empregados/as, sindicatos e organizações de mulheres são exortados a:

- aplicar e fazer cumprir leis e regulamentos, bem como a estimular códigos voluntários de boas práticas que assegurem a aplicação igualitária a trabalhadores e trabalhadoras das normas internacionais do trabalho, tais como a convenção n.º 100 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) relativa à igualdade de remuneração e ao direito dos trabalhadores (alínea a, Ponto 178);
- promulgar e fazer cumprir as leis, e adotar medidas de execução, incluindo mecanismos de recurso e de acesso à justiça nos casos de incumprimento, a fim de proibir a discriminação direta e indireta com base no género (alínea b, Ponto 178);

8 A 4ª Conferência Mundial sobre as Mulheres, organizada pelas Nações Unidas, teve lugar entre 4 e 5 de Setembro de 1995, em Pequim. Foram ali reafirmadas as recomendações resultantes das Conferências do México (a primeira Conferência em 1975 - Ano Internacional da Mulher - das Nações Unidas, de onde saiu um Plano de Ação Mundial em redor de três grandes temas: Igualdade, Desenvolvimento e Paz), de Copenhaga (1980) e de Nairobi (1985). Assim, a Declaração de Pequim e a Plataforma de Ação, além de serem instrumentos de referência na construção da Igualdade entre mulheres e homens, são um marco no sentido do compromisso político e social da comunidade internacional com a Igualdade de Género (dimensão fundamental no quadro da democracia e dos direitos humanos).

- promulgar e fazer cumprir as leis, e elaborar políticas orientadas para o local de trabalho, contra a discriminação com base no género (alínea c, Ponto 178);
- eliminar as práticas discriminatórias utilizadas pelas entidades empregadoras baseadas na função reprodutiva das mulheres, designadamente no que se refere à recusa de emprego e ao despedimento devido a gravidez e aleitação (alínea d, Ponto 178);
- eliminar a segregação profissional, especialmente através da promoção de igual participação das mulheres em trabalhos altamente qualificados e em postos de direção, e através de outras medidas que promovam a carreira e a mobilidade ascendente no mercado de trabalho (alínea g, Ponto 178);
- reconhecer que a negociação coletiva constitui um direito e é um mecanismo importante para a eliminação das desigualdades salariais e melhoria das condições de trabalho (alínea h, Ponto 178);
- intensificar os esforços para diminuir o fosso entre as remunerações das mulheres e as dos homens; adotar medidas para aplicar o princípio da remuneração igual para trabalho igual ou para trabalho de valor igual, mediante o reforço da legislação, incluindo o cumprimento das leis e das normas internacionais de trabalho; e promover planos de avaliação de postos de trabalho de acordo com critérios imparciais quanto ao género (alínea k, Ponto 178);
- rever, analisar e, se necessário, reformular os escalões salariais das profissões onde predominam as mulheres, com vista a melhorar o seu baixo estatuto e nível remuneratório (alínea o, Ponto 178). (cf., CIDM, 2005:131-134)

É ainda de reter o objetivo estratégico F6 – Fomentar a harmonização das responsabilidades das mulheres e dos homens no que respeita ao trabalho e à família. Neste âmbito os governos são exortados a definirem políticas que permitam a trabalhadores e trabalhadoras harmonizarem, em igualdade, responsabilidades e afazeres nos dois domínios (profissional e familiar) por via do gozo das licenças parentais, da opção por tempos de trabalho flexíveis, da educação para a partilha do trabalho não pago e relativo ao cuidar, e da criação de infraestruturas de apoio (Ponto 179 a, b, c, d, e, f). No que toca ao setor privado, às organizações não-governamentais e aos sindicatos, propõe-se a adoção de medidas promotoras da conciliação com a vida familiar (novas formas de organização do trabalho, estruturas de acolhimento para crianças, incentivo ao gozo de licenças para assistência a família), bem como soluções que garantam que as práticas de conciliação de homens e mulheres são asseguradas sem prejuízo das perspetivas de progressão profissional. São também recomendadas iniciativas orientadas para a eliminação de estereótipos de género, para a sensibilização da importância da igualdade entre mulheres e homens, e para o combate ao assédio sexual e outras formas de assédio no local de trabalho (Ponto 180 a, b, c).

## 1.2. A igualdade entre mulheres e homens como um valor fundamental na União Europeia: o enquadramento em vigor

A igualdade entre mulheres e homens é, ainda, um valor fundamental da União Europeia (UE), assim consagrado ao longo da sua história e Tratados.<sup>9</sup> O Artigo 141.º (anterior Artigo 119.º) do Tratado de Roma, a propósito do direito a igualdade de remuneração por trabalho igual, é tido como o principal embrião. Esta disposição relativamente restrita (centrada nas questões remuneratórias) e de motivação essencialmente económica<sup>10</sup> foi dando origem a vários instrumentos europeus (para um maior desenvolvimento, veja-se Burri e Prechal, 2014).<sup>11</sup>

O Tratado da União Europeia (TUE), em vigor desde 1 de Dezembro de 2009, com as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, reafirma o princípio da igualdade entre homens e mulheres e inscreve-o entre os valores e objetivos da União. O Artigo 2.º refere que a União Europeia é uma “sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e

9 No que diz respeito à Constituição da República Portuguesa, a inscrição formal da igualdade entre homens e mulheres conta, como sabemos, com quase 40 anos. Sobre a evolução da integração da igualdade de género na legislação laboral veja-se e.g. Ramalho (2004); Régo (2010a, 2012).

10 A França, sobretudo, procurava por esta via acautelar distorções na sua capacidade competitiva, em particular na indústria têxtil, por via da prática de baixos salários das mulheres em alguns países europeus (Rossilli, 1997: 64).

11 Consulte-se e.g. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200908/20090828ATT59884/20090828ATT59884PT.pdf>

mulheres”. E o Artigo 3.º, n.º 3, segundo parágrafo, estabelece que a União “combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança.”

O Artigo 8º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) esclarece que “Na realização de todas as suas ações, a União terá por objetivo eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres”.<sup>12</sup> O Artigo 19º refere que “1. Sem prejuízo das demais disposições dos Tratados e dentro dos limites das competências que estes conferem à União, o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após aprovação do Parlamento Europeu (P.E.), pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.” Outros Artigos merecem aqui destaque. Assim, à luz do Artigo 157º, “1. Os Estados-Membros assegurarão a aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre trabalhadores masculinos e femininos, por trabalho igual ou de valor igual; 2. Para efeitos do presente artigo, entende-se por ‘remuneração’ o salário ou vencimento ordinário, de base ou mínimo, e quaisquer outras regalias pagas, direta ou indiretamente, em dinheiro ou em espécie, pela entidade patronal ao trabalhador em razão do emprego deste último. A igualdade de remuneração sem discriminação em razão do sexo implica que: a) A remuneração do mesmo trabalho pago à tarefa seja estabelecida na base de uma mesma unidade de medida; b) A remuneração do trabalho pago por unidade de tempo seja a mesma para um mesmo posto de trabalho. 3. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social, adotarão medidas destinadas a garantir a aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de emprego e de trabalho, incluindo o princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual ou de valor igual. 4. A fim de assegurar, na prática, a plena igualdade entre homens e mulheres na vida profissional, o princípio da igualdade de tratamento não obsta a que os Estados-Membros mantenham ou adotem medidas que prevejam regalias específicas destinadas a facilitar o exercício de uma atividade profissional pelas pessoas do sexo sub-representado, ou a prevenir ou compensar desvantagens na sua carreira profissional.” Importa notar que é este artigo que sustenta a base jurídica da proposta de Diretiva em torno da representação equilibrada de mulheres e homens nos conselhos de administração das empresas (tema que desenvolveremos na secção seguinte).

