

TRABALHO, IGUALDADE E DIÁLOGO SOCIAL

Estratégias e desafios de um percurso

ESTUDOS 9

**Virgínia Ferreira
Rosa Monteiro**



TRABALHO, IGUALDADE E DIÁLOGO SOCIAL: Estratégias e desafios de um percurso

**Virgínia Ferreira
Rosa Monteiro**

1.^a Edição
CITE, 2013

COMISSÃO PARA A IGUALDADE NO TRABALHO E NO EMPREGO

Título: TRABALHO, IGUALDADE E DIÁLOGO SOCIAL
Estratégias e desafios de um percurso

Autoras: Virgínia Ferreira e Rosa Monteiro

Coleção: “Estudos”

Edição: Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego
Rua Viriato, n.º 7 – 1.º, 2.º e 3.º – 1050-233 LISBOA
Tel.: 217 803 700 • Fax: 213 104 662
E-mail: cite@cite.gov.pt • Sítio: www.cite.gov.pt

Execução gráfica: Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Depósito Legal: 315 536/10

ISBN: 978-972-8399-51-1

1.ª Edição

Tiragem: 2000 exemplares

Lisboa, 2013

O conteúdo desta publicação não reflete necessariamente a posição ou opinião da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego

É proibida a reprodução integral ou parcial, por qualquer meio, sem referência à sua fonte e sem prévia autorização do seu editor.

*A Maria de Lourdes Pintasilgo,
a quem queremos prestar homenagem com este trabalho.
Ela seria sem dúvida a nossa primeira entrevistada,
pela sua influência determinante nas políticas
públicas para a igualdade no nosso país*

Índice Geral

<i>Lista de Figuras e Tabelas</i>	7
<i>Nota sobre as autoras</i>	8
<i>Agradecimentos</i>	9
<i>Índice de abreviaturas, acrónimos e siglas</i>	11
INTRODUÇÃO	13
Nota Metodológica	16
Estrutura da publicação	18
Cap. 1 Mecanismos oficiais para a igualdade: Contextos e abordagens	21
Introdução	21
1. Contextualização da emergência dos mecanismos oficiais para a igualdade	22
2. Abordagens analíticas da efetividade dos mecanismos para a igualdade	25
3. Os mecanismos para a promoção da igualdade no trabalho e no emprego: especificidade e efetividade da sua missão	34
Cap. 2 Políticas de emprego e de igualdade: Da não discriminação à proteção da conciliação trabalho/família	39
1. O processo de feminização do mercado de trabalho	39
2. Desenvolvimentos no regime providencial e nas estruturas familiares	45
3. Políticas para a construção da igualdade no trabalho e no emprego: prioridades e estratégias	48
4. <i>Mainstreaming</i> e conciliação trabalho/família	51
5. Políticas para envolvimento dos homens na parentalidade	55
Cap. 3 Enquadramento Jurídico-Institucional	61
<i>Jorge Leite e Milena da Silva Rouxinol</i>	
I – Introdução	61
1. Apresentação sumária da CITE	61
2. História breve contada com base nos instrumentos legais.....	63
3. A figura do/a presidente	69
4. Funcionamento.....	70
5. Uma rotura com a anterior filosofia administrativista?	71
II – Atribuições, competências, funções.....	73
1. Notas introdutórias.....	73
2. Competências da CITE	75
3. Competências próprias e de assessoria (art.º 3.º).....	75
4. Competências no âmbito do diálogo social (art.º 4.º).....	92
5. Competências de apoio técnico e registo (art.º 5.º).....	94
6. Competências de apreciação da legalidade de disposições de IRCT (art.º 9.º)	95
III – Conclusões e sugestões	100

Cap. 4	Da antidiscriminação ao <i>mainstreaming</i>: Atividades e estratégias	103
	1. Enquadramento.....	103
	2. Ação pré-judicial de fiscalização da aplicação da lei através da emissão de pareceres	107
	3. Combate à segregação do mercado de trabalho: Análise de anúncios de emprego	117
	4. Práticas discursivas de divulgação e sensibilização	121
	5. Visibilização de boas práticas: Prémio “Igualdade é Qualidade”	128
	6. Ação para o <i>mainstreaming</i> : Planos para a Igualdade.....	132
	7. Participação na produção de políticas	135
	Balanço.....	141
Cap. 5	A igualdade negociada no tripartismo.....	143
	1. O sistema de relações laborais em Portugal: Características e tendências	144
	2. A discriminação nos instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho	147
	3. Défice de reconhecimento institucional e académico	155
	4. Sensibilidade e empenhamento dos parceiros sociais	156
	5. Em síntese.....	161
Cap. 6	Efetividade da CITE: Desafios e obstáculos	163
	1. Inadequação dos recursos disponíveis.....	163
	2. Dependência financeira	170
	3. O estatuto e forma jurídica da CITE como limitação da sua efetividade	171
	4. Um mandato sob contestação	173
	5. (Des)articulações com <i>stakeholders</i> : o caso das inspeções do trabalho	174
	6. Centralismo e fechamento da administração pública portuguesa	177
	7. Do lado da procura: iliteracia de direitos	184
	8. A inacessibilidade do direito	188
	9. Em síntese.....	194
	CONCLUSÃO	195
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	199
	ANEXOS	215

Lista de Figuras e Tabelas

Figuras

1-1.	Elementos de estudo do feminismo de Estado.....	28
2-1.	Taxa de emprego, por sexo (%) (1983-2012).....	42
2-2.	População residente com 15 e mais anos com o ensino superior completo, por sexo (1960-2011).....	43
2-3.	Número de pessoas desempregadas (em milhares) (1974-2012).....	44
2-4.	Remuneração base média mensal das pessoas que trabalham por conta de outrem, por sexo.....	45
2-5.	Pais e mães que usufruem do Subsídio por Assistência a Filho/a.....	58
5-1.	Número de ausências das entidades às reuniões da tripartida, registradas em ata (1980-2010).....	159
6-1.	Número médio de pessoas ao serviço, por períodos de maior variabilidade.....	165

Tabelas

4-1.	Distribuição dos pareceres por períodos/décadas.....	108
4-2.	Duração dos Processos Arquivados (1980-2005).....	108
4-3.	Distribuição dos processos por Setor de Atividade Económica das entidades empregadoras.....	109
4-4.	Distribuição dos pareceres por Região da pessoa/organização ou associação que faz requerimento.....	110
4-5.	Motivo de queixa por sexo.....	111
4-6.	Pareceres segundo o motivo.....	111
4-7.	Pareceres relativos a despedimentos, por fundamento.....	111
4-8.	Motivos de queixa segundo setor de atividade.....	112
4-9.	Parceiros que quebram unanimidade nas votações dos pareceres, por motivo.....	115
4-10.	Cronograma de Projetos coordenados ou participados pela CITE.....	123
4-11.	Distribuição dos atendimentos da CITE, por ano (2003-2012).....	126
4-12.	Ocorrências registadas em atas/Temas e situações.....	137
6-1.	Literacia de direitos de mães de crianças com menos de três anos, segundo a escolaridade (2013).....	186
6-2.	Conhecimento de organizações e medidas, segundo nível de habilitações.....	190

Nota sobre as autoras

Virgínia Ferreira

Doutorada em Sociologia, é Professora Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Investigadora Permanente do Centro de Estudos Sociais. Tem estudado o modo como as relações sociais de sexo se expressam em vários fenómenos e processos e estruturas sociais: as mudanças económicas e políticas; a regulação do mercado de trabalho; as transformações tecnológicas; os regimes de bem-estar e outras instituições sociais; e as atitudes e práticas das mulheres e dos homens no trabalho, no emprego e na esfera doméstica. Os seus interesses mais recentes centram-se no estudo das políticas públicas de igualdade. É membro fundador da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres (APEM), à qual presidiu entre 1998-2002. É a representante Portuguesa no *Expert Group on Gender and Employment* da Comissão Europeia. A obra publicada inclui artigos e ensaios em revistas e em coletâneas nacionais e internacionais.

Publicações mais recentes: “Employment and Austerity: Changing welfare and gender regimes in Portugal”, in Maria Karamessini e Jill Rubery (eds.), *Women and Austerity: the Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. Londres: Routledge, pp. 207-227 (2013); (com Rosa Monteiro) “Metamorfoses das relações entre o Estado e os movimentos de mulheres em Portugal: entre a institucionalização e a autonomia”, *ex aequo*, 25: 13-27 (2012).

URL: http://www.ces.uc.pt/investigadores/cv/virginia_ferreira.php

Rosa Monteiro

Doutorada em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração na FEUC/CES. Investigadora do CES e professora auxiliar no Instituto Superior Miguel Torga, em Coimbra. Na sua tese de doutoramento, intitulada “Feminismo de Estado em Portugal: mecanismos, estratégias, políticas e metamorfoses”, debruça-se sobre a articulação entre o mecanismo oficial para a igualdade e os movimentos de mulheres, analisando também a produção das políticas públicas de igualdade e sua efetividade. Participou na avaliação dos Planos Nacionais para a Igualdade (II e III) e agora na *Integração da perspetiva de género nos fundos estruturais – QREN e FEDER*. A expressão das relações sociais de sexo nos domínios do trabalho, emprego e organizações tem constituído o eixo central do seu trabalho.

Publicações mais recentes: (com Liliana Domingos) “Sentido do direito à conciliação: vida profissional, familiar e pessoal numa autarquia”, *Sociologia Problemas e Práticas*, 7: 59-77 (2013); “Feminismo de Estado Emergente na Transição Democrática em Portugal na Década de 1970”, *Dados, Revista de Ciências Sociais*, 56(4) (2013); “Desafios e tendências das políticas de igualdade de mulheres e homens em Portugal”, *Revista de Estudos Feministas*, 21(2): 535-552 (2013).

URL: http://www.ces.uc.pt/investigadores/cv/rosa_monteiro.php

Agradecimentos

Os objetivos e a natureza do estudo que aqui apresentamos na sua versão final impõem-nos o reconhecimento do apoio recebido de várias pessoas e, principalmente, da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego. Temos que sublinhar a completa abertura e colaboração que tivemos da instituição, no acesso à informação e na criação de condições para a respetiva consulta, através da disponibilização de um espaço, e no acolhimento da equipa de investigação.

Na CITE, há que individualizar reconhecidamente algumas pessoas. Em primeiro lugar, agradecemos à sua Presidente, Dra. Sandra Ribeiro, que foi inexecidível na receptividade ao estudo, desde a entusiástica adesão à sugestão da sua elaboração, à criação das condições institucionais e financeiras que o tornaram possível e ao esclarecimentos e trocas de opiniões sempre esclarecedoras. Em segundo lugar, à Dra. Anita Sares, interlocutora designada pela CITE, que acompanhou, com o seu estilo tranquilo e seguro, o desenvolvimento dos trabalhos ao longo do ano e meio da sua duração, tudo fazendo com vista à criação das melhores condições de pesquisa. Por fim, ao Secretariado que sempre respondeu prontamente às nossas solicitações.

O nosso agradecimento também ao conjunto de jovens investigadoras e investigadores que conosco colaboraram, pelos importantes contributos que deram em diferentes momentos ao longo da pesquisa – Mónica Lopes, Afonso Bento, Andreia Barbas, Nélia Nobre, Sónia Faria, Sara Portovedo, Hernâni Neto e Ana Paula Silvestre.

A realização de entrevistas permitiu-nos um acesso privilegiado a informações, observações e representações que enriqueceram as nossas próprias análises. Pela enorme generosidade e disponibilidade, agradecemos, por isso, a todas as pessoas que conosco partilharam o seu tempo, reflexões e até sobretudo as suas memórias sobre a CITE e as suas dinâmicas: Afonso Atayde, Albertina Jordão, Alexandra Freire, Amaro Jorge, Ana Sofia Carmo, Ana Vale, Ana Vieira, Aníbal Rego, Anita Sares, António Lucas, António Vergueiro, Catarina Albergaria, Catarina Marcelino, Clara de Jesus, Conceição Brito Lopes, Cristina Serro, Fátima Duarte, Fátima Messias, Helena Carrilho, Heloísa Perista, José Augusto Ferreira da Silva, José Rocha Pimentel, Josefina Leitão, Lina Lopes, Luísa Moreno, Manuela Campino, Manuela Rabaça, Maria do Céu da Cunha Rêgo, Natividade Coelho, Paula Alves, Pedro Faria, Sandra Ribeiro, Soraia Duarte, Wanda Guimarães.

Agradecemos ainda a disponibilidade de responsáveis de departamentos de recursos humanos de empresas e pessoas representantes das seguintes instituições: Associação Comercial de Cantanhede, Associação Comercial da Figueira da Foz, Associação Empresarial de Portugal, Associação Industrial da Região de Viseu, NERCAB – Associação Empresarial da Região de Castelo Branco, Sindicato dos

Operários Corticeiros do Norte, Federação Nacional dos Professores, Sindicato dos Trabalhadores da Aviação e Aeroportos, Sindicato Nacional de Pessoal de Voo da Aviação Civil, Sindicato dos Trabalhadores de Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza Domésticas e atividades diversas, Sindicato dos Trabalhadores de Vestuário e Confeção Têxtil do Norte, Sindicato dos Trabalhadores de Vestuário e Confeção Têxtil do Centro, União dos Sindicatos de Coimbra.

Naturalmente, erros e imprecisões que porventura o trabalho contenha são da nossa responsabilidade.