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, à qual o artigo 6.º do TUE atribui um valor jurídico idêntico ao dos Tratados, inclui igualmente o princípio da igualdade. Segundo o Artigo 23º - Igualdade entre homens e mulheres o seguinte: “Deve ser garantida a igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios, incluindo em matéria de emprego, trabalho e remuneração.” “O princípio da igualdade não obsta a que se mantenham ou adotem medidas que prevejam regalias específicas a favor do sexo sub-representado.”<sup>13</sup> É também de evocar o Artigo 21º - Não discriminação – através do qual se esclarece: “É proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.” Este documento (Declaração em anexo ao Tratado) reúne os direitos consagrados em diversos instrumentos legislativos, como a legislação nacional e da UE, as recomendações (incluindo a carta europeia dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores da UE<sup>14</sup>), bem como as convenções internacionais do Conselho da Europa, das Nações Unidas (ONU) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT).<sup>15</sup>

Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em 1999, a promoção da igualdade entre mulheres e homens passou a ser reconhecida como uma tarefa fundamental da Comunidade Europeia. Simultaneamente, a UE dotava-se de competências para combater as discriminações com base no género. No percurso da inscrição da igualdade entre mulheres e homens na agenda política, cuja sistematização exaustiva não cabe nos objetivos do presente artigo, é de sublinhar a abordagem integrada de género (ou *mainstreaming* de género). Esta foi ganhando força após a realização da 3ª conferência das Nações Unidas sobre as Mulheres (Nairobi), em 1985, mas foi na sequência da 4ª conferência das Nações Unidas sobre as Mulheres (Pequim), em 1995, que veio a ser ratificada e aprovada, no final da Conferência, pela Plataforma de Ação que dali resultou. Naquele ano (1995), o Conselho da Europa constituiu um grupo de peritos/as para que fosse elaborada a conceptualização e definidas as metodologias subjacentes a uma perspetiva integrada de género (CIDM, 2005). Em 1995, o Conselho Europeu reconheceu o compromisso da União Europeia com a Plataforma

<sup>12</sup> [http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190ptc\\_002.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190ptc_002.pdf)

<sup>13</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pt:PDF>

<sup>14</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/antidiscrimination\\_relations\\_with\\_civil\\_society/c10107\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/antidiscrimination_relations_with_civil_society/c10107_pt.htm)

<sup>15</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/l33501\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_pt.htm)

de Ação de Pequim e expressou a intenção de monitorizar, anualmente, a sua implementação em todos os Estados-Membros. Após a concordância do Conselho Europeu em Dezembro de 1998, procedeu-se, em 1999, ao desenvolvimento de indicadores quantitativos e qualitativos<sup>16</sup> de modo a facilitar a monitorização das ações contempladas no âmbito das doze áreas críticas inscritas na Plataforma de Ação.

A Comissão Europeia (C.E.) viria a assumir, em 1996 e depois em 1999 (Cimeira de Viena), o *mainstreaming* de género enquanto abordagem inovadora que poderia acelerar, reforçar e consolidar os processos de transformação social necessários à realização e consolidação da igualdade de género. Posteriormente, na sequência da celebração do 15º aniversário da Plataforma de Ação de Pequim e do 30º aniversário da CEDAW, a Comissão Europeia reafirmou o seu empenhamento com a igualdade de género e com a sua *transversalização* em todos os domínios de política.

## 2. Promoção da igualdade de género decisão na esfera económica: instrumentos de normativos europeus e nacionais<sup>17</sup>

### 2.1. O percurso da Diretiva sobre a representação equilibrada entre mulheres e homens nos conselhos de administração

É relativamente consensual que só na década de 1990 as políticas europeias passaram a incidir mais especificamente sobre a igualdade no mercado de trabalho, na sequência da 3ª Conferência Internacional das Mulheres em Nairobi (1985) e, sobretudo, da 4ª Conferência Internacional das Mulheres em Pequim (1995) - incluindo os documentos posteriores adotados pelas Nações Unidas – Pequim+5 (2000), Pequim+10 (2005) e Pequim+15 (2010). O programa europeu de ação (1991-1995) consagrava o objetivo de alcançar uma representação equilibrada de mulheres e de homens em todos os processos de tomada de decisão, a todos os níveis da sociedade (Rossilli, 1997). Uma recomendação do Conselho, relativa à participação equilibrada das mulheres e dos homens nos processos de tomada de decisão, de 6 Dezembro de 1996<sup>18</sup>, fazendo referência a uma recomendação anterior de 1984<sup>19</sup>, aconselhava os Estados-Membros a adotarem uma estratégia integrada para promover esse equilíbrio (incluindo medidas legislativas e/ou regulamentares e/ou de estímulo).

Como se fez referência, desde 1999 têm sido desenvolvidos indicadores quantitativos e qualitativos<sup>20</sup> para proceder à monitorização das ações desenvolvidas no quadro das doze áreas críticas definidas em sede da Plataforma de Ação de Pequim. No que diz respeito à tomada de decisão na esfera económica, no âmbito da Presidência Italiana, em 2003, foram definidos os seguintes nove indicadores<sup>21</sup>:

1. Proporção e número de mulheres e homens a exercer o cargo de governadoras/es e vice-governadoras/es dos Bancos Centrais.
2. Proporção e número de mulheres e homens nos conselhos de administração dos Bancos Centrais.
3. Proporção e número de mulheres e homens a exercer o cargo de ministras/os e vice-ministras/os de Ministérios da Economia.
4. Proporção e número de mulheres e homens a exercer o cargo de presidentes e vice-presidentes das confederações sindicais.
5. Proporção e número de mulheres e homens nos órgãos de direção das confederações sindicais.
6. Proporção e número de mulheres e homens a exercer o cargo de presidentes e vice-presidentes das associações empresariais.

16 Esses indicadores podem ser encontrados na página do Instituto Europeu para a Igualdade de Género, <http://eige.europa.eu/content/women-and-men-in-the-eu-facts-and-figures>

17 A autora agradece a colaboração da Mestre Ana Rita Nunes (ISEG, ULisboa) na recolha e sistematização de alguns instrumentos normativos aqui elencados.

18 96/694/CE, em : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996H0694&from=EN>

19 A Recomendação 84/635/CEE do Conselho, de 13 de Dezembro de 1984, sugeria aos Estados-Membros a adoção de medidas de ação positiva que promovessem a participação de mulheres em órgãos de decisão. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31984H0635&from=EN>

20 Esses indicadores podem ser encontrados na página do Instituto Europeu para a Igualdade de Género, <http://eige.europa.eu/content/women-and-men-in-the-eu-facts-and-figures>

21 Informação disponibilizada pelo Instituto Europeu para a Igualdade de Género - <http://eige.europa.eu/content/women-and-men-in-the-eu-facts-and-figures>

7. Proporção e número de mulheres e homens nos órgãos de direção das associações empresariais.
8. Proporção e número de mulheres e homens como presidentes dos conselhos de administração (lugares executivos) das 50 maiores empresas cotadas em bolsa.
9. Proporção e número de mulheres e homens nos conselhos de administração (executivos) das 50 maiores empresas cotadas em bolsa.

Este momento representou um avanço importante, marcando o período a partir do qual a Comissão Europeia passou a disponibilizar informação estatística consentânea com as exigências de monitorização.

O Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres 2006-2010<sup>22</sup> comprometia os Estados-Membros com a promoção da participação equilibrada de homens e mulheres em instâncias de tomada de decisão, designadamente na esfera económica. No entanto, as ações previstas apresentavam-se relativamente tímidas, não indo além do desenvolvimento de estudos e do estabelecimento de uma rede europeia de mulheres em cargos de tomada de decisão a nível político e económico. Em 2007, foram divulgadas algumas iniciativas destinadas a partilhar boas práticas de representação equilibrada de mulheres e homens nos lugares estratégicos das empresas. Em 2010, a Comissão Europeia publicou um relatório sobre as mulheres em lugares cimeiros da vida económica (C.E., 2010b); o documento associava a imperiosa necessidade de aumentar a representação feminina nas posições estratégicas da vida empresarial às exigências de crescimento económico e de competitividade da economia europeia. Esta tónica na eficiência económica tem sido, aliás, preponderante no discurso político europeu<sup>23</sup>, em detrimento de uma perspetiva centrada na promoção da justiça social (veja-se também Rêgo, 2010b; Casaca, 2013).

É também naquele ano que, ao abrigo da Estratégia para a Igualdade 2010-2015, a “igualdade na tomada de decisão”, incluindo na esfera económica, é inscrita como uma das seis áreas estratégicas<sup>24</sup>. Este documento prevê intervenções nas áreas definidas na *Carta das Mulheres* (8/03/2010) (C.E., 2010a), tendentes a promover: a igualdade no mercado de trabalho e a independência económica das mulheres; a eliminação da disparidade nas remunerações; a dignidade e a integridade e erradicação da violência de género; a igualdade na tomada de decisão; o desenvolvimento de políticas externas promotoras da igualdade de género; e a observação das questões transversais (papéis em função do género, legislação, governança e instrumentos para a igualdade entre mulheres e homens).

O Pacto Europeu para a Igualdade de Género (2011-2020)<sup>25</sup> reafirma o compromisso do EPSCO (Conselho de Ministros da UE em matéria de Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores) com a igualdade de género, incluindo com a promoção de uma participação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisão de todos os domínios da vida social. É enfatizado, mais uma vez, o contributo positivo da igualdade de género para a competitividade da economia europeia e para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo - como previsto em sede da Estratégia 2020.

Em 2011, foi realizado o Eurobarómetro “As mulheres nos cargos de tomada de decisão” – uma versão especial destinada a auscultar a opinião da população europeia sobre a presença de mais mulheres na liderança das empresas e as medidas mais adequadas para alcançar um maior equilíbrio entre homens e mulheres.<sup>26</sup> Entretanto, Viviane Reding, vice-presidente da Comissão Europeia e comissária para a área da Justiça, Direitos Fundamentais e Cidadania, lançou um desafio às empresas em Maio de 2011 (*Call for self-regulation: women on the Board, Pledge for Europe*)<sup>27</sup>, procurando incentivá-las a adotar medidas de autorregulação promotoras de um maior equilíbrio entre mulheres e homens nos CA. A parca adesão das empresas, aliada ao relatório de progresso de Março de 2012, acabou por motivar a apresentação de proposta de Diretiva em Novembro desse

22 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0092&from=en>

23 É de sublinhar a divulgação dos argumentos económicos a propósito da promoção de mulheres a lugares de liderança. Acessível em: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/womenonboards/factsheet-general-1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/womenonboards/factsheet-general-1_en.pdf)

24 <http://www.igualdade.gov.pt/index.php/pt/documentacao/relatorios/578-estrategia-para-a-igualdade-entre-mulheres-e-homens-2010-2015.html>  
25 De 7/Março 2011.

26 É de sublinhar que “88% dos cidadãos europeus consideravam que as mulheres deveriam ser equitativamente representadas nos cargos de liderança das empresas. Face à possibilidade de se optar entre três possibilidades diferentes para alcançar o equilíbrio entre homens e mulheres nos conselhos de administração das empresas, as opiniões repartiram-se entre a autorregulação das empresas (31%), as medidas jurídicas vinculativas (26%) e as medidas não-vinculativas, como a elaboração de uma carta ou de um código de governo das sociedades (20%). Não obstante, 75% dos europeus mostraram-se favoráveis à adoção de legislação, desde que tivesse em conta as qualificações e não favorecesse automaticamente os membros de um dos sexos” (C.E., 2012a :8). Trata-se do Eurobarómetro Especial nº 376, publicado em 2012 (E.C., 2012c). Acessível em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_376\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_376_en.pdf)

27 “I pledge to reach the target of 30% female board members by 2015 and 40% by 2020 by actively recruiting female board members to replace outgoing male board members” [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/reding/pdf/p\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/pdf/p_en.pdf)

ano<sup>28</sup> (Quadro 1). Este documento estabelece um *objetivo* de 40% de presença do sexo menos representado entre os/as administradores/as não-executivos/as<sup>29</sup> das empresas cotadas em bolsa (aquelas com mais de 250 empregados/as e um volume de negócios mundial superior a 50 milhões de Euros), a alcançar até 2020. No caso do setor empresarial do Estado, o mesmo objetivo deverá ser alcançado mais precocemente (dois anos antes).<sup>30</sup>

É verdade que, caso venha a tomar a forma de Diretiva, apresenta-se tímida na determinação de conseguir um maior equilíbrio entre homens e mulheres nos lugares executivos das grandes empresas – posição decisiva, como se sabe, do ponto de vista da gestão efetiva do mundo dos negócios. Aliás, a proposta clarifica que a Diretiva abrange administradores/as não-executivos/as de modo a minimizar as interferências na gestão quotidiana das empresas (C.E., 2012a: 6). O cenário de “equilíbrio” nos lugares executivos é remetido para o plano do voluntarismo, apesar de a proposta mencionar que as grandes empresas públicas e privadas devem fixar metas para esse fim, no âmbito do mesmo horizonte temporal ali previsto.