Índice de abreviaturas, acrónimos e siglas

ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural	DGERT – Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho
ACIME – Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas	DGT – Direção-Geral do Trabalho
ACT – Acordo Coletivo de Trabalho	DL – Decreto-Lei
ACT – Autoridade para as Condições do Trabalho	DR – Diário da República
AP – Administração Pública	EDP – Energias de Portugal
AR – Assembleia da República	EEE – Estratégia Europeia de Emprego
Art.º – Artigo	EMVD – Estrutura de Missão para a Violência Doméstica
BTE – Boletim do Trabalho e Emprego	Entr. – Entrevista
CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal	EQUINET – European Network of Equality Bodies
CC – Código Civil	FE – Fundos Estruturais
CCF – Comissão da Condição Feminina	FEMCVT – Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho
CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal	FETESE – Federação dos Sindicatos da Indústria e Serviços
CCT – Contrato Coletivo de Trabalho	FIA – Formação e Integração de Adultos
CDS/PP – Centro Democrático e Social/ /Partido Popular	FIQ – Formação e Integração de Quadros
CEDAW – Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres	FMI – Fundo Monetário Internacional
CEE – Comunidade Económica Europeia	IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional	IBM – International Business Machines
CIDM – Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres	IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional
CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género	IES – Informação Empresarial Simplificada
CIP – Confederação da Indústria Portuguesa	IG – Igualdade de Género
CITE – Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego	IGT – Inspeção-Geral do Trabalho
CNM – Comissão Nacional de Mulheres	IJOVIP – Inserção de Jovens na Vida Activa
CNP – Catálogo Nacional das Profissões	ILE – Iniciativas Locais de Emprego
CPCS – Comissão Permanente de Concertação Social	INCM – Imprensa Nacional-Casa da Moeda
CPT – Código de Processo do Trabalho	INE – Instituto Nacional de Estatística
CRP – Constituição da República Portuguesa	IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social
CSW – Commission on the Status of Women	IQF – Instituto para a Qualidade na Formação
CT – Código de Trabalho	IRCT – Instrumentos de Regulamentação Coletiva do Trabalho
CTP – Confederação do Turismo Português	IRCTN – instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho negociais
CTT – Correios, Telégrafos e Telefones, Correios de Portugal	IT – Inspeção do Trabalho
DA – Decisões Arbitrais	L – Lei
DAW – Division for the Advancement of Women	LCT – Lei do Contrato de Trabalho
	MAET – Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho
	MEE – Ministério da Economia e do Emprego
	MFAP – Ministério das Finanças e da Administração Pública

MP – Ministério Público
MPAT – Ministério do Planeamento e da
Administração do Território
MT – Ministério do Trabalho
MTSS – Ministério do Trabalho e da Segurança
Social
NEP – Núcleo de Estudos e Planeamento
NOW – New Opportunities for Women
OCDE – Organização para a Cooperação e
Desenvolvimento Económico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PCM – Presidência do Conselho de Ministros
PCP – Partido Comunista Português
PIC EQUAL – Programa de Iniciativa
Comunitária EQUAL
PNAI – Plano Nacional de Acção para a
Inclusão
PNE – Plano Nacional de Emprego
PNI – Plano Nacional para a Igualdade
POPH – Programa Operacional Potencial
Humano
PRACE – Programa de Reestruturação da
Administração Central do Estado
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
QCA – Quadro Comunitário de Apoio
QUAR – Quadro de Avaliação e
Responsabilização
RNGS – Research Network on Gender, Politics
and the State
RSO.pt – Rede de Responsabilidade Social
RTP – Rádio e Televisão de Portugal
SEAPI – Secretaria de Estado dos Assuntos
Parlamentares e da Igualdade
SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de
Desempenho da Administração
Pública
SNPVAC – Sindicato Nacional do Pessoal de
Voo da Aviação Civil
STJ – Supremo Tribunal de Justiça
TAP – Transportes Aéreos Portugueses
UE – União Europeia
UGT – União Geral de Trabalhadores
UMDR – Unidade de Missão para o Diálogo
com as Religiões

Introdução

O movimento de criação de organismos estatais para a promoção da igualdade de mulheres e homens já conta com mais de cinquenta anos e conheceu várias vagas. Hoje, pode dizer-se que raros são os países que ainda os não possuem. Entre os Estados-membros da União Europeia esta afirmação é ainda mais pertinente. Portugal é um dos casos, também raros, de países que contam desde os anos 1970 com dois organismos especialmente vocacionados para essa finalidade. O primeiro a ser institucionalizado (em 1977) foi a Comissão da Condição Feminina (CCF) e logo dois anos depois (1979) foi a vez da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE). Os fundamentos para a criação de duas instituições diferentes decorrem das especificidades de missão atribuída a cada uma. Enquanto à CCF foi atribuída a intervenção ao nível das condições sociais estruturais que levam à desigualdade e discriminação penalizadoras das mulheres, à CITE foi dada a missão de zelar pela aplicação das leis antidiscriminação no trabalho. Em ambos os casos se partiu da necessidade de compensar os défices de efetividade das políticas vigentes na promoção da igualdade, protegendo as mulheres. Num caso, com base numa lógica de transformação global (CCF) e, no outro, numa lógica de proteção individual das vítimas de discriminação (CITE), tomando como ponto assente que para haver mudança social não basta decretá-la.

Criada sob o signo da circunspeção que lhe foi vaticinado no preâmbulo do seu texto fundador (Decreto-Lei n.º 392/79), ao especificar que «caber[ia] à Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego ir aperfeiçoando os conceitos de trabalho igual e de valor igual, de modo a evitar sobressaltos à economia» (MT, 1979: 2466), a CITE inaugurava, inicialmente de forma muito hesitante, uma nova modalidade de articulação entre o Estado e a sociedade civil – o tripartismo, fórmula ideal-típica do diálogo social – ao adotar uma composição repartida por representantes governamentais e de associações sindicais e patronais.

Deste quadro, resulta a CITE enquanto mecanismo de intermediação entre a ordem jurídica em vigor e o tecido social que a deve cumprir. Nessa condição, compete-lhe difundir/sensibilizar para as normas cujo cumprimento prossegue e zelar para que estas sejam incorporadas nas práticas laborais quotidianas. Trata-se, portanto, de um mecanismo que atua de cima para baixo, no sentido descendente, através de uma rede, de que ocupa o topo. Esta descrição é apenas perturbada pelo facto de lhe estarem atribuídas funções que desempenha numa base de articulação entre as três partes mais relevantes no mundo do trabalho – o Estado e os parceiros sociais na sua dupla representação de associações sindicais e empresariais/patronais. Por esta mesma via, também se constitui enquanto mecanismo de auscultação, uma vez que canaliza em sentido ascendente informação que poderá influenciar o processo de decisão legislativa e política.

O objeto do presente estudo sobre o *Trabalho, Igualdade e Diálogo Social: estratégias e desafios de um percurso* incide sobre o modo como a CITE operacionalizou as suas funções de intermediária entre a ordem jurídica e o tecido social e contribuiu para que ambos encontrem os melhores caminhos para a mudança social desejada – uma sociedade mais justa e equilibrada entre deveres e direitos dos homens e das mulheres nas esferas da vida laboral e familiar. Os principais eixos de análise incidem sobre as implicações decorrentes do seu mandato, dos meios de que foi munida, das iniciativas que desenvolveu, da sua organização interna e do modo como se articulou com os diferentes atores e partes interessadas na sua atividade. O objetivo principal foi procurar apurar até que ponto cada um destes fatores contribuiu para os seus níveis de efetividade e respetiva variabilidade ao longo da sua existência. Em última análise, a partir do ponto de observação privilegiado que é a CITE, pudemos ter uma perspetiva abrangente das políticas públicas nacionais para a igualdade no trabalho e no emprego no período 1979-2012.

A pertinência do estudo justifica-se por várias razões. Em primeiro lugar, o facto de este organismo ter competências específicas no domínio do trabalho e do emprego torna a sua própria evolução histórica um espelho das transformações que no nosso país foram ocorrendo, quer em termos da conceptualização da igualdade sexual, quer em termos da produção e definição de políticas de igualdade. Caracterizar e compreender a emergência, ação e impacto deste mecanismo oficial para a igualdade é, assim, indispensável à compreensão da evolução da situação de mulheres e homens no mercado de trabalho para além dos indicadores estatísticos.

Em segundo lugar, permite-nos compreender o novo quadro de organismos para a igualdade requeridos pelas disposições das novas Diretivas europeias de proteção contra a discriminação. Desde a adoção da Diretiva 2000/43/CE do Conselho – que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica – e da Diretiva 2002/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (que altera a Diretiva 76/207/CCEE) – relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho – que a cada Estado-membro da União Europeia é exigida a criação de organismos de luta contra a discriminação. Estas instituições são cruciais para lidar com a discriminação, já que investigam queixas individuais, conduzem investigações estratégicas e dão pareceres à administração. Em muitos países, a opção foi criar um organismo, paralelo aos de promoção da igualdade já existentes, apenas dedicado às questões da proteção contra a discriminação, mas agregando num só organismo todos os eixos de discriminação, tendo sido em alguns países identificados outros fatores de discriminação para além da sexual e racial (na Hungria, por exemplo, os fatores de discriminação sob proteção são 19, segundo Krizsan, 2011: 88). Apesar de esta via ter estado em equação, em Portugal, optou-se por atribuir a proteção em função do sexo à CITE e criar um outro organismo para as questões raciais (Comissão para a Igualdade e

Contra a Discriminação Racial, criada em 2004 junto do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, ACIME, que deu lugar, em 2007, ao ACIDI). A condição para estes organismos, no entanto, é que têm que ser independentes. Foi para responder a esta obrigatoriedade que a CITE ganhou o reconhecimento da sua personalidade jurídica, dando o primeiro passo para a sua nova vida. Aconteceu no mesmo ano, 2010, em que estalou a crise da dívida soberana no país, com consequências dramáticas para as políticas sociais e para as políticas de combate às desigualdades. Em face da orientação claramente neoliberal que as políticas de austeridade carregam, não se antevê como é que será possível operacionalizar uma estratégia *mainstreaming* de promoção da igualdade. Daí o nosso interesse em estudar a efetividade de um organismo que combate a discriminação com um foco essencialmente individual face ao contexto de medo social que a crise instalou, e a vulnerabilidade face ao desemprego, ao despedimento e à desproteção social que se ergue como barreira intransponível impedindo a mobilização da lei em defesa de direitos individuais. Poucos/as creem que os direitos laborais não são privilégios excessivos em tempos de crise, quando outras prioridades mobilizam as preocupações. Não deixa de ser instigante perceber que estratégias vão surgir da Comissão Tripartida em face do reforço de atribuições e meios num contexto de dificuldades acrescidas.

Em terceiro lugar, através do acesso à informação arquivada na CITE, sobretudo em livros de atas e dossiês de processos, pudemos captar os posicionamentos, raramente tornados públicos, dos parceiros sociais relativamente às questões suscitadas pela gestão de pessoas nas empresas e organizações. As atas, enquanto documentos oficiais de cariz público, são de acesso controlado. É sabido que o facto de um documento ser oficial envolve um jogo de gato e rato, no qual se mostra escondendo o que não é considerado conveniente. Esta advertência serve para não nos iludirmos sobre o caráter reservado das tomadas de posição relatadas nas atas e nos dossiês dos processos.

Em quarto lugar vem o nosso interesse em realizar um **estudo de caso** centrado sobre a CITE. Ao longo dos trabalhos feitos sobre o “Feminismo de Estado em Portugal” (Monteiro, 2011a; Monteiro e Ferreira, 2012), foram-se acumulando perplexidades que exigiam um conhecimento mais aprofundado sobre o papel da CITE enquanto mecanismo oficial para a igualdade, sobre a qual raramente obtínhamos informação e muito menos análises da sua intervenção. A CITE tem sido um não-lugar na investigação dos estudos sobre as mulheres/feministas/de género. Entendemos, pois, que os mais de trinta anos da Comissão exigiam um estudo de caso *intrínseco* (Stake, 2012: 19) que nos proporcionasse uma aprendizagem centrada na vida da própria instituição. É certo que, por via indireta, o estudo de caso também tem um pouco de *instrumental*, uma vez que nos proporciona o aprofundamento do conhecimento sobre as políticas públicas para a igualdade de mulheres e homens no trabalho e no emprego. Detetamos assim fatores internos e externos na escolha do objeto deste estudo. Como fatores *internos*, podemos identificar o nosso interesse intelectual, académico e político pelas

políticas públicas de promoção da igualdade em Portugal, fonte de inesgotável entusiasmo com que nos prestámos às tarefas mais exaustivas e esgotantes inerentes ao processo de pesquisa, e o conhecimento já acumulado pelos trabalhos realizados individualmente ou em conjunto por ambas. A consciência de que estamos num ciclo de mudança de paradigma aguçou-nos o interesse pelo aprofundamento do ciclo que agora termina (Ferreira e Monteiro, 2012). Pensamos, com efeito, que, tanto a nível teórico como político, o *mainstreaming* enquanto estratégia da “igualdade de género” se encontra num beco do qual só sai completamente transformado. Na nossa opinião, o conceito de “igualdade de género” ainda não está de modo algum estabilizado, o mesmo acontecendo com a estratégia de *mainstreaming*. Como fatores *externos*, apontamos a oportunidade constituída pela celebração dos trinta anos e pela nova fase da vida da Comissão, inaugurada pela obtenção, em 2010, da tão almejada personalidade jurídica, e a disponibilidade da Comissão para nos dar acesso ao seu arquivo, bem como, por fim, a disponibilidade de financiamento para realização do exaustivo trabalho de terreno.