---

28 A proposta foi apresentada conjuntamente pela Vice-Presidente Viviane **Reding** (Justiça, Direitos Fundamentais e Cidadania), pelo Vice-Presidente António **Tajani** (Indústria e o Empreendedorismo), pelo Vice-presidente Joaquín Almunia (Concorrência), pelo Vice-Presidente Olli **Rehn** (Assuntos Económicos e Monetários), pelo Comissário Michel **Barnier** (Mercado Interno e Serviços) e pelo Comissário Lázsló **Andor** (Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão). [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1205\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1205_pt.htm)

29 A Diretiva aplica-se a todos os/as administradores/as não-executivos/as, incluindo representantes de trabalhadores/as. Aplica-se igualmente a os tipos de estruturas de conselhos de administração existentes nos Estados-Membros, ou seja ao sistema dualista (existência de um conselho de administração e de um conselho de supervisão), ao sistema monista (estruturas que reúnem simultaneamente as funções de administração e supervisão) e sistemas híbridos (nos quais se combinam características de ambos os sistemas ou as empresas podem optar pelo sistema que lhes pareça mais adequado).

30 Estima-se que a aplicação da Diretiva venha a englobar cerca de 5000 empresas, de entre as 7500 empresas cotadas em bolsa.

Quadro 1

Representação equilibrada entre mulheres e homens nos conselhos de administração: o percurso da proposta de Diretiva	
CID / Ano	
2011 - Resolução do Parlamento Europeu	Resolução 11/05/2011 : nos parágrafos 32 e 33, o Parlamento Europeu refere explicitamente o apoio a medidas que contribuam para um equilíbrio de mulheres e homens nos CA empresas.
2011 - Resolução do Parlamento Europeu	Resolução 6/7/2011 : o Parlamento Europeu, nesta Resolução sobre Mulheres e Liderança nos Negócios, solicita à Comissão Europeia que proponha legislação em matéria de igualdade entre mulheres e homens na liderança das empresas
2011 - Compromisso europeu pelas mulheres na administração de empresas	Em Março de 2011, as empresas europeias são desafiadas a comprometerem-se com o aumento da participação feminina nos CA. As empresas subscritoras ficariam vinculadas ao objetivo de alcançar 30% de mulheres nos CA até 2015 e 40% até 2020. A adesão por parte das empresas a esta iniciativa ficou aquém das expectativas. Alguns Estados-Membros, na sequência desta iniciativa, lançaram desafios semelhantes no plano interno (caso de Portugal).
2012 - Resolução do Parlamento Europeu	Resolução de 13/03/2012 sobre igualdade de mulheres e homens na União Europeia, através da qual o P.E. volta a reiterar o apelo à Comissão Europeia para que estabeleça quotas juridicamente vinculativas de modo a acelerar uma representação equilibrada de mulheres e de homens nos CA das empresas.
Março-Maio de 2012 - Consulta pública	Com base no relatório de avaliação ao desafio lançado em Março de 2011, no dia 5 de Março de 2012, a Comissão para área da Justiça, Viviane Reding, lançou uma consulta pública na tentativa de recolher sugestões de medidas tendentes a corrigir as assimetrias de género na tomada de decisão da esfera económica. Período da consulta pública: 5 de Março - 28 de Maio de 2012.
Novembro de 2012 - Proposta de Diretiva	<p>A Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à Melhoria do equilíbrio entre homens e mulheres no cargo de administrador/a não-executivo/a das empresas cotadas em bolsa e a outras medidas conexas, de 14 de Novembro e 2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelece um objetivo mínimo de 40%, a atingir até 2020, de presença do sexo menos representado no conjunto de administradoras/es não-executivas/os das empresas cotadas em bolsa (exclui PME). A mesma representação (mínima) aplica-se às empresas públicas cotadas, mas, neste caso, deverá ser alcançada até 2018.</li> <li>- Centra-se na "quota processual". As empresas que não alcancem o valor estabelecido para os lugares não-executivos dos CA devem fazer nomeações para esses cargos tendo a análise comparativa das qualificações. A seleção de candidatas/os deve ser transparente e equitativa, com base em critérios pré-estabelecidos objetivos, claros e inequívocos. Em casos de igualdade nesses critérios, deve ser contratado o sexo menos representado.</li> <li>- Prevê a possibilidade de justificação do incumprimento do objetivo quando os membros do sexo sub-representado representem menos de 10% dos efetivos.</li> <li>- Prevê uma "meta flexível" para as/os administradoras/es executivas/os das empresas cotadas, cabendo às empresas a fixação de objetivos individuais e medidas de autorregulação que permitam a obtenção de uma composição mais equilibrada de homens e mulheres nos seus CA, até 2020 (ou 2018 no caso das empresas públicas).</li> <li>- Determina que as empresas devem apresentar relatórios de progresso anuais.</li> <li>- Remete para os Estados-Membros a definição do enquadramento normativo (medidas legislativas ou outras) que permita alcançar o objetivo de representação acima mencionado, assim como a introdução de procedimentos sancionatórios (adequados e dissuasivos) em caso de não cumprimento.</li> </ul> <p>A medida é temporária e cessa em 2028.</p>
2013 - Resolução do Parlamento Europeu	Publicação do texto aprovado em sede do Parlamento Europeu (Resolução legislativa) sobre a proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à melhoria do equilíbrio entre homens e mulheres no cargo de administrador/a não-executivo/a das empresas cotadas em bolsa e a outras medidas conexas (20 de Novembro de 2013). Revê a proposta em alguns considerandos e propõe outros novos, nomeadamente em torno da aplicação do princípio do equilíbrio entre mulheres e homens nos lugares de decisão das instâncias europeias, da não dispensa de cumprimento da Diretiva por parte das empresas onde membros do sexo menos representado constituam menos de 10% dos efetivos, e da introdução de sanções obrigatórias e não meramente indicativas.

Fonte: Elaboração própria

A apresentação da proposta de Diretiva espelhou o reconhecimento de que a mudança não se compadece com recomendações de apoio à autorregulação e resoluções de carácter não vinculativo ou voluntarista. No entanto, tem conhecido algumas vicissitudes no quadro da C.E. Neste círculo, a votação da mesma, depois da adiada, contou com algumas resistências mais conservadoras e foi sujeita a algumas alterações de modo a ser aprovada (Suk, 2014). Em Setembro de 2012, antes da proposta ser publicamente anunciada, nove Estados-Membros manifestaram a sua oposição (o Reino Unido, por exemplo, de forma muito veemente, mas também a Alemanha e os Países-Baixos)<sup>31</sup>. Passou então a ser sublinhado o princípio da subsidiariedade, destacando-se o papel dos Estados-Membros na criação dos instrumentos jurídicos que permitam o alcance efetivo do objetivo de representação acima referido, bem como na definição de um eventual quadro sancionatório para situações de incumprimento.

31 Veja-se também: [http://www.bdi.eu/bdi\\_english/download\\_content/Issue\\_4\\_2\\_July\\_2013\\_small\\_Brussels\\_Update.pdf](http://www.bdi.eu/bdi_english/download_content/Issue_4_2_July_2013_small_Brussels_Update.pdf)

O Parecer do Comité Económico e Social Europeu (CESE), de carácter obrigatório, publicado no dia 9 de Maio de 2013,<sup>32</sup> congratula-se com a proposta de Diretiva, sublinhando, porém, que é mais favorável a medidas voluntárias do que ao estabelecimento de quotas. O texto é omissivo quanto aos princípios de justiça social e enfatiza fundamentalmente o potencial económico decorrente de um maior equilíbrio entre homens e mulheres nos CA. Quanto ao Parecer do Comité das Regiões, oficialmente publicado no dia 30 de Julho de 2013<sup>33</sup> e de natureza facultativa, embora comece por explicitar que o órgão está “ciente de que é importante respeitar o direito fundamental das empresas a operar sem interferências”, apoia a Comissão no sentido de procurar promover a igualdade de género através de medidas legislativas com objetivos vinculativos. Manifesta-se a favor da harmonização, no plano da UE, de um quadro regulamentar e sancionatório comum.

A proposta de Diretiva colheu o apoio favorável da Comissão dos Direitos da Mulher e Igualdade de Género (FEMM) e da Comissão dos Assuntos Jurídicos (JURI), tendo depois reunido uma votação maioritariamente concordante em sede da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, do Parlamento Europeu, em Julho de 2013. O relatório sobre a proposta acabou por ser adotado pelo P.E. em Novembro desse ano<sup>34</sup> e contou com o apoio claro da maioria.<sup>35</sup> Importa registar, ainda, o impulso dado por este órgão no sentido da introdução de legislação promotora da igualdade de género na liderança das empresas (V. Quadro 1). A proposta, embora aprovada, conta com recomendações de alteração em vários considerandos. A este respeito, cabe-nos assinalar:

- A introdução de um novo considerando que determina que as instituições europeias devem seguir os mesmos objetivos de representação: *“As instituições, órgãos, organismos e agências da União, bem como o Banco Central Europeu, deverão dar o exemplo no que respeita à igualdade de género em relação à tomada de decisões, nomeadamente definindo objetivos em matéria de uma representação equilibrada de género a todos os níveis. Deverão ser aplicadas imediatamente regras estritas a todas as instituições, órgãos, organismos e agências da União – e a respetiva aplicação deverá ser controlada – em matéria de recrutamento interno e externo. É necessário dar especial atenção às políticas de recrutamento para cargos de direção. As instituições, órgãos, organismos e agências da União deverão publicar um relatório anual sobre os esforços envidados para esse fim”*.
- *A associação entre a sub-representação de mulheres naquelas instâncias e a existência de um défice democrático, explicitando-se que se trata de uma representação injusta e discriminatória das mulheres, que viola os princípios da própria União.*
- *A tónica conferida ao dever dos Estados-Membros de adotarem disposições que facilitem a conciliação entre a esfera profissional e a vida familiar, incluindo a possibilidade de partilha da licença parental.*
- *A necessidade de os Estados-Membros conferirem especial atenção à eliminação de estereótipos de género. As medidas educativas são valorizadas, destacando-se o papel das escolas de gestão e das universidades para os benefícios da igualdade de género para a competitividade das empresas.*
- A clarificação de que os Estados-Membros não podem dispensar as empresas de aplicarem a Diretiva sempre que os membros do sexo menos representado constituam menos de 10% dos efetivos (ao invés do texto original da proposta).
- A alteração da disposição relativa às sanções, acrescentando um conjunto de sanções obrigatórias e não meramente indicativas, tal como proposto inicialmente pela Comissão.<sup>36</sup>

32 [COM(2012) 614 final – 2012/0299 (COD)]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2013:133:FULL&from=PT>

33 (2013/C 218/06) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2013:218:FULL&from=pt>

34 Pode ser consultado em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0488+0+DOC+XML+V0//PT>

35 Resultados: 459 deputados/as votaram a favor da mesma, mas 148 manifestaram-se contra a mesma e registaram-se 81 abstenções (segundo o Comunicado do PE: “Quebrar uma barreira invisível na Europa: o Parlamento Europeu apoia a proposta da Comissão sobre a presença de mulheres nos conselhos de administração”). Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1118\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1118_pt.htm)

36 As sanções previstas em caso de incumprimento incluem, nomeadamente, a exclusão da participação em contratos públicos e a exclusão parcial da concessão de financiamento no caso dos fundos estruturais europeus.

A Proposta de Diretiva encontra-se presentemente em fase de negociação em sede do Conselho Europeu. Só depois de obtido o acordo entre os/as representantes dos Estados-Membros, e entre o Conselho e o Parlamento Europeu, passará então a fazer parte do direito da União Europeia.

De momento, verifica-se uma total ausência de uniformização no quadro da União Europeia: há países que não têm curso qualquer medida de regulação; outros ficam-se por medidas de sensibilização (atribuição de prémios, menções e certificados a empresas com boas práticas na área da igualdade entre mulheres e homens); outros avançaram com medidas de regulação *soft* (incentivos às empresas para assinarem cartas de compromissos e subscreverem códigos de conduta empresarial, recomendações no sentido da autorregulação), e outros adotaram mesmo medidas vinculativas por via da regulação por quotas (embora, neste caso, também os enquadramentos sejam muito variáveis em termos da previsão de sanções por incumprimento, estabelecimento de metas quantitativas, estatuto das empresas visadas, posições e lugares de administração contemplados...). O Quadro n.º 2 espelha bem a diversidade em termos de abrangência de empresas e de metas quantitativas pré-estabelecidas, além da existência (ou não) de um quadro sancionatório para situações de incumprimento.