Enquanto estudo de caso intrínseco, compreende-se que o seu produto final seja uma monografia, um estudo científico baseado em pesquisa, centrado num objeto tratado extensamente em profundidade. As perplexidades de partida foram expressas nas seguintes interrogações: Quais são as particularidades da CITE enquanto mecanismo oficial para a igualdade? Quais são os fatores que potenciaram e tornaram efetivas essas particularidades? Que efetividade é reconhecida à ação da CITE? Qual tem sido o contributo da CITE para a promoção da igualdade de mulheres e homens no mercado de trabalho? Que estratégias e atividades foram desenvolvidas para consubstanciar esse contributo?

O estudo que apresentamos não resultou numa história da CITE, contada numa lógica cronológica. A lógica que presidiu à organização da monografia é mais devedora da análise e interpretação do que da descrição “historiográfica” de eventos e protagonistas, muito embora estes estejam todos nas muitas narrativas que incluímos. Foi a nossa maneira de “fazer a história” da CITE.

Para realizar o estudo, foram feitas opções metodológicas que determinaram a natureza dos *outputs* que destas resultaram. Sobretudo, importa apresentar brevemente o tipo de informação que construímos, a que tivemos acesso e como a trabalhámos.

Nota Metodológica

Para a concretização da investigação, organizámos os dispositivos de pesquisa num duplo sistema de informação – primária (construída propositadamente para o estudo) e secundária (construída com outras finalidades mas que nós reinterpretemos e tratámos de modo diferente).

A informação direta foi aquela que colhemos através da realização de 51 entrevistas focalizadas individuais (guiões disponíveis no Anexo 3), muito orientadas pela informação previamente obtida na análise documental realizada. Foram realizadas pessoalmente (28) ou pelo telefone (23), tendo em conta a disponibilidade das pessoas a entrevistar, e decorreram entre março e outubro de 2013. As pessoas entrevistadas foram selecionadas pelo seu conhecimento e experiência de colaboração com a CITE (técnicas/os; atual e ex-presidentes; atuais e ex-representantes dos parceiros sociais na tripartida; inspetores/as da Autoridade para as Condições de Trabalho), pela sua proximidade com as matérias do direito laboral e da discriminação (advogados/as; dirigentes sindicais), representantes de entidades empregadoras (associações empresariais e comerciais; gestores/as) e especialistas em questões de género. Ficou muitíssimo aquém do nosso objetivo inicial o número de mulheres ou homens envolvidos em processos analisados pela CITE que conseguimos mobilizar para entrevista. Na realidade, as resistências, hesitações e desistências das pessoas contactadas expressam bem os receios de retaliação que sentem, mesmo com a garantia de total anonimato da nossa parte. Por outro lado, confrontámo-nos com a impossibilidade de localização das pessoas com base nos dados de que dispúnhamos nos processos. Este facto inviabilizou mesmo a nossa intenção inicial de realizarmos dois estudos de caso. Foi realizada análise de conteúdo categorial das entrevistas transcritas.

O sistema de informação indireta, que se revestiu da maior relevância, assentou na análise exaustiva do arquivo de processos da CITE (423, de 1980 a 2005), dos pareceres publicados pela CITE (1382, de 1981 a 2011), e do arquivo de atas das reuniões da Comissão Tripartida (374, de 1980 a 2010). Para a sistematização, organização e análise comparativa destas diversas fontes documentais, foi criado um sistema de categorização, registado em três bases de dados. A riqueza da informação obtida é imensa e não se esgota nas análises que pudemos apresentar nesta publicação. Salientamos, porém, o contraste em termos da qualidade de informação obtida na documentação entre a dos primeiros quinze anos e a do período posterior, que os registos se apresentam mais incompletos e menos informativos (especialmente no caso das atas). Com a constituição destas bases de dados e destes sistemas de categorização, compusemos o que se designa por análise qualitativa de conteúdo (Flick, 2008: 291 ss), um dos procedimentos clássicos para analisar material textual, que tem como característica fundamental a utilização de categorias que decorrem dos quadros teóricos de partida, mas sistematicamente confrontadas e reiteradamente avaliadas e eventualmente modificadas em contraposição com o material em análise. Embora as categorias utilizadas fossem essencialmente descritivas (como datas, tipologia de entidades, etc.), a sua seleção decorreu de quadros interpretativos definidos teoricamente. O sistema utilizado continha várias categorias centradas sobre a existência ou não de reciprocidade negocial entre os diferentes interesses presentes, uma vez que o nosso foco principal incidia sobre as perspetivas dos participantes na Comissão Tripartida relativamente às conceções de discriminação e sobre o papel

das várias instâncias no seu combate. O sistema definido permitiu-nos, efetivamente, comparar as diferentes perspetivas sobre: aspetos e processos organizacionais (inclusive os bloqueios), conteúdo ideológico do trabalho, posicionamentos dos parceiros, dificuldades e obstáculos, entre outras. Não obstante documentos como as atas serem documentos oficiais de cariz público, de acesso em arquivo aberto, decidimos não divulgar as sínteses realizadas a partir da consulta por não querermos violar o desejo de confidencialidade que tantas vezes pudemos testemunhar quando se discutia o tipo de ata que deveria ser elaborada ou a divulgação que desse registo deveria ser feita.

Por fim, constituíram também fontes de informação relevantes os Relatórios de Atividade da CITE, os Relatórios sobre o Progresso da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional, os relatórios de avaliação diversos (designadamente os de avaliação dos Planos Nacionais para a Igualdade), a legislação, bem como a literatura produzida acerca das temáticas abordadas e do trabalho da CITE em particular.

Esta triangulação e cruzamento de fontes e atores, norteados por uma estrutura temática comum, garantiram o confronto e a síntese das diversas perspetivas na leitura da atividade da Comissão. Não podemos, porém, deixar de sublinhar um aspeto deveras preocupante sobre a memória histórica da instituição. Tivemos acesso à documentação que existia e fomos obsequiadas com um espírito de colaboração inexcelável, mas tivemos que nos confrontar com um *corpus* por catalogar e ordenar e com as dificuldades que as organizações têm em geral de construir a sua memória histórica. Os obstáculos a esta memória histórica vão do proverbial «não sei, não estava cá nessa altura», à falta de registos ou à incapacidade de proceder à migração de uns sistemas informáticos para outros.

Estrutura da publicação

Depois desta breve apresentação dos objetivos, justificação e metodologia seguida, resta-nos indicar a estrutura da exposição que se segue. No capítulo de abertura propomos uma reflexão acerca dos mecanismos oficiais para a igualdade, explorando os principais contributos analíticos para o seu estudo. O capítulo seguinte enquadra a ação da CITE no conjunto de transformações sociais, económicas e políticas que têm marcado as áreas do emprego, trabalho, diálogo social e proteção social no país.

O Capítulo 3, elaborado por Jorge Leite e Milena Rouxinol, apresenta e discute o enquadramento jurídico-institucional, problematizando alguns dos seus traços e dando-nos conta das sucessivas alterações de que foi objeto. Deixam também um conjunto de sugestões para maior adequação das atribuições e competências da CITE.

O Capítulo 4, intitulado “Da antidiscriminação ao *mainstreaming*: estratégias e atividades”, expõe e analisa as principais áreas de atividade que têm estruturado a atuação da CITE: a emissão de pareceres e o modo como os parceiros sociais se envolveram e a intensidade com que o fizeram; o combate à discriminação no acesso ao emprego através da análise dos anúncios de emprego; as práticas de divulgação e sensibilização; a promoção de boas práticas através da respetiva visibilização; a transversalização da perspetiva da igualdade através da participação em projetos com o mundo empresarial e o exercício de magistratura de influência.

A análise mais detalhada e aprofundada da transversalização da igualdade no diálogo social, e do seu funcionamento enquanto organismo tripartido, mereceu particular destaque no Capítulo 5. O tripartismo tem como ponto de partida necessariamente o grande envolvimento e conhecimento aprofundado do terreno por parte de representantes dos vários interesses presentes, daí que possibilite a definição conjunta dos princípios fundamentais e das normas básicas que devem regular as relações laborais. A nossa análise procurou determinar até que ponto esta articulação funcionou ao longo dos vários períodos em que podemos dividir a vida da CITE (vejam-se as linhas temporais incluídas no Capítulo 4).

Finalmente, antes da síntese das principais conclusões, reflete-se, no Capítulo 6, acerca dos principais fatores que têm condicionado e limitado a efetividade da CITE, tendo-se identificado a escassez de recursos, a falta de autonomia, a natureza do mandato em tensão com o ambiente institucional e as desarticulações entre organismos públicos, as dificuldades de acesso ao direito e à justiça em Portugal e, por fim, também, do lado da procura, a mais ou menos generalizada iliteracia de direitos evidenciada por trabalhadoras e trabalhadores.

Capítulo 1

Mecanismos oficiais para a igualdade: Contextos e abordagens

Introdução

A década de 1970 ficou marcada, internacionalmente, pelo impulso à criação de instituições estatais que analisassem e promovessem a situação das mulheres, combatendo as discriminações e desigualdades em razão do sexo. Em Portugal, o período entre 1970 e 1980 marcou o arranque e institucionalização de políticas públicas promotoras dos direitos das mulheres e da igualdade de mulheres e homens e, portanto, da sua representação descritiva e substantiva (Monteiro, 2010a, 2010b, 2011a). Desse processo fez parte a criação de dois organismos estatais especificamente orientados para esta missão – as primeiras formas institucionais da atualmente designada Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE).

Em 1970, foi criado o Grupo de Trabalho para a Definição de uma Política Nacional Global acerca da Mulher, que constituiu a primeira forma, ainda incipiente, da que viria a ser a Comissão da Condição Feminina (CCF) (atual CIG), que viria a ter a sua primeira lei orgânica em 1977, com o Decreto-Lei 485/77 (Monteiro, 2010a, 2011a). Por sua vez, a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) foi criada em 1979, pelo Decreto-Lei 392/79, de 20 de setembro, que consignou uma inovadora Lei da Igualdade no trabalho e no emprego, e a institucionalização de uma entidade de composição tripartida (integradora de representantes do Estado e dos parceiros sociais) (Monteiro, 2010b). Esta instituição tinha por objetivo dinamizar a aplicação dessa mesma legislação no combate à discriminação em matéria de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no emprego, na formação profissional e no trabalho, tanto no sector privado como no sector público (Monteiro, 2010b; Rêgo, 2010).

A criação de ambos os mecanismos oficiais para a igualdade de mulheres e homens – CITE e CIG – demonstra o alcance das transformações legislativas, institucionais, políticas e sociais sobre a situação das mulheres e da igualdade num contexto global de modernização e democratização. Já anteriormente avançámos alguns dos fatores que motivaram estes avanços político-institucionais (Monteiro e Ferreira, 2012; Monteiro, 2011a, 2010b), associando-os a dois elementos centrais. Por um lado, o contexto político-social de liberalização, democratização e de internacionalização normativa e institucional, que criou estruturas de oportunidades políticas e brechas no processo político favoráveis às demandas feministas

(nacionais e internacionais).¹ Por outro lado, o aproveitamento destas oportunidades políticas por técnicas que ocupavam já posições dentro do Estado e que criaram as redes formais e informais necessárias à conquista de espaço institucional e político para uma agenda feminista. Concretamente, a criação, em 1979, da Lei da Igualdade e da CITE está associada à ação da então Comissão da Condição Feminina (CCF) e aos seus esforços de promoção legislativa do projeto de Regulamentação do Trabalho Feminino (Monteiro, 2011a, 2010b). Esta ação de *lobbying* por parte da CCF teve no contexto de modernização e internacionalização do pós-revolução um facilitador, acrescido da ação da Secretária de Estado do Trabalho (Dr.^a Manuela Aguiar) que se constituiu como uma aliada decisiva. Considerou-se, por isso, esta Lei como um dos poucos frequentes casos de sucesso do feminismo institucional ou feminismo de Estado em Portugal (Monteiro, 2010b).

1. Contextualização da emergência dos mecanismos oficiais para a igualdade

Os mecanismos oficiais para a igualdade são corpos governamentais formalmente estabelecidos por decreto governativo, encarregados da promoção do estatuto das mulheres e da igualdade de mulheres e homens (Mazur e McBride, 2010: 29). O conceito aplica-se, segundo as autoras, a qualquer agência estatal, em qualquer nível governativo (internacional, nacional, subnacional ou local), ou a qualquer tipo de organismo (eleito, designado, administrativo ou judicial) desde que indigitado com aquela missão. Quanto à sua forma, a nível internacional, encontram-se formatos que vão desde comissões nacionais permanentes, comissões regionais, conselhos consultivos, ministérios ou departamentos a gabinetes, secretarias, conselheiras ou *Ombudsperson* (Provedoria) (Rai, 2003). Dada esta diversidade de formatos e de localizações institucionais, o papel específico destes mecanismos pode ser bastante variável, estendendo-se desde o estudo e diagnóstico da desigualdade à proposta e/ou implementação de políticas ou à fiscalização e acolhimento de queixas (Mazur e McBride, 2010: 29). Têm sido vistos como instâncias intermédias e de charneira entre o Estado e os movimentos de mulheres, visando desempenhar um papel de reivindicação e de implementação de políticas. Shirin Rai (2003) identifica-lhes uma situação esquizofrénica por promoverem os direitos das mulheres «dentro e contra o Estado». Podem ser de ação transversal ou específica, como é o caso das que se dedicam ao trabalho e emprego, como a CITE ou o *Ombudsperson* na Suécia.