## Quadro 2

Sistema de regulação por quotas / objetivos quantificados em Estados-Membros da UE(28)		
Estado Membro	% de mulheres nos conselhos de administração das maiores empresas cotadas em bolsa	Aplicação do sistema de quotas
Áustria	17%	Desde 2011, mas apenas aplicável às empresas do setor público: 35% de presença de membros do sexo sub-representado nos conselhos de supervisão, até 2018. Estão também em vigor medidas de autorregulação e um código de boa governação, desde 2009, que recomenda o equilíbrio de representação de mulheres e homens nos CA.
Bélgica	22%	Desde 2011: 33% de presença de membros do sexo sub-representado nos lugares executivos e não-executivos dos CA das empresas do setor público e cotadas em bolsa (incluindo as de pequena dimensão – embora, neste caso, tenham até 2019 para cumprir o objetivo, ao contrário daquelas de maior dimensão que têm até 2017 para o conseguir). Estão também em vigor medidas de autorregulação e um código de boa governação, desde 2009, que recomenda o equilíbrio de representação de mulheres e homens nos CA. Estão previstas sanções para situações de incumprimento.
Espanha	17%	Desde 2007: as empresas do setor empresarial do Estado estão obrigadas a adotar Planos para Igualdade. Presentemente, recomendação: presença mínima de 40% dos membros do sexo sub-representado nos lugares executivos e não-executivos dos CA das grandes empresas cotadas em bolsa (mais de 250 trabalhadores/as) (até 2015). Não existem sanções por não cumprimento; contudo, as empresas que desenvolverem esforços para alcançar este objetivo serão privilegiadas no acesso a subsídios públicos, contratos com o Estado ou na obtenção de prémios de igualdade de género.
França	32%	Desde 2011: 40% de membros do sexo sub-representado nos lugares não-executivos dos CA das empresas cotadas em bolsa e não cotadas com pelo menos 500 trabalhadores/as e receitas superiores a 50 milhões de euros (para cumprir até 2017). Anteriormente: 20% até 2014 (objetivo cumprido) Prevê sanções em caso de não cumprimento. Está também em vigor um código de boa governação que recomenda o equilíbrio de representação de mulheres e homens nos CA em geral.
Grécia	9%	33% de presença de membros do sexo sub-representado nos lugares executivos e não-executivos dos CA das empresas detidas total ou parcialmente pelo Estado.
Itália	24%	Desde 2011: 33% de presença de membros do sexo sub-representado nos lugares executivos e não-executivos dos CA das empresas do setor público e cotadas em bolsa (até 2015) Prevê penalizações progressivas para os casos de não cumprimento.
Países-Baixos	25%	Desde 2011: meta/objetivo - 30% de presença de membros do sexo sub-representado nos lugares executivos dos CA e supervisão das grandes empresas, cotadas e não-cotadas (expira em 2016). Não estão previstas sanções, mas as empresas têm de justificar o não cumprimento. Estão também em vigor medidas de autorregulação e um código de boa governação, desde 2009, que recomenda o equilíbrio de representação de mulheres e homens nos CA (cargos de gestão).
Alemanha	24%	Desde 2015: 30% de presença de membros do sexo sub-representado nos conselhos de supervisão das grandes empresas (quotas flexíveis para as demais). Incentivos à autorregulação.
Dinamarca	24%	As empresas estatais têm o dever do equilíbrio de representação de mulheres e homens nos lugares de decisão. Desde 2013, as maiores empresas (incluindo as privadas) estão obrigadas a implementar medidas de autorregulação para aumentar a presença do sexo sub-representado em lugares de decisão (quota flexível).
Reino Unido	24%	O país tem preferido os incentivos à autorregulação em detrimento de legislação. Em 2011, foi recomendado às maiores empresas cotadas em bolsa (FTSE-100) que alcançassem uma representação de 25% do sexo menos representado nos conselhos de administração. No caso das mais pequenas (FTSE-350), foi recomendado que cada empresa definisse o seu próprio objetivo.
Portugal	9%	Desde 2007: recomendações governamentais às empresas do setor empresarial do estado, fundamentalmente, para que adotem planos para a igualdade. Estes instrumentos coexistiram com incentivos à autorregulação no caso das empresas do setor privado e das organizações em geral (V. Ponto 2.2). Em 2012, a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 19/2012 tornou obrigatória a implementação de planos para a igualdade para as mesmas, consagrando uma recomendação no mesmo sentido às empresas cotadas em bolsa. Já a RCM n.º 11-A/2015 determina que o governo tomará as diligências com vista à celebração, com as empresas cotadas em Bolsa, de um compromisso que promova um maior equilíbrio na representação de mulheres e de homens nos respetivos conselhos de administração, pressupondo, por parte das empresas, a vinculação a um objetivo de representação de 30 % do sexo sub-representado, até final de 2018.

Fonte: Adaptado de Eurostat; Economic decision-making database (Outubro 2014). C.E. (2012b;2014)

No nosso país, como desenvolveremos no ponto seguinte, as empresas do setor empresarial do Estado estão obrigadas a adotar planos para a igualdade. Na Finlândia, o nível de regulação sobre as empresas públicas é elevado; apesar de não estar prevista uma quota quantitativa, a representação de ambos os sexos nos respetivos CA deve ser equitativa<sup>37</sup>. Os dados estatísticos comprovam que o maior aumento na representação feminina nos CA se tem registado nos Estados-Membros que avançaram com medidas legislativas de natureza vinculativa (C.E., 2014).

## 2.2. As orientações normativas no contexto nacional

Em Portugal, uma Resolução do Conselho de Ministros de 2007 (RCM n.º 49/2007) estabeleceu “os princípios de bom governo das empresas do sector empresarial do Estado”, recomendando às empresas em questão a implementação de planos para a igualdade. Um ano mais tarde, a RCM n.º 70/2008, no quadro das “orientações estratégicas para o sector empresarial do Estado”, estabelecia também essa recomendação (a igualdade de género deveria ser integrada nas políticas e práticas de Gestão de Recursos Humanos). No âmbito do Programa Operacional do Potencial Humano (POPH), uma das tipologias previstas no Eixo 7 (Igualdade de Género) tem financiado projetos de conceção de planos para a igualdade (incluindo a elaboração do diagnóstico), seja em empresas do sector privado e do ramo empresarial do estado, ou em organismos da administração pública, central ou local (fonte de financiamento para período compreendido entre 2007 e 2013). No quadro da RCM n.º 82/2007, que aprovou o III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010), há a destacar as seguintes medidas: o reforço da divulgação dos mecanismos para adoção de planos para a igualdade nas empresas públicas (na sequência da RCM n.º 49/2007); a promoção da responsabilidade social das empresas do sector privado através da divulgação dos mecanismos para a implementação de planos para a igualdade; e a difusão de boas práticas e reconhecimento das mesmas através da atribuição do Prémio “Igualdade é Qualidade”. Sobre a tomada de decisão na esfera económica, o IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação - 2011-2013 (RCM n.º 95/2011) não apresentou inovações relativamente ao documento anterior, embora tenha previsto (de modo mais claro) a adoção de planos para a igualdade em todos os ministérios.

Mais recentemente, em 2012, foi aprovada a RCM n.º 19/2012<sup>38</sup> que incorpora, pela primeira vez, uma pressão vinculativa junto das empresas do Estado. Estas passam obrigatoriamente a ter que implementar planos para a igualdade “tendentes a alcançar (...) uma efetiva igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres, eliminando as discriminações e permitindo a conciliação da vida pessoal, familiar e profissional” (página 980). As empresas do Estado ficam ainda obrigadas a monitorizar as medidas previstas nos Planos e a reportar os resultados à Tutela. É ali afirmado que “a presença equilibrada de mulheres e de homens nos postos de decisão, política e económica, é reconhecida como um requisito da democracia e como um contributo para a própria sustentabilidade do desenvolvimento, gerando um melhor aproveitamento das qualificações e competências quer de mulheres, quer de homens” (página 980). É ainda recomendado “às empresas do sector privado cotadas em bolsa: a) a adoção de planos para a igualdade, à semelhança do preconizado para o sector empresarial do Estado, sublinhando a existência de incentivos do QREN, no âmbito do Programa Operacional Potencial Humano, para esse efeito; b) a adoção de medidas, designadamente de autorregulação e de avaliação, que conduzam ao objetivo da presença plural de mulheres e de homens nos cargos de administração e de fiscalização das empresas” (página 981). As empresas estão ainda obrigadas a apresentar ao membro do governo com tutela sobre a área da Igualdade um relatório semestral sobre os resultados das ações empreendidas.

37 A regulação é apenas aplicável às empresas do setor público, que devem ter uma representação equilibrada de mulheres e homens nos lugares executivos e não executivos dos respetivos conselhos de administração. Estão previstos incentivos à autorregulação no caso das empresas do setor privado cotadas em bolsa.

38 [http://www.cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs/RCM\\_19\\_2012.pdf](http://www.cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs/RCM_19_2012.pdf)

No seguimento da Resolução n.º19/2012 foi realizada uma primeira avaliação acerca da participação das mulheres nos órgãos de gestão das empresas, cujos resultados são mencionados na Resolução do Conselho de Ministros n.º13/2013, de 8 de Março. Esta determina um conjunto de medidas no sentido de promover a igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho, abrangendo dimensões como a desigualdade salarial, a conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar, a responsabilidade social das empresas e a eliminação das discriminações. Em 2013, por via do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 3 de Outubro, ficou ainda estabelecido que:

- Cada um dos órgãos de administração e de fiscalização das empresas públicas deve ter por objetivo a presença plural de homens e mulheres na sua composição (N.º 6 do Art.º 31º - Estrutura de administração e de fiscalização).
- As empresas públicas devem implementar objetivos de responsabilidade social e ambiental, a proteção dos consumidores, o investimento na valorização profissional, a promoção da igualdade e da não discriminação, a proteção do ambiente e o respeito por princípios de legalidade e ética empresarial (Art.º 49º - Responsabilidade social).
- As empresas públicas adotam planos de igualdade tendentes a alcançar uma efetiva igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres, a eliminar discriminações e a permitir a conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional (Art.º 50º - Política de recursos humanos e promoção da igualdade).<sup>39</sup>

A Lei n.º 67/2013, relativa às entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, determina que “o provimento do presidente do conselho de administração deve garantir a alternância de género e o provimento dos vogais deve assegurar a representação mínima de 33% de cada género” (n.º 8, Art.º 17).

É também de assinalar que o V Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não-discriminação - 2014-2017 (RCM 113/2013) apresenta uma medida inovadora no contexto nacional: a representatividade das mulheres nos CA das empresas (independentemente do sector) passa a ser critério de desempate na atribuição de fundos de coesão da União Europeia. Prevê, igualmente, a monitorização da aplicação da RCM n.º 19/2012 e o incentivo à adoção de planos para a igualdade no setor privado. Os dados estatísticos (atrás apresentados) clarificam a urgência da efetivação dos instrumentos normativos disponíveis e das medidas previstas no atual Plano Nacional.

Há que referir o Decreto-Lei n.º 157/2014, n.º 6 art. 30, a propósito dos órgãos de administração e fiscalização das instituições de crédito e das sociedades financeiras, determina que; “A política interna de seleção e avaliação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização deve promover a diversidade de qualificações e competências necessárias para o exercício da função, fixando objetivos para a representação de homens e mulheres e concebendo uma política destinada a aumentar o número de pessoas do género sub-representado com vista a atingir os referidos objetivos.” O Decreto-Lei n.º 159/2014, n.º 3 do art. 17.º estabelece, a propósito dos fundos comunitários no quadro do Portugal 2020, e da respetiva análise de candidaturas aos mesmos, que: “A maior representatividade de mulheres nos órgãos de direção, de administração e de gestão e a maior igualdade salarial entre mulheres e homens que desempenham as mesmas ou idênticas funções, na entidade candidata, são ponderadas para efeitos de desempate entre candidaturas aos fundos da política de coesão, quando aplicável”. Por fim, a RCM n.º 11-A/2015, 6 de março de 2015 – mandata a Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade, a Secretária de Estado do Tesouro, o Secretário

<sup>39</sup> Esta informação encontra-se reunida no Portal para a Igualdade <http://www.igualdade.gov.pt/index.php/pt/menu-legislacao/empresas1.html>

de Estado do Desenvolvimento Regional, o Secretário de Estado Adjunto e da Economia e o Secretário de Estado do Emprego para, no prazo de 90 dias a contar da data de publicação da resolução, “desenvolverem diligências com vista à celebração, com as empresas cotadas em Bolsa, de um compromisso que promova um maior equilíbrio na representação de mulheres e de homens nos respetivos conselhos de administração, pressupondo, por parte das empresas, a vinculação a um objetivo de representação de 30 % do sexo sub-representado, até final de 2018”.<sup>40</sup>

## Notas finais

A análise dos instrumentos normativos leva-nos a concluir que a igualdade entre mulheres e homens na tomada de decisão da esfera económica só muito recentemente mereceu atenção política, num quadro de grande lentidão, heterogeneidade e resistências. A proposta de Diretiva que procura alcançar um maior equilíbrio entre mulheres e homens na liderança das empresas encontra-se, ainda, em fase de negociação. O documento propõe a harmonização de metas comuns aos vários Estados-Membros e medidas concretas para as alcançar.

É de sublinhar a ausência de um amplo consenso a favor da regulação no plano da própria União Europeia - i.e., em torno do princípio da obrigatoriedade de implementação dos mecanismos de ação positiva que assegurem uma representação equilibrada de mulheres e homens nos órgãos de liderança e de decisão, assim como em torno da aplicação de sanções em casos de incumprimento. Com efeito, a proposta de Diretiva não faz referência a uma *quota* quantitativa, mas antes a um *objetivo* quantitativo; por conseguinte, o conteúdo difere das intenções originais e das resoluções emanadas do próprio P.E. Em vez da obrigação do cumprimento de um valor mínimo de 40% do sexo menos representado nos CA das maiores empresas cotadas em bolsa, até 2020, a obrigatoriedade recai agora sobre a fixação desse objetivo de representação no quadro do mesmo horizonte temporal, enfatizando-se os processos de seleção (a denominada “quota processual”) (Suk, 2014). Acresce que é transferido para os Estados-Membros o papel decisivo na criação dos instrumentos jurídicos que permitam o alcance efetivo do objetivo acima referido, assim como na definição de um eventual quadro sancionatório para situações de incumprimento.

Caso venha a tomar a forma de Diretiva, o documento apresenta-se tímido na determinação de conseguir um maior equilíbrio entre mulheres e homens nos lugares executivos das grandes empresas (cenário que remete para um maior voluntarismo, apesar de a proposta mencionar a obrigação de as grandes empresas públicas e privadas fixarem metas para esse fim, no âmbito do horizonte temporal previsto). Além disso, importaria contar com uma maior firmeza quanto à necessidade de serem implementados planos para a igualdade nas pequenas e médias empresas (segmento que totaliza 99% do tecido empresarial europeu), assim como naquelas não cotadas em bolsa. Os Estados-Membros são apenas convidados a apoiá-las e a incentivá-las a melhorar significativamente o equilíbrio entre homens e mulheres em todos os lugares de gestão e nos conselhos de administração.