¹ Usamos o qualificativo “feministas” independentemente de os sujeitos aludidos se assumirem ou não sob tal categoria. Esta opção segue o esquema de classificação proposto por Mazur e McBride segundo o qual são elementos de uma ação feminista: «1. A indicação de que os objectivos a alcançar beneficiarão de alguma forma as mulheres, já que se parte do princípio de que o seu estatuto e a forma como são tratadas pela sociedade lhes são desfavoráveis; 2. A inclusão de concepções que explicita ou implicitamente desafiam as hierarquias sociais de sexo e as formas de subordinação social das mulheres actualmente existentes» (Mazur e McBride, 1995, *apud* Ferreira *et al.*, 2007a: 265).

Não obstante a influência da segunda vaga dos movimentos feministas, a criação dos mecanismos oficiais de mulheres e igualdade foi desencadeada, na esmagadora maioria dos Estados ocidentais, pela influência internacional, designadamente das Nações Unidas, espelhando o que Virgínia Ferreira descreve como a «aceleração e intensificação da interferência das instâncias internacionais nas políticas de igualdade» (2000: 19). Ao falar de uma globalização das políticas de igualdade, a autora associa-a a um novo tipo de reformismo, o reformismo do Estado. Seguindo o conceito de reformismo estatal de Boaventura de Sousa Santos (2000), a autora defende que os Estados nacionais desenvolveram agendas de igualdade de mulheres e homens devido a pressões dos “compromissos internacionais”, sendo os Estados nacionais “caixas de ressonância” de forças que os transcendem. O impacto e legitimidade das instâncias que constituem o “regime internacional” (Reinalda, 1997) têm sido cada vez maiores e visíveis: na importância de instâncias como a União Europeia, a ONU, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Conselho da Europa; nos compromissos em torno de Tratados, Diretivas, conferências, Convenções, etc.; nos impactos das políticas económicas do Banco Mundial, FMI, etc.; e na multiplicação de organizações não-governamentais transnacionais, de mulheres, por exemplo (Ferreira, 2000).

As décadas de 1960 e 1970 foram profícuas na intensificação do designado “feminismo transnacional” e da globalização das políticas de igualdade, em agendas significativamente consensualizadas (Ferreira, 2000; Keck e Sikkink, 1998). A OIT havia lançado na década de 1950 duas importantíssimas Convenções, que exigiam um olhar para as mulheres e a sua situação no trabalho. Tratou-se da Convenção n.º 100, relativa à Igualdade de Remuneração entre a Mão-de-obra Masculina e a Mão-de-obra Feminina em Trabalho de Valor Igual (1951), e da Convenção n.º 111, sobre a Discriminação em matéria de Emprego e Profissão (1958). A OCDE também desenvolvia já nessa altura projetos transnacionais acerca do “papel das mulheres na economia”. A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, em 1967, a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e, em 1972, iniciou-se o processo de elaboração da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, adotada em 18 de dezembro de 1979, tendo entrado em vigor na ordem internacional a 3 de setembro de 1981. Lançou também, em 1968, como um dos seus projetos mais significativos, um Programa de Longo Prazo para o Avanço das Mulheres, no qual se apelava à criação de “maquinarias”² estatais encarregadas de promover o estatuto das mulheres. A intensificação, no cenário internacional, da reflexão e ação em favor do estatuto das mulheres aconteceria na década de 1970, institucionalizando-se com a celebração do Ano Internacional da Mulher (1975) e com a Década das Mulheres (1975-1985) da ONU.

² A ONU usa esta terminologia (maquinarias) para se referir aos mecanismos para a igualdade de mulheres e homens.

Em 1975, a ONU realizou a primeira Conferência Mundial sobre as Mulheres, onde intensificou e apelou à criação, pelos Estados-membros, de mecanismos nacionais para promoção do estatuto das mulheres. No fim da Década das Nações Unidas para as Mulheres (1975-1985), 127 países, entre os quais Portugal, já tinham criado estes mecanismos. Portugal havia sido, aliás, precursor nesta matéria, uma vez que em 1970 já tinha criado o Grupo de Trabalho para a Definição de uma Política Nacional Global acerca da Mulher, presidido por Maria de Lourdes Pintasilgo, e que seria o embrião da Comissão da Condição Feminina, institucionalizada em 1977 (Monteiro, 2010a, 2011a).

A ONU, através da DAW³ e da CSW,⁴ via nos mecanismos oficiais de promoção das políticas de igualdade entre os sexos uma forma de fazer avançar e implementar as suas resoluções em matéria de igualdade, definindo-as como corpos reconhecidos pelos governos como as instituições responsáveis pela promoção do estatuto e situação das mulheres (Rai, 2003). Isto aconteceu particularmente na Década Internacional das Mulheres (1975-1985), em que um conjunto de conferências procurou definir uma agenda mundial para as mulheres – Conferências da Década das Mulheres: Igualdade, Desenvolvimento e Paz (Cidade do México, 1975; Copenhaga, 1980; Nairobi, 1985). A IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres, em Pequim, em 1995, é considerada um ponto de viragem na forma como estes mecanismos passaram a ser concebidos, acompanhados e avaliados, mas também na visibilidade e centralidade que adquiriram. Na Plataforma de Ação de Pequim, são indicados como os principais promotores da estratégia de *mainstreaming* de género, defendendo-se o seu reforço e promoção.

Ainda que marcados por alguma incipiência inicial, as funções, posicionamento e estruturas destes mecanismos foram evoluindo ao longo dos anos, embora de forma diferenciada nos vários países. As conclusões 1999/2 adotadas pela CSW, em 1999, recomendavam que as “maquinarias nacionais” fossem colocadas ao mais alto nível possível de governo e que fossem investidas de autoridade e recursos necessários ao cumprimento dos seus mandatos, enfatizando mais uma vez o seu papel no *mainstreaming* de género. Estas recomendações expressam a preocupação com a efetividade destes mecanismos, muitas vezes ameaçada por resistências e fatores diversos, indiciadores da pouca vontade política dos Estados nacionais no seu robustecimento. Jelena Subotić (2005) refere que a criação de instituições como os mecanismos oficiais para a igualdade são formas mínimas de os Estados se comprometerem com a missão internacionalmente dimanada da promoção da igualdade entre mulheres e homens, vinculando-se (ainda que de forma *soft*) em convenções, tratados de cooperação e de colaboração transnacional.

³ Divisão para o Avanço das Mulheres (DAW – Division for the Advancement of Women).

⁴ Comissão para o Estatuto das Mulheres (CSW – Commission on the Status of Women).

2. Abordagens analíticas da efetividade dos mecanismos para a igualdade

O aumento da visibilidade e protagonismo dos mecanismos a nível internacional mobilizou a atenção feminista académica e militante sobre eles e sobre o seu papel potencial. Como referem Amy Mazur e Dorothy McBride (2010: 29), os mecanismos oficiais têm sido os antídotos à resistência das instituições acostumadas a reproduzir os padrões patriarcais dominantes. Por isso, são apontados na literatura como tendo um contributo decisivo para a sexualização e democratização dos Estados (Kardam e Acuner, 2003; Mazur e McBride, 2010; McBride e Mazur, 1995; Rai, 2003). Têm sido também um ponto de articulação decisivo entre o Estado e os movimentos de mulheres, contribuindo de forma muito significativa para o acesso destes últimos à decisão política bem como para a transversalização da igualdade de género na governação (Kardam e Acuner, 2003; McBride e Mazur, 1995; Mazur e McBride, 2010; Rai, 2003; Squires, 2007).

O interesse académico pelo estudo dos mecanismos emergiu associado a uma reconsideração e problematização das visões feministas acerca do Estado e das suas relações possíveis com os movimentos de mulheres. No campo feminista, a constatação, nos anos 1980, de que se verificava uma crescente interação entre feministas e Estados, com matizes, formatos e resultados diversos fez crescer um novo interesse relativamente ao Estado, tanto como objeto de estudo como possível aliado de lutas. Face à constatação dos avanços alcançados pelas mulheres no seio das burocracias, algumas autoras recusaram a ideia de que “o Estado é essencialmente masculino” e inimigo das mulheres (Allen, 1990; Siim, 1990; Watson, 1990).

A abordagem do “feminismo de Estado”, tal como é designada por McBride e Mazur (1995) e Mazur e McBride (2010), problematiza e analisa os mecanismos numa perspetiva de articulação entre os movimentos de mulheres e feministas e o Estado, e capta a emergência de um novo conjunto de relações entre Estado e sociedade, baseando-se na premissa de que as democracias devem ser feministas (Monteiro, 2011a). O seu contributo tem sido decisivo na produção de estudos empíricos acerca da efetividade dos mecanismos oficiais criados pelos governos para a promoção da igualdade. Drude Dahlerup (1987), defendendo que, para se desenvolver uma teoria feminista de Estado, seria necessária uma menor abstração e mais estudos acerca do tipo e contexto de ação dos governos e suas consequências para as mulheres, foi das primeiras investigadoras feministas a equacionar os mecanismos oficiais de mulheres e igualdade com o conceito de “feminismo de Estado”. Numa viragem para estudos de caso, e trabalhos empíricos, a literatura sobre “feminismo de Estado” tem cruzado uma abordagem histórica com uma abordagem comparativa, trazendo à luz não só a variabilidade entre os diversos Estados, mas também no seio de cada um e ao longo da sua evolução histórica.

A abordagem do feminismo de Estado tem sido desenvolvida desde a década de 1990 por cientistas políticas como Amy Mazur, Dorothy McBride, Joni Lovenduski, entre outras (Lovenduski, 2005, 2008; McBride e Mazur 1995, 2008; Outshoorn e Kantola, 2007), associadas à Rede de Investigação sobre Género, Política e Estado – Research Network on Gender, Politics and the State (RNGS).

O conceito de “feminismo de Estado”, que Joni Lovenduski (2005) adjectiva como um oxímoro, desenvolvido e operacionalizado pela RNGS, é um conceito relacional que traduz a interinfluência estratégica entre movimentos de mulheres e Estado na produção de resultados políticos, nomeadamente de políticas de igualdade. Como as autoras referem, baseia-se na premissa de que as democracias podem e devem ser feministas, ou seja, podem incorporar o discurso e os atores dos movimentos de mulheres feministas (McBride e Mazur, 2008). Assumindo que existem várias formas pelas quais as mulheres podem fazer pressão no sentido de avançar os seus interesses políticos (movimentos de mulheres da sociedade civil; movimentos feministas; representantes eleitas das mulheres nos parlamentos; mecanismos oficiais de mulheres e igualdade nas burocracias governativas e administrativas) e que o próprio Estado é um conjunto de instituições diferenciadas (governos, parlamentos, polícias, sistema de justiça, corpos administrativos, etc.), a abordagem centra-se concretamente no tipo de instituição estatal criada para materializar as reivindicações feministas – os mecanismos oficiais para a igualdade de mulheres e homens.

Apesar de sujeitos às mais variadas críticas e até mesmo desdenhados ou repudiados por alguns movimentos de mulheres, os mecanismos oficiais têm-se estendido um pouco por todos os países e têm sido aliados importantes na representação dos interesses das mulheres e na promoção da igualdade de mulheres e homens (McBride *et al.*, 2005). Ainda que com impactos variados e diversos, a verdade é que a existência destes mecanismos altera o cenário no qual o ativismo feminista ou dos movimentos de mulheres atua. Esta constatação faz deles um ponto fulcral ao qual se dirigem reivindicações e críticas, e se procuram alianças estratégicas no sentido de influenciar a agenda política e conseguir um certo tipo de apoio (Monteiro, 2011a).

Se se assume que um dos objetivos dos movimentos de mulheres é dar visibilidade às suas reivindicações junto da decisão política, os mecanismos podem servir como pivôs, abrindo canais, facilitando o acesso, traduzindo os apelos dos movimentos de mulheres. Ora é nesta ótica que os mecanismos são concebidos pela RNGS. Como Lovenduski (2008) refere, eles podem ser um fórum de representação no qual as representantes das mulheres defendem os seus interesses nos processos de tomada de decisão do Estado. Eles são, assim, decisivos na forma como a esfera política define os problemas e as respetivas soluções, e na forma como estas definições integram ou não uma perspetiva sexualizada. Como referem McBride e Mazur: «Avaliar os mecanismos oficiais para a igualdade [...] coloca uma das

questões mais perenes no estudo das políticas – a capacidade democrática do Estado incluir grupos sub-representados na governação»⁵ (2008: 245).

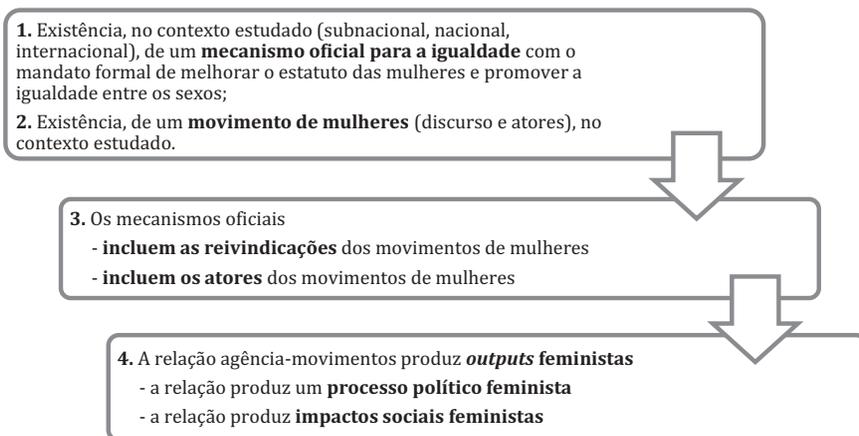
Deve-se efetivamente ao trabalho daquela Rede, criada por Amy Mazur, nos anos 1990, a divulgação do conceito de feminismo de Estado e o crescimento do interesse académico em torno do fenómeno que representa. A Rede RNGS foi a primeira a apresentar um estudo acerca dos mecanismos oficiais para a igualdade de mulheres e homens em vários países pós-industriais: Alemanha, Austrália, Canadá, Dinamarca, Espanha, EUA, França, Grã-Bretanha, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega, Polónia e Suécia. A primeira publicação que deu corpo a este conjunto de pesquisa foi a obra *Comparative State Feminism* (McBride e Mazur, 1995), que agrega, portanto, estudos de caso de feminismo de Estado, obedecendo a um quadro teórico-metodológico de análise comum.

Ao longo destas quase duas décadas, a Rede RNGS juntou contribuições de cerca de 40 investigadoras e, no sentido de reforçar a validade externa das pesquisas, realizou novos estudos em 5 áreas de política, tendo cada um deles dado origem à publicação de livros: 1 – formação profissional (Mazur, 2001); 2 – direitos reprodutivos e do aborto (McBride, 2001); 3 – sexualidade, violência, e prostituição (Outshoorn, 2004); 4 – cidadania e representação política (Lovenduski, 2005); 5 – “questões quentes” a nível nacional (Hausman e Sauer, 2007). O trabalho de duas décadas foi encerrado em 2011, em Budapeste, ficando como marca o livro *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research* (Mazur e McBride, 2010).

Dorothy McBride e Amy Mazur (2008) definem então feminismo de Estado como as ações dos mecanismos oficiais de igualdade no sentido de incluir as exigências dos atores dos movimentos de mulheres no Estado, com vista à produção de resultados políticos, quer em termos de processo político, quer em termos de impacto social ou ambos. As autoras colocam a ênfase do conceito e da abordagem no nexos movimentos/mecanismos. Afirmam-no como um conceito sexualizado já que os mecanismos institucionalizam o “conflito de género”, denunciando a construção social das relações desiguais entre mulheres e homens e as hierarquias entre os sexos (2008: 252). O conceito é composto por quatro elementos que se sintetizam e articulam no diagrama que se segue.

⁵ Tradução livre das autoras.

Figura 1-1. Elementos de estudo do feminismo de Estado (a partir de McBride e Mazur, 2008)



Retém-se, portanto, para a análise do feminismo de Estado, se o mecanismo é facilitador da representação descritiva e substantiva dos interesses das mulheres.

Mas, por sua vez, o sucesso do mecanismo, para além das suas características próprias, depende essencialmente de fatores externos, nomeadamente das características dos movimentos de mulheres e do ambiente político. Assim, o sucesso do “feminismo de Estado” é vulnerável a mudanças no Estado e no feminismo. No modelo, tanto a definição das características dos movimentos de mulheres como o conceito de ambiente político que explicarão as diversas atitudes e respostas do Estado são tributários das conceções de movimentos sociais desenvolvidas no âmbito das teorias do processo político (Kriese, 2004; McAdam, 1998; McAdam *et al.*, 1996; Snow *et al.*, 2004; Tarrow, 1998), nomeadamente os conceitos de alianças, de estruturas de mobilização (ainda que as autoras falem de “*Ambiente Político*” em substituição do conceito de “estruturas de oportunidades políticas”) e de *frames*. O conceito de “ambiente político” tem por foco uma área política particular num dado período de tempo e tem duas dimensões que fazem variar a resposta dos Estados aos movimentos de mulheres: o *subsistema político* e o *partido no poder*. A primeira, diz respeito às atividades de tomada de decisão num determinado ciclo político, existe em torno de áreas funcionais de política, integra uma estrutura (tipo e grau de organização, participação e equilíbrio de poder, podendo ir de aberta a fechada) e um ajustamento dos *frames* em discussão (correspondentes, compatíveis ou incompatíveis) (McBride *et al.*, 2005: 19).

No geral, tem-se salientado, portanto, o contributo dos mecanismos para a democracia (Lovenduski, 2005; Mazur, 2005; McBride e Mazur, 1995; Rai, 2003) e para a boa governação (Staudt, 2003). Na literatura sobre a importância das alianças, redes ou triângulos feministas, surgem identificados como um dos polos

contributivos para os progressos políticos (Holli, 2008). Na literatura sobre feminismo de Estado, reconhece-se que têm o potencial de aumentar a representação descritiva e substantiva das mulheres de três formas: integrando os interesses das mulheres e as questões da “igualdade de gênero” na produção e implementação política; facilitando às representantes dos movimentos de mulheres o acesso às esferas do poder; e aumentando a participação das mulheres no Estado, pelo facto de integrarem mais mulheres como funcionárias (Mazur, 2005; McBride e Mazur, 1995, 2008). Reconhece-se também que, apesar das limitações, os mecanismos têm conseguido singrar, sobreviver e mesmo consolidar-se nas burocracias de cada país (Outshoorn e Kantola, 2007).

O relatório da *European Network of Equality Bodies* (EQUINET, 2012) sistematiza o potencial dos mecanismos em três níveis:

- A mudança social: impacto na cultura de uma sociedade e na adoção pela mesma dos valores da igualdade, diversidade e não discriminação.
- A mudança organizacional: impacto na decisão política e nas políticas, procedimentos e práticas das organizações, de modo a que a igualdade seja promovida, a diversidade seja integrada e a discriminação eliminada tanto para quem trabalha como para quem utiliza os serviços.
- A mudança individual: impacto sobre a situação e experiência dos indivíduos de grupos sujeitos a discriminação e desigualdade no trabalho ou no acesso a bens e serviços.

Não obstante as virtuosidades reconhecidas aos mecanismos oficiais de igualdade, diversas propostas analíticas têm vindo a recensear as suas condições de funcionamento e de efetividade, destacando os fatores que as constroem e limitam. Podemos agrupar em três tipos estes fatores identificados: os que dizem respeito a recursos e características dos próprios mecanismos (materiais, humanos, administrativos e institucionais); os que dizem respeito às suas relações, em particular com os movimentos de mulheres; e os que decorrem das estruturas de oportunidades políticas do contexto (Mazur e McBride, 2010; McBride e Mazur, 1995, 2010; Monteiro, 2011a).

Os recursos materiais e financeiros, a par da afetação do pessoal necessário para a concretização das missões em desenvolvimento, são requisitos básicos para qualquer organização, mas que nem sempre têm sido assegurados aos mecanismos oficiais para a igualdade de mulheres e homens (Kardam e Acuner, 2003; Rai, 2003). Após aumentos resultantes da necessidade de criar e colocar em funcionamento estas agências, têm-se verificado cortes sistemáticos nos financiamentos internos, o que reduz significativamente a sua capacidade de ação. Em matéria de quadros de pessoal, em vários países, os mecanismos confrontam-se com graves insuficiências. Algumas análises apontam também para dificuldades em assegurar que os recursos humanos dos mecanismos possuam algumas das competências consideradas

fundamentais, nomeadamente, algum tipo de ligação ou formação nas matérias específicas das relações sociais de sexo. Por exemplo, Célia Valiente (1995, 1996) destaca o facto de o *Instituto de la Mujer*, em Espanha, ser constituído por pessoas que vêm do funcionalismo público e não por feministas com militância nos movimentos da sociedade civil, o que poderá ilustrar a relação entre o mecanismo e esses movimentos, mas também poderá determinar a atitude e o grau de militância dos próprios recursos humanos relativamente à causa da igualdade. Veremos também neste trabalho a forma como estes fatores têm condicionado a ação da CITE.

Em termos administrativos, quanto maior autonomia de gestão estes mecanismos possuírem, maior será a sua capacidade de gerir de forma célere e sustentada projetos, programas e financiamentos. Aquela varia consoante a figura jurídica na base da qual estes mecanismos se institucionalizam. Um Instituto Público terá, por exemplo, maior autonomia do que uma Direção-Geral. O percurso da CITE tem sido marcado, como iremos ver mais à frente de forma mais detalhada, por atrasos e ambivalências no seu próprio estatuto jurídico, orgânica e mandato.

A clareza de mandato e a localização na arquitetura institucional do Estado ou na estrutura orgânica dos governos são recursos importantes para a efetividade política do mecanismo (McBride e Mazur, 1995; Rai, 2003). Anne Marie Goetz (2003), por exemplo, sugere que a localização na maquinaria institucional governativa é determinante para a eficácia política, apresentando uma tipologia com dois tipos de localização: a localização vertical dos organismos, que traduz a sua proximidade ao poder, à direção central do Estado, e a localização horizontal, ou seja, o seu lugar sectorial ou temático. Em termos de localização vertical, a autora concluiu que a maior parte dos organismos que estudou está longe do poder central, numa situação marginalizada e subordinada. Em termos sectoriais, tendem a estar localizados ou agrupados com outras temáticas, consideradas prioridades secundárias ou excecionais do Estado.

A independência foi apontada pelo Conselho da Europa (1997, 2011) e pelas Diretivas Europeias na matéria como uma das características fundamentais dos mecanismos. A independência significa que os mecanismos são capazes de definir de forma autónoma as suas prioridades e implementar as ações que considerem mais apropriadas; que são capazes de selecionar assuntos e assumir posições; e que são capazes de decidir a forma como desejam gerir e usar os seus recursos humanos e financeiros (EQUINET, 2012). Não deixaremos de ter estes indicadores em mente quando analisarmos o enquadramento jurídico-legal da CITE no Capítulo 3.

Muitas análises sugerem que a colaboração com os movimentos de mulheres é decisiva para os mecanismos, já que sem ela não conseguem nem efetividade nem legitimação (McBride e Mazur, 1995, Rai, 2003). Essa colaboração ou relação é não só uma condição para a governação democrática e *accountability* política, mas

também para o suporte do próprio mecanismo. Como se sugere nalguma literatura, e como já referimos anteriormente, a tarefa reivindicativa dos mecanismos perante os governos será tão mais legitimada quanto mais for secundada pela pressão de fortes movimentos de mulheres (Hernes, 1990; Kardam e Acuner, 2003; Lang, 2007; McBride e Mazur, 1995; Outshoorn, 1997; Outshoorn e Kantola, 2007). O facto de poderem argumentar com as pressões dos movimentos de mulheres dá-lhes uma certa cobertura e a flexibilidade reivindicativa que um mero corpo burocrático não consegue ter. Por outro lado, a relação com os movimentos de mulheres potencia uma mediação com a própria sociedade e as mulheres que representam, fornecendo-lhes informações. Assim, é importante explorar em que medida o mecanismo capacita os movimentos de mulheres, promovendo a sua participação e proporcionando-lhes acesso à decisão política (McBride e Mazur, 1995, 2008). A EQUINET (2012) refere também o impacto dos mecanismos na capacitação ou melhoria da ação dos vários *stakeholders* em matéria de promoção da igualdade e do combate à discriminação. No caso de mecanismos como o da CITE aqui em análise, uma Comissão de constituição tripartida, importará conhecer a forma como os próprios parceiros sociais, em especial os sindicatos, se sentem reforçados na sua ação em prol da igualdade de mulheres e homens no trabalho e no emprego.

Algumas análises têm destacado outros fatores do contexto sociopolítico, concretamente, o seu grau de vulnerabilidade à influência internacional (Htun e Weldon, 2007); a capacidade do Estado (Htun e Weldon, 2007; Valiente Fernández, 2005); certos tipos de conservadorismo como legados institucionais, nomeadamente, o religioso (Htun e Weldon, 2007; Valiente Fernández, 2005); o grau de desenvolvimento dos Estados de bem-estar (Valiente Fernández, 2005); a participação das mulheres em posições de decisão política; a estabilidade política (Kardam e Acuner, 2003; Valiente Fernández, 2005). Pela importância que nos parece ter no caso português, destacámos como fator importante a capacidade do Estado, definida por Htun e Weldon como traduzindo a «efetividade das instituições políticas e da sua capacidade (não vontade) para fazer valer a lei, para desafiar grupos sociais dominantes e reformar instituições» (2007: 12). Referem as autoras que, em contextos sem instituições eficazes, a vontade política não basta para vencer a resistência social, e que a “igualdade de género” exige um Estado eficiente, pois os mais fracos tendem a concentrar-se em políticas mais fáceis de realizar, e de execução menos desafiante (2007: 12).

Constatou-se em vários estudos de caso que estas condições se revelavam contraditórias, produzindo efeitos diversos e por vezes paradoxais consoante o contexto nacional ou regional em estudo (por exemplo, a proximidade ao poder é importante, mas também pode afastar e produzir desconfiança nos movimentos de mulheres). Esta constatação fez reconhecer a importância do contexto, demonstrada por diversos estudos que destacam características do contexto sociopolítico no qual os mecanismos atuam, as estruturas de oportunidades políticas que este apresenta, as estruturas de

mobilização existentes e a disponibilidade de *framings* compatíveis e favoráveis (Hafner-Burton e Pollack, 2002). A probabilidade de sucesso de um mecanismo é maior quando o subsistema político é aberto ou moderadamente fechado, quando a esquerda está no poder, quando a agenda for de elevada prioridade para os movimentos de mulheres e para o mecanismo, e quando aqueles forem coesos (Mazur e McBride, 2010; McBride e Mazur, 2008). Por esta razão se tem alertado para a necessidade de realizar estudos de caso, uma vez que as inferências estatísticas não têm conseguido determinar causas universais como explicação do sucesso ou efetividade dos mecanismos, mas antes variabilidade de situações (Mazur e McBride, 2010). As autoras apresentam três proposições: 1) o desenho, as competências e o apoio dos mecanismos devem ser analisados tendo em conta as várias arenas em que as políticas são decididas; 2) o contexto específico dessas arenas é um fator determinante da importância das pessoas que lideram os mecanismos e da sua capacidade de *lobbying*; 3) a adequação dos enquadramentos interpretativos usados na legitimação das agendas políticas da igualdade às características do contexto e aos atores políticos revela-se também estratégica na efetividade dos mecanismos (Mazur e McBride, 2010).

Ponderando fatores como os que se acabam de enunciar, instâncias internacionais, como as Nações Unidas e o Conselho da Europa, foram realizando balanços, onde relembram aos Estados os seus compromissos em matéria de igualdade entre os sexos e apontam as suas principais deficiências. Apesar de reconhecerem progressos e avanços significativos, prova da influência extensiva da Plataforma de Pequim, têm assinalado e alertado para obstáculos detetados na atuação dos mecanismos nos vários países. Entre os mais comuns encontram-se a falta de recursos humanos e financeiros, a falta de vontade política, a insuficiente compreensão acerca do que é a igualdade de género e o *mainstreaming* de género entre as estruturas de governo, os “estereótipos de género” prevalentes, as atitudes discriminatórias, as prioridades governamentais concorrentes e, em alguns países, mandatos pouco claros e localização marginalizada nas estruturas de governo, fraca autoridade, falta de dados desagregados por sexo, métodos insuficientes para avaliar progressos e pouca ligação à sociedade civil (Kardam e Acuner, 2003).

Estas constatações têm determinado algumas análises pouco otimistas acerca da capacidade efetiva dos mecanismos oficiais para a igualdade de mulheres e homens em cumprirem o seu mandato. Nuket Kardam e Selma Acuner (2003), por exemplo, partem do pressuposto da sua marginalidade e falta de efetividade. Dizem mesmo que a sua principal fraqueza advém, paradoxalmente, do facto de serem o resultado de “compromissos simbólicos” dos Estados, geralmente não suportados por alocações realistas de recursos (2003: 99). Isto porque a “igualdade de género” não é percebida como uma área política prioritária, mas antes uma área facilmente manipulável pelos interesses dos próprios políticos (2003: 101). A missão dos mecanismos oficiais é ingrata, já que neles foram colocadas expectativas demasiado elevadas e paradoxais que as autoras resumem assim: «Pedimos aos mecanismos

oficiais que fossem “burocracias não existentes ideais” e punimo-las por não viverem de acordo com a sua missão» (Kardam e Acuner, 2003: 112).

Sobre eles convergem as pressões e financiamentos internacionais, a necessidade de fazer advocacia interna e estabelecer relações intensas com outras instituições, tudo isto enquanto desenvolvem projetos diretamente com/para o público. Dizem as autoras que nem a mais eficiente burocracia sobreviveria a este tão pesado fardo; uma missão pouco recompensadora e frustrante, porque de conquistas lentas, demoradas, de longo prazo, e de difícil demonstração (2003: 112); pouco estimulante para políticos e burocratas e geradora de sentimentos de frustração e incapacidade.

Em 2004, o Conselho da Europa elaborou um relatório, a partir de um questionário efetuado a 43 Estados europeus, no sentido de averiguar sobre a evolução da implementação da Plataforma de Ação (Pequim +10), centrado em informações acerca dos mecanismos oficiais para a igualdade de mulheres e homens, e nos planos de ação e estratégias de *mainstreaming* de género (Conselho da Europa, 2004). As conclusões a que chegou, apesar de corroborarem a influência decisiva da Conferência de Pequim e do seu processo preparatório na difusão desse tipo de agências, não foram muito diferentes das acima elencadas, nomeadamente as limitações e dificuldades de influência dos mecanismos na sequência da falta de recursos, de mandatos pouco claros e do carácter marginal nos sistemas de reconhecimento político dos diversos países. Estes défices eram particularmente sintomáticos nos países onde os mecanismos tinham sido criados mais recentemente (Conselho da Europa, 2004). Nos países onde a sua existência era mais longa, notava-se uma maior sedimentação destas instituições, bem como uma tendência para uma ampliação do seu mandato, que, para além do relacionado com a promoção de legislação de igualdade de oportunidades e antidiscriminatória e sua implementação, integrava também a produção e divulgação de investigação, a formação de diversos públicos e a elaboração e desenvolvimento de diversos projetos e ações.

Salientavam-se ainda no Relatório algumas tendências gerais positivas:

- A consulta às ONG e a participação das suas representantes na decisão política;
- A descentralização, no aumento do trabalho com corpos federais, regionais e locais, mas também a nível central, com a criação de pontos focais para a igualdade nos vários ministérios;
- A integração de uma “perspetiva de género” e já não apenas do “estatuto das mulheres”;
- A criação e desenvolvimento de Planos de igualdade para concretização da estratégia de *mainstreaming* de género (embora enviesada por algumas confusões de significado e dificuldades de implementação) (Conselho da Europa, 2004).

Os desafios da complexidade e do contexto atual adensam as questões colocadas à efetividade destas instituições. Como Nuket Kardam e Selma Acuner (2003) assinalaram, os mecanismos oficiais para a igualdade de mulheres e homens enfrentam desafios formidáveis, confrontados, especialmente desde a Plataforma de Pequim, com a missão de serem criadores de capacidade/capacitação para eles mesmos e para uma série de outras instituições e para os próprios movimentos de mulheres para se conseguir alcançar a igualdade de mulheres e homens. Destacam-se em particular os efeitos conjugados do neoliberalismo, das reestruturações dos sistemas de bem-estar, da privatização, da nova governação multiescalar, da regionalização, e de novas políticas que integram a diversidade e interseccionalidade e as políticas orientadas para o *mainstreaming* de gênero, todos eles constituindo, simultaneamente, desafios e oportunidades para os mecanismos, os movimentos e para os próprios Estados (Basnaszak *et al.*, 2003; Lombardo e Meier, 2006; Outshoorn e Kantola, 2007; Weldon, 2008). É que o contexto em que surgiram os mecanismos oficiais para a igualdade de mulheres e homens mudou muito significativamente nos últimos 40 anos, e mudaram os Estados, os movimentos de mulheres e os feminismos.

Squires (2007: 131) destaca uma ironia no balanço entre a transformação do Estado e a evolução dos mecanismos oficiais – segundo a autora, as relações dos movimentos de mulheres com o Estado têm-se solidificado e as feministas vieram para dentro do Estado exatamente num momento de reconfiguração estatal, em que este tendencialmente reduz as suas responsabilidades.

Atendendo à especificidade das questões do trabalho e emprego, foram surgindo mecanismos oficiais com a missão de promover a igualdade e não discriminação nesses domínios, que apresentamos de seguida.

3. Os mecanismos para a promoção da igualdade no trabalho e no emprego: especificidade e efetividade da sua missão

A pressão para a integração das mulheres no mercado de trabalho e concomitante necessidade de garantia de direitos e não discriminação no emprego e trabalho, promoveram, a partir da década de 1960, a criação de diversos tipos de dinâmicas políticas nesse domínio específico. Entre elas destacam-se a produção de legislação para a igualdade e não discriminação no mercado de trabalho, instrumentos de regulação do trabalho, procedimentos de ação judicial, a criação de mecanismos oficiais com mandato específico na área do trabalho, atuação através das inspeções do trabalho e *ombudsperson* (provedorias) (Thomas e Taylor, 1997). Em alguns países foi produzida legislação que, obedecendo aos compromissos com as Convenções da OIT (100 e 111), assegurava os princípios da não discriminação e da igualdade de mulheres e homens no emprego. Esta produção legislativa foi, em muitos casos, acompanhada do reconhecimento da necessidade de se criarem

mecanismos oficiais que, face aos fatores que obstaculizavam a sua concretização, promovessem a sua efetiva aplicação, como foi o caso da Lei da Igualdade portuguesa que criou a CITE.

Constance Thomas e Rachael Taylor, citando McCrudden (1993, *apud* Thomas e Taylor, 1997), referem-se aos vários fatores que se apresentavam como limitações à efetividade das leis de igualdade na Europa: a inadequação da assistência institucional e representação de pessoas queixosas; o elevado preço das custas judiciais para iniciar e manter uma litigação; a falta de advogados/as treinados/as e motivados/as; a inadequação das soluções existentes, quer para compensar inteiramente o indivíduo em termos financeiros, quer para assegurar que as vítimas são ressarcidas do direito ou do benefício que discriminatoriamente lhes foi negado; as dificuldades de provar a discriminação; a dificuldade de disponibilizar a informação adequada para uma potencial queixa; os atrasos na operação do processo judicial; a falta de envolvimento dos sindicatos nas questões da igualdade; a ausência de mecanismos para combater a discriminação diretamente; soluções que são dirigidas apenas a indivíduos queixosos e não generalizadas a todas as pessoas afetadas; a ausência de informação adequada acerca das remunerações e da composição da força de trabalho por sexo; a falta de organismos públicos com um mandato específico em igualdade para adotarem uma abordagem estratégica para a aplicação da lei e não apenas uma abordagem reativa *ad hoc*; organismos de aplicação da lei com insuficientes recursos humanos e mal equipados, e com reduzida capacidade de ação no geral; reduzidas oportunidades para desafiar acordos coletivos discriminatórios. Esta listagem de fatores indica que a existência de legislação de igualdade no trabalho e emprego, por si só, de facto, não garante a sua efetividade. Essa constatação fundamenta o reconhecimento de que é necessário criar instrumentos que promovam a aplicação das provisões legais. Assim, foram propostas ações de investigação e aplicação, ações de apresentação de queixas de discriminação individualmente ou por grupos, ações de litigação por mecanismos oficiais, negociação coletiva, entre outras (Thomas e Taylor, 1997).

Os mecanismos oficiais criados para aplicar a legislação antidiscriminatória e de promoção da igualdade de mulheres e homens no trabalho e no emprego recobrem diversos âmbitos de ação: acolhimento de queixas apresentadas por indivíduos ou, quando permitido, por grupos representativos (por exemplo, as associações sindicais) que aleguem situações de violação da lei; realização ou encomenda de investigações, promoção da conciliação da vida pessoal, profissional e familiar; apresentação de recomendações políticas; apresentação de queixas e investigação de infrações por iniciativa própria; em alguns países, podem também fornecer conselho especializado em casos de discriminação nos tribunais (Thomas e Taylor, 1997). Podem também prestar aconselhamento a organismos legislativos. O seu conhecimento especializado num quadro tão complexo permite-lhes assistir e apoiar as vítimas de discriminação, de modo a resolver as suas queixas de forma mais fácil, informal, eficiente e menos dispendiosa do que nos tribunais.

As dinâmicas políticas no domínio do trabalho e emprego das mulheres são comuns a vários países que, na mesma altura, criaram estruturas institucionais, grupos de estudo, organismos consultivos e de provedoria com um enfoque na discriminação das mulheres no trabalho, como foi o caso da Islândia (1976), Dinamarca (1976 e 1978), Noruega (1979) e Suécia (1980), onde nos anos 1970 foram criadas estruturas motivadas pela necessidade de integrar as mulheres no mercado de trabalho⁶ (Borchorst, 1995; Elman, 1995). Foi também o caso de França – tantas vezes citado como exemplo nas propostas dos Grupos de Trabalho portugueses (Monteiro, 2011a) –, que criou o *Bureau de la main d’oeuvre féminine*, em 1963, e o *Comité d’études et de liaison des problèmes du travail féminin*, em 1965 (Mazur, 1995).

O exemplo nórdico de criação de *Ombudsperson* ou provedorias tem sido referido como emblemático das ações para proibir a discriminação e vigiar e zelar pelo cumprimento da legislação. Uma das suas características distintivas é a opção por uma formulação “neutra”, não mencionando especificamente a discriminação das mulheres, direcionando-se para a defesa da situação de mulheres e de homens (Elman, 1995; Thomas e Taylor, 1997), o que aconteceu também com a Lei da Igualdade portuguesa (Monteiro, 2010b). O *Jämo (ombudsman)* sueco era uma autoridade governamental sob tutela do Ministério da Indústria, Emprego e Comunicações que tinha como principal tarefa a aplicação da Lei de Igualdade de Oportunidades. Deveria fazê-lo através de aconselhamento, informação e também promovendo a negociação entre as várias partes. Prestava também assistência em disputas/conflitos decorrentes da violação da Lei, chegando mesmo a apresentar casos em tribunal, sendo o mais emblemático o seu primeiro caso de denúncia de assédio sexual, em 1983, que perdeu perante um Tribunal do trabalho “dominado por homens” (Elman, 1995). As dificuldades de efetivar a sua missão de forma integral fazem salientar o seu contributo essencialmente ao nível da disseminação de informação pelas entidades empregadoras, sindicatos e público em geral (Elman, 1995; Thomas e Taylor, 1997).

Thomas e Taylor (1997) concluíram, inclusivamente, que a maior parte dos mecanismos que analisaram não cumpre o seu potencial para ajudar a reparar a discriminação direta e indireta no emprego. Segundo as autoras, a efetividade dos mecanismos pode ser limitada pela reduzida autonomia, pelo excessivo número de queixas apresentadas face à capacidade de recursos humanos, pela falta de financiamento ou de vontade política para apoiar a aplicação da legislação. O relatório da EQUINET (2012) avança também com a identificação de fatores que considera centrais na limitação da efetividade dos mecanismos: a já mencionada limitação de recursos; as disparidades nas funções e poderes atribuídos; o centralismo geográfico dos organismos nas capitais, limitando a

⁶ Tanto na Dinamarca como na Suécia, na década de 1960, os sindicatos e responsáveis políticos viam a resolução da escassez de mão-de-obra passar mais pela integração das mulheres do que pelo trabalho imigrante.

acessibilidade; o reduzido envolvimento dos *stakeholders*; e a ausência de uma abordagem estratégica no trabalho do mecanismo. Thomas e Taylor (1997) sugerem uma proposta de reflexão e análise sobre a efetividade dos mecanismos de reforço da aplicação da legislação antidiscriminação em duas dimensões: a capacidade das pessoas a quem se destina a sua ação para invocarem os mecanismos num processo judicial; a capacidade dos próprios mecanismos para produzirem os efeitos que definem.

A constatação do fracasso na concretização das políticas antidiscriminação deu origem, na União Europeia, a partir de 2000, a uma nova abordagem centrada nos organismos (únicos e integrados) antidiscriminação, plasmada nas várias diretivas europeias da igualdade da década de 2000. A Diretiva Europeia 2000/43/CE do Conselho (sobre igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica), a Diretiva 2002/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (que altera a Diretiva 76/207/CEE), relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho, induziram a tendência de os Estados-Membros estabelecerem organismos únicos para a igualdade que congreguem o combate a todos os eixos de desigualdade tratados nas Diretivas. A proteção contra a discriminação como enfoque único faz da abordagem destes mecanismos, criados em países como a Bélgica, França, Hungria, Luxemburgo ou Suécia, uma abordagem individualista e de promoção da igualdade de oportunidades centrada no acolhimento de queixas individuais e na emissão de pareceres e não na transversalização da igualdade nas políticas sectoriais (Krizsan, 2011). A adesão a este novo tipo de mecanismo que acolhe e integra o combate aos vários eixos de desigualdade (racial, de orientação sexual, religião, entre outras) criou uma segmentação na realidade dos mecanismos para a igualdade na Europa, entre este novo tipo e os “tradicionais” organismos oficiais, de mandato, competências e estratégias para a “igualdade de género” mais amplas e transversais.

Em Portugal, o impacto das Diretivas colocou-se não só na integração na CIG da não discriminação com base na orientação sexual, e no alargamento do seu Conselho Consultivo a novas organizações, mas também na criação no então ACIME, atual ACIDI, de uma Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (2004). No caso da proteção contra a discriminação sexual no trabalho, manteve-se a CITE e adequou-se a sua configuração orgânica e estatutária para que cumprisse a obrigatoriedade de independência imposta pelas Diretivas. Assim, em 2010, surgiu a primeira Lei Orgânica da CITE, depois de 30 anos de existência, fruto desta necessidade de obediência aos princípios impostos pela UE. O assegurar de um tripartismo equilátero foi, como se irá ver no Capítulo 3, a estratégia para responder a esta nova exigência. De qualquer forma, a nova lei orgânica veio proporcionar à CITE um novo enquadramento institucional e estatutário com marcas decisivas na sua capacidade de ação.

Tentaremos ao longo da análise que se segue apurar até que ponto as circunstâncias e as políticas, bem assim como o enquadramento jurídico-institucional, funcionaram como suportes para as atividades da CITE, para finalmente concluirmos sobre os fatores que terão limitado a efetividade dessas mesmas atividades.

Capítulo 2

Políticas de emprego e de igualdade: Da não discriminação à proteção da conciliação trabalho/família

A sociedade portuguesa tem vindo a ser caracterizada por uma conjugação de igualdade jurídica, fraca individualização dos estilos de vida e pronunciado elitismo social e económico (Ferreira, 1998; Portugal, 2008). A participação das mulheres no mercado de trabalho começou a intensificar-se na década de 1960, num contexto ideológico marcado pela doutrina social da igreja, ou seja, por outras palavras, pelos valores tradicionais, baseados na família, com base em relações sociais definidas pela dominação masculina. O discurso oficial do regime autoritário do Estado Novo sobre a separação e a complementaridade dos sexos focalizaram inexoravelmente a vida das mulheres na esfera doméstica e a dos homens na esfera pública do trabalho, da política, do desporto, etc. No entanto, uma combinação de vários fatores afetou diretamente a disponibilidade da força de trabalho durante a década de 1960 (em particular, a guerra colonial e a emigração) e coincidiu com o crescimento das indústrias intensivas em trabalho de produção de bens de consumo final para exportação. A industrialização, não raramente controlada pelo capital estrangeiro, ocorreu principalmente nos setores mais tradicionais, como os têxteis, o vestuário, a maquinaria e material de transporte, seguindo uma estratégia de contenção de custos de produção (Lopes e Perista, 2010: 193). Cresceram os centros urbanos do litoral que abasteciam o mercado interno, levando assim à expansão do setor dos serviços. Consequentemente, durante esta década, a feminização da força de trabalho aumentou de 18% para 26%.

1. O processo de feminização do mercado de trabalho

O emprego na década de 1970 caracterizou-se pelo rápido crescimento dos setores público e terciário, particularmente depois da revolução de Abril de 1974, altura em que o setor terciário representava 36% do emprego. Em 1991, subiu para 56%, reforçando também a feminização da força de trabalho. De tal modo que, no final da década de 1980, a taxa de feminização da população ativa tinha chegado a 40%, subindo para 47,3% em 2012 (Eurostat, 1994; INE, 2012).

Como já vários estudos mostraram (Ferreira, 1998), com efeito, os enormes investimentos do setor público produtivo, depois das nacionalizações levadas a cabo em 1975, e a expansão do consumo do setor público administrativo ao longo de toda a segunda metade da década muito terão contribuído para que assim acontecesse. A intervenção estatal traduziu-se em iniciativas de apoio à manutenção de postos de trabalho, de viabilização económica de muitas empresas e de alterações da relação salarial que tiveram um impacto direto sobre o movimento de criação-

-supressão de emprego. Na verdade, entre nós, as políticas económicas da década de 1970 foram pautadas por preocupações essencialmente redistributivas e transformadoras da relação salarial. Foram, então, tomadas medidas que tiveram um impacto direto no aumento do emprego feminino, como é o caso da fixação do salário mínimo, do subsídio de desemprego e da licença de maternidade de 90 dias e outros direitos na gravidez, na maternidade e na assistência à família (Ferreira, 1998). Dentre estes direitos, importa destacar os seguintes: na *gravidez* – dispensa de trabalho, sem perda de regalias ou de remunerações, para permitir idas à consulta médica; na *maternidade* – licença de parto de 14 semanas, sem perda de tempo de serviço, de remunerações e de subsídios; na *assistência aos filhos e outros dependentes* – dispensa para as consultas médicas durante a gravidez, dois turnos de uma hora por dia enquanto dura a amamentação e até a criança perfazer um ano de idade, faltas até 30 dias por ano para prestação de assistência em caso de doença das crianças, ou mesmo dois anos de licença especial sem direito a vencimento. A capacidade de assimilação destas transformações por parte da economia portuguesa era, no entanto, bastante limitada e não se estranha, assim, a relação de tais transformações com a expansão da economia subterrânea e o empolamento do mercado de trabalho paralelo, tendencialmente ocupado por mulheres, sobretudo nas suas modalidades mais precárias. O efeito líquido destas políticas, quer pela expansão dos serviços públicos, quer pela submersão da economia, acabou por inelutavelmente se traduzir na enorme expansão do emprego feminino em Portugal. Foi criada a possibilidade de as mães de crianças pequenas se tornarem trabalhadoras a tempo inteiro. Em 1999, a taxa de emprego para as mães portuguesas, a viver em casal e com uma criança com idade abaixo dos seis anos, foi de 74,5%, uma das mais altas na UE. Este padrão mantinha-se mesmo para as mães em famílias monoparentais (75,7%) (OCDE, 2001: 134-135).

A transformação operada na relação salarial, que adquiriu algumas dimensões fordistas e tornou a ligação ao mercado de trabalho mais atraente, ao lado da elevação dos padrões de consumo, constantemente pressionados por elevadas taxas de inflação (só controladas na década de 1990), são fatores que vieram agudizar a necessidade de multiplicar as fontes de rendimento das famílias e, deste modo, ajudam a explicar as altas taxas de atividade das mulheres portuguesas.

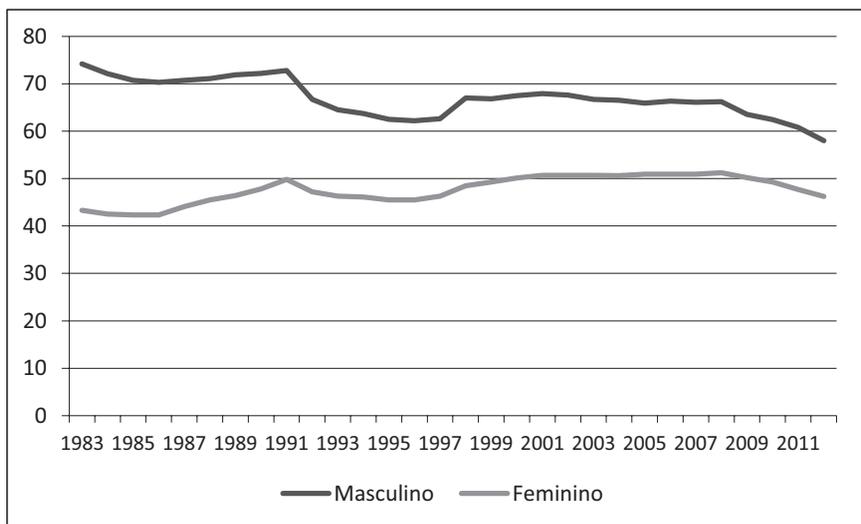
Na década de 1980, as políticas económicas continuaram a favorecer o emprego e a sacrificar os salários, face ao agudizar da crise económica e ao aumento do desemprego, dos salários em atraso e da precariedade. Portugal corria o risco de entrar em bancarrota em vésperas de se tornar membro das Comunidades Europeias (Comunidade Económica Europeia e Comunidade Europeia da Energia Atómica), o que haveria de conduzir à segunda intervenção do Fundo Monetário Internacional no país. As leis laborais tinham tornado o despedimento virtualmente impossível em todos os setores de emprego antes de 1989. Os sindicatos fecharam-se em reivindicações defensivas na defesa dos salários e dos postos de trabalho. Para

fugirem a esta autêntica *iron cage*, as entidades empregadoras optaram por recrutar recorrendo às formas mais precárias de emprego (contratos a prazo) e a salários com peso crescente da parte variável. Durante toda a década de 1980, vingou uma política de combate ao desemprego, à custa da contratação a prazo, com sacrifício da qualidade em prol da quantidade do emprego.

Podemos situar nesse período o nascimento e desenvolvimento do padrão de “flexibilização na margem” que tem predominado no sistema de emprego em Portugal (Dornelas *et al.*, 2011) e que se caracteriza pelo recurso extensivo ao emprego não permanente e economicamente dependente, mas juridicamente autónomo (composto por falsos recibos verdes), com um efeito de vincada segmentação do mercado de trabalho e aprofundamento das desigualdades sociais.

Um estudo sobre o emprego atípico em Portugal no final da década de 1980 mostrou que as mulheres eram as mais afetadas pelo atraso no pagamento de salários e pelo trabalho clandestino e precário (Lopes *et al.*, 1993). Constituíam, como continuam a constituir hoje, a maioria nos empregos em tempo parcial, nos contratos a curto prazo, nos contratos de subcontratação, no trabalho familiar não remunerado, no trabalho doméstico não remunerado, no subemprego e no trabalho atípico, mesmo no setor público. O efeito líquido das políticas governamentais, o crescimento dos serviços públicos e a informalização da economia resultaram numa expansão significativa do emprego feminino. A desregulamentação do mercado de trabalho na década de 1980, tendo em vista possibilitar a flexibilidade, reforçou a incorporação das mulheres no mercado de trabalho através de um aumento da procura de mão-de-obra não sindicalizada, com uma relação mais instável com o mercado de trabalho, à qual eram pagos salários mais baixos. A necessidade de multiplicar as fontes de rendimento da família também contribuiu para essa feminização, já que o desejado aumento do consumo se defrontava com altas taxas de inflação que só foram controladas já na década de 1990. Donde a crescente feminização do emprego que se constata na figura seguinte.

Figura 2-1. Taxa de emprego, por sexo (%) (1983-2012)

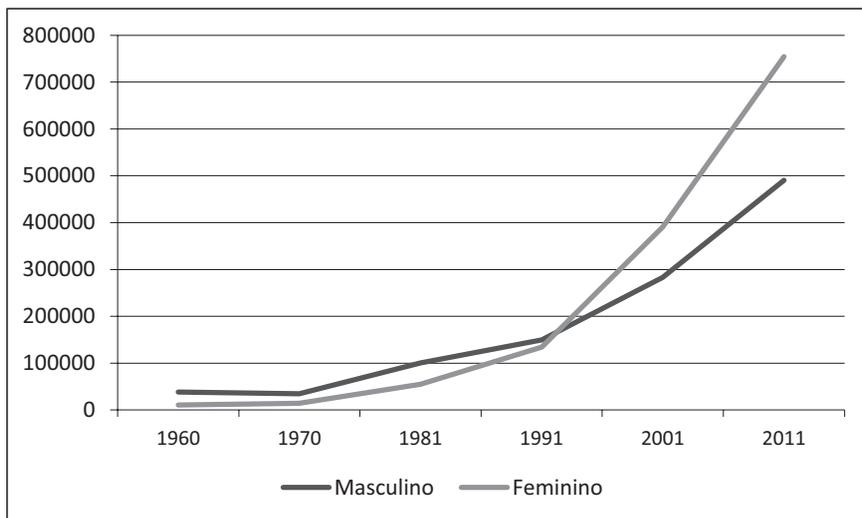


Fonte: PORDATA (2012), com base em INE – *Inquérito ao Emprego*.

Por outro lado, durante todo este período, a expansão do emprego no setor público facilitou o acesso das mulheres a um emprego bem remunerado e qualificado, que oferecia segurança no trabalho e um ambiente amigável do ponto de vista de conciliar os compromissos trabalho/família. Os setores da saúde, da justiça, da segurança social e da educação, criaram mais oportunidades, contribuindo para a feminização das profissões científicas e técnicas em Portugal (cerca de 50% até ao final da década de 1980). No setor privado, os serviços financeiros também ajudaram a criar mais oportunidades de empregos qualificados para titulares de diplomas de ensino superior.

Na verdade, desde a década de 1990, houve uma verdadeira explosão no ensino superior com o número de estudantes em universidades e outras escolas públicas e privadas a mais do que duplicar entre 1990/1 e 2000/1, de 184 764 para 381 078. As mulheres reforçaram a sua posição, aumentando a taxa de feminização de 55,5% para 56,9% (INE, 1991; 2001). Este investimento em educação tem sido recompensado em Portugal, até recentemente, por melhores oportunidades no mercado de trabalho (OCDE, 2011).

Figura 2-2. População residente com 15 e mais anos com o ensino superior completo, por sexo (1960-2011)



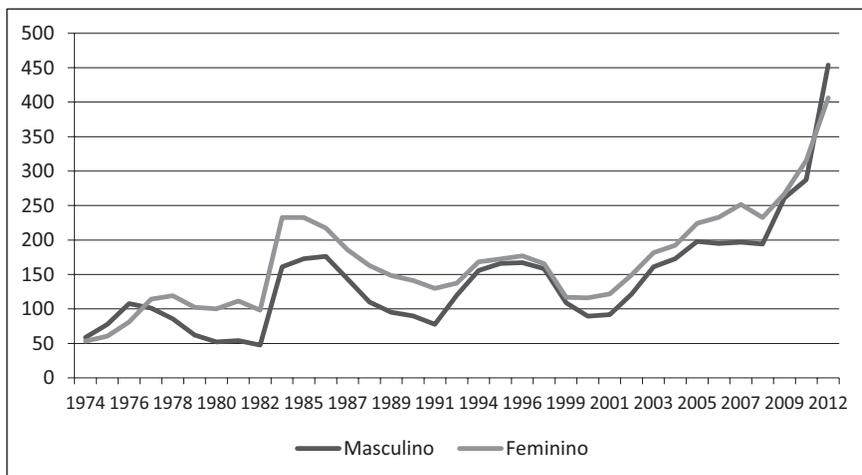
Fonte: PORDATA (2012), com base em INE – *Censos da População*.

De meados da década de 1990 em diante, a abertura do comércio mundial e a chegada de produtos extremamente baratos de países asiáticos forçaram o encerramento de muitas empresas de calçado, têxteis e outros setores.⁷ O desemprego começou a surgir em consequência das muitas dificuldades que a economia portuguesa estava a experimentar. Ao perder competitividade no setor industrial, muitas multinacionais que operam em setores tradicionais começaram a deslocar-se para países com força de trabalho mais barata. Também o setor bancário entrou em reestruturação, contribuindo as fusões, mas também a informatização para a contração do volume de emprego, em especial o menos qualificado (Larangeira e Ferreira, 2000). No gráfico seguinte, pode ver-se a curva que representa o desemprego feminino sempre acima da do masculino, com exceção dos últimos anos, em que já se evidenciam os impactos mais fortes da corrente crise sobre o emprego masculino. De resto, é bem notória a crise do emprego verificada na década de 1980, bem assim como a de meados da década de 1990 (entre 1992 e 1996).⁸

⁷ O emprego no setor têxtil tem vindo a diminuir. Empregava 243 264 trabalhadores em 2002, mas oito anos depois mais de um terço dos postos de trabalho tinham sido destruídos (ATP, 2011).

⁸ Há quebras de séries nos anos 1982, 1992, 1998 e 2011.

Figura 2-3. Número de pessoas desempregadas (em milhares) (1974-2012)



Fonte: PORDATA (2012) com base em INE – *Inquérito ao Emprego*.

Na verdade, a economia portuguesa falhou a convergência com os níveis de crescimento médio da UE desde 2000, principalmente devido à falta de modernização do tecido económico, ainda composto principalmente de pequenas e microempresas. Segundo o INE, o peso deste segmento de empresas era de 88,1% em 2010 (INE, 2012).⁹ Estas empresas possuem, em geral, baixas taxas de inovação e fraca sustentabilidade, e são muitas vezes lideradas por gerentes mal qualificados, renitentes em contratar pessoal altamente qualificado ou investir na formação profissional.¹⁰

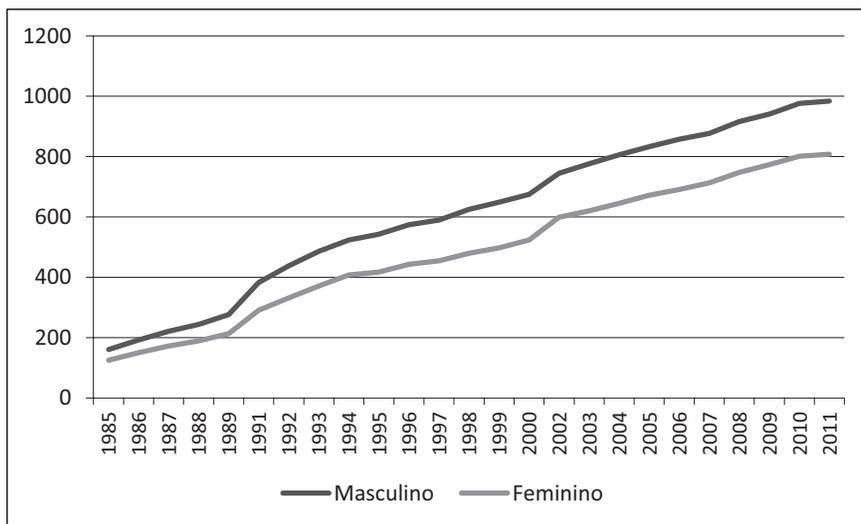
É neste contexto que o aumento do peso do emprego feminino pouco qualificado deve ser entendido. Num período de 20 anos, o peso deste tipo de emprego aumentou de 11,6%, em 1992, para 17,7%, em 2010 (em contraste com a ligeira mudança de apenas 0,2 pontos percentuais registada no emprego masculino – de 7,6% para

⁹ Realce-se que é de microempresas que estamos a falar, ou seja, de empresas que empregam menos de 10 pessoas e têm menos de dois milhões de euros de volume de negócios anual. As grandes empresas representam apenas 0,1% (eram 1153, em 2010), mas têm um peso de 22,4% no emprego e de 45% no volume de negócios. No que toca à média de trabalhadores por empresa (num universo que exclui as empresas em nome individual), esta situou-se nas 8,28 pessoas por empresa em 2010. Estes dados são provenientes de um estudo do INE, com base na Informação Empresarial Simplificada (IES), que não permite comparações com anos anteriores. Através da IES, a partir desse ano, as empresas passaram a cumprir, de uma só vez, as obrigações de declaração das contas anuais junto dos Ministérios das Finanças e da Justiça, do Banco de Portugal e do INE. Os indicadores trabalhados excluem as empresas em nome individual, que representam cerca de 68,6% do universo empresarial total (1 168 965 em 2010, segundo o INE, 2012). Donde resulta a incidência sobre um universo da ordem das 366 474 empresas de todos os setores de atividade com um peso variável no volume total do emprego, com destaque para a Indústria, com mais de 23%, o Comércio, com cerca de 20%, e os Outros Serviços, com mais de 40%.

¹⁰ O nível de escolaridade do empresariado tem sido apontado como uma dificuldade para superar o desempenho das empresas neste domínio. Com efeito, em 2012, 60% das pessoas que trabalhavam por conta própria como empregadoras não tinham mais do que 9 anos de escolaridade (em 2000, ainda eram 78,9%). Compreende-se, assim, que, de acordo com um inquérito realizado em 2004 pelo Instituto da Qualidade e Formação a 10 022 empresas, apenas 11,8% realizavam formação e as que responderam dizendo “sem formação” atingiram a elevada percentagem de 72,6% (IQF, 2004).

7,8%) (INE, 2011), indicando a exploração intensiva e a marginalização experimentada pelas mulheres no mercado de trabalho. Os persistentes diferenciais salariais que se têm observado confirmam esta conclusão.

Figura 2-4. Remuneração base média mensal das pessoas que trabalham por conta de outrem, por sexo



Fonte: PORDATA, com base em Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (até 2009) e Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Inovação (a partir de 2010).

Muitos fatores convergiam, portanto, na dinâmica de um mercado de trabalho que facilitou a participação das mulheres na atividade económica e no acesso ao emprego, contribuindo assim para as altas taxas de emprego das mulheres, mas também para o perfil do emprego feminino predominantemente pouco qualificado, mal pago e a tempo integral.

2. Desenvolvimentos no regime providencial e nas estruturas familiares

O sistema de bem-estar social português tem um perfil híbrido que dificilmente se encaixa na tipologia produzida por Esping-Andersen – ou até mesmo nas alternativas modificadas, que propuseram, por exemplo, Andreotti *et al.* (2001), para países da Europa do Sul –, em relação à qual Portugal apresenta diferenças significativas. Como mostrado em outro lugar (Ferreira, 1988), até à década de 1990, o perfil específico do sistema de bem-estar em Portugal incluiu três características centrais: o grande número de mulheres (inclusive as mulheres casadas e com filhos) no emprego a tempo inteiro (formal e informal), a escassez de serviços de assistência social para a família e a falta de envolvimento masculino em trabalhos

domésticos e prestação de cuidados. Com os países do Sul da Europa, compartilha, contudo, um baixo nível de emprego a tempo parcial e um elevado nível de autoemprego. Finalmente, o país é único nas elevadas taxas de emprego que evidencia no caso de determinados grupos de mulheres, em particular, as mães de crianças pequenas, as mulheres com fraca escolaridade e mais velhas, e na elevada taxa de emprego na agricultura e na indústria (principalmente na têxtil).

No que se refere a medidas destinadas a conciliar a vida profissional e familiar, durante a década de 2000, o país divergiu de outros países da Europa do Sul na extensão da licença de maternidade, na percentagem do salário médio pago e nos serviços de acolhimento de crianças com idades abaixo dos três anos (que eram mais elevados do que os verificados no Sul da Europa, mas muito inferiores aos dos países nórdicos) (OCDE, 2001: 144).

Entre 1994 e 2007, a percentagem de famílias de dupla carreira em que ambos os membros do casal trabalham a tempo inteiro, tendo uma criança com menos de seis anos, aumentou de 54,3% para 66,5%, uma das mais elevadas na União Europeia. A elevada taxa de mulheres trabalhadoras configurou um modelo de família de carreira dupla, no qual, contudo, prevalece uma ideologia de separação entre o papel produtivo masculino e a função reprodutiva feminina como sua principal referência.

Os dois membros do casal trabalham e têm acesso aos direitos e benefícios sociais, que podem desfrutar em quase igualdade de condições como trabalhadores com responsabilidades familiares. O Estado, por seu turno, trata homens e mulheres igualmente como produtores e cuidadores (com algumas exceções), mas não cria os meios essenciais para poderem desempenhar ambas as funções de forma adequada. O mercado ainda está impregnado da ideologia do provedor masculino, discriminatória para com as mulheres, em geral, e para com as mulheres com responsabilidades familiares, em particular, bem como com os homens que procuram partilhar responsabilidades familiares. Intrinsecamente, como apontado por Sílvia Portugal (2008), perdura no país a ideologia familialista, na qual a família prevalece como o principal prestador de cuidados.

Isto é evidente nos resultados de estudos de opinião sobre o trabalho e as atitudes familiares, como o Inquérito Social Europeu. Como foi resumido por Karin Wall (2007), Portugal ocupa uma posição complexa: nem conservadora de mais, nem demasiado moderna sobre atitudes em relação à participação das mulheres no mercado de trabalho; muito moderna em afirmar a necessidade de os homens aumentarem a sua participação na vida familiar; extremamente conservadora em avaliar o impacto do emprego das mulheres sobre o cuidado das crianças e na vida familiar (Wall, 2007: 247). Ainda prevalece na prática a ideia de que as mulheres são mais competentes para cuidar da família e filhos e que são elas que devem

sacrificar a sua carreira (Matias *et al.*, 2011). As práticas sociais de conciliação do trabalho e vida familiar refletem esta atitude complexa, mas pode dizer-se que acabam por ser regidas pela necessidade (Ferreira e Lopes, 2009). Ou seja, a ideologia é moderada por um certo grau de pragmatismo.

Nas últimas décadas, a dimensão média das famílias portuguesas caiu de 3,1 pessoas por agregado familiar, em 1991, para 2,6, em 2011. Desde 1993, o saldo migratório positivo tem sido o fator responsável pelo crescimento da população, embora a sua contribuição relativa tenha diminuído desde 2003. Na década de 1990, Portugal tornou-se um país de imigração, recebendo pessoas do Brasil e de outras ex-colónias portuguesas