Retemos dos documentos políticos analisados que a promoção da igualdade de género na esfera da tomada de decisão da vida económica é legitimada por uma retórica centrada na competitividade da economia europeia, em detrimento de uma perspetiva de justiça social. Já as alterações introduzidas pelo P.E., apesar de reforçarem a tónica nos critérios de eficiência económica, procuram fazer a ponte com uma abordagem mais compreensiva. *Ali se associa a sub-representação de mulheres nas instâncias europeias a um défice democrático, a uma representação injusta e discriminatória que viola os princípios da própria União.*

Para quem se revê nos valores da igualdade entre mulheres e homens, assim como no desejo de habitar (e legar) uma sociedade socialmente mais justa, os principais avanços, mesmo no plano normativo, têm decorrido a um ritmo demasiado lento. Neste percurso, a igualdade de género é cada vez mais vista como um instrumento de competitividade e não como uma matéria do foro da justiça social e dos direitos humanos. Importará, assim, a nosso ver, questionar também o sentido do progresso.

<sup>40</sup> Este enquadramento encontra-se sistematizado no sítio do projeto Igualdade de Género nas Empresas - <http://www.igempresas.org/enquadramento-normativo.html>

## Bibliografia consultada

BELEZA, Teresa P. (2002), “Género e direito: da Igualdade ao «Direito das Mulheres»”, in *Themis*, Ano I, nº2, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

[www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/TPB\\_MA\\_3751.doc](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/TPB_MA_3751.doc)

BURRI, Susanne e PRECHAL, Sacha (2014), *EU Gender Equality Law Update 2013*, European Commission, Publications Office.

CASACA, Sara Falcão (2005), *Flexibilidade de Emprego, Novas Temporalidades de Trabalho e Relações de Género – A reconfiguração da desigualdade nos novos sectores dos serviços*, Dissertação de Doutoramento, ISEG-UTL.

CASACA, Sara Falcão (2009), “Reflexões em torno de um novo contrato de género e de uma sociedade mais inclusiva”, *Sociedade e Trabalho*, MTSS, nº 38, p. 71-87.

CASACA, Sara Falcão (2013), *As Mulheres e a Tomada de Decisão: o Lento Percurso da Igualdade na Esfera Económica, Decidir em Igualdade: Paridade na Tomada de Decisão Económica*, Sessão Evocativa do Dia Internacional das Mulheres, SEAPI-CIG, Auditório Novo da Assembleia da República, 8 de Março.

C.E./E.C (2010a), Communication from the commission A strengthened commitment to equality between women and men -A women’s charter, Declaration by the European Commission on the occasion of the 2010 International Women’s Day.

[http://ec.europa.eu/commission\\_20102014/president/news/documents/pdf/20100305\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_20102014/president/news/documents/pdf/20100305_1_en.pdf)

C.E./E.C. (2010b), *More Women in Senior Positions – Key to economic stability and growth*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

C.E./E.C. (2012a), Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à Melhoria do equilíbrio entre homens e mulheres no cargo de administrador não-executivo das empresas cotadas em bolsa e a outras medidas conexas.

COM (2012) 614 final – 2012/0299 (COD).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:PT:PDF>

C.E./E.C. (2012b), “The Quota-instrument: different approaches across Europe”, Working Paper, European Commission’s Network to promote Women in Decision-making in Politics and the Economy.

C.E./E.C. (2012c), *Women in Decision-making Positions*, Special Eurobarometer 376, Report.

C.E./E.C. (2014), “Improving the gender balance in company boardrooms – proposal for a directive by de Commission on 14 November 2012”, *Factsheet*, June.

CIDM (2005), *Agenda Global – Estratégias Internacionais para a Igualdade de Género. A Plataforma de Acção de Pequim (1995-2005)*, Presidência do Conselho de Ministros.

CIG (2012), *Convenção CEDAW (CD-ROM)*, Presidência do Conselho de Ministros.

CIG (2013), *Igualdade de Género 2012*, Presidência do Conselho de Ministros.

COSTA, Jorge (2004), “O direito como instrumento para a igualdade de homens e mulheres – meios de tutela do direito”, *ex aequo*, n.º 10, p. 61-77.

EIGE (2013), *Gender Equality Index – Report*, EIGE.

FERREIRA, Virgínia (2003), *Relações de Sexo e Segregação do Emprego – Uma Análise da Feminização dos Escritórios em Portugal*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

FERREIRA, Virgínia e MONTEIRO, Rosa (2012), “Políticas de igualdade em Portugal – assinalando o fim de um ciclo”, *ex aequo*, n.º 25, p. 9-12.

HYMOWITZ, C., e SCHELLHARDT, T. D. (1986), “Why women can’t seem to break the invisible barrier that blocks them from the top jobs”, *The Wall Street Journal*, A Special Report: The Corporate Woman, CCVII(57), p. D1, D4-5.

RAMALHO, Maria do Rosário Palma (2004), “Igualdade de Género e Direito Comunitário – notas breves, *ex aequo*, n.º 10, p. 51-60.

RÊGO, Maria do Céu Cunha (2010a), “A construção da igualdade entre homens e mulheres no trabalho e no emprego na lei portuguesa”, in Ferreira, Virgínia (org), *A Igualdade de Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego em Portugal – Políticas e Circunstâncias*, Lisboa: CITE, p. 57-98.

RÊGO, Maria do Céu Cunha (2010b), “Nos 15 anos da plataforma de Pequim”, in *Revista de Estudos Demográficos*, n.º 47, INE, p. 21-46.

RÊGO, Maria do Céu Cunha (2012), “Políticas de igualdade de género na União Europeia e em Portugal: influências e incoerências, *ex aequo*, n.º 25, p. 29-44.

ROSSILLI, Mariagrazia (1997), “The European Community’s Policy on the Equality of Women: From the Treaty of Rome to the Present”, *European Journal of Women’s Studies*, n.º 4 (1), p. 63–82.

SANTOS, Maria H. e AMÂNCIO, Lúcia (2012), “Resistências à Igualdade de Género na Política”, *ex aequo*, 25: 45-58.

SILVA, Maria Regina Tavares da (2010), “A situação das mulheres no mundo: que progressos no caminho da igualdade 15 anos depois da Plataforma de Acção de Pequim?”, in *Revista de Estudos Demográficos*, n.º 47, INE, p. 5-20.

SUK, Julie C. (2014), *Democractic Deficits and Gender Quotas: The Evolution of the proposed EU directive on gender balance on corporate boards*, The Foundation for Law, Justice and Society, in association with the Centre for Socio-Legal Studies and Wolfson College, University of Oxford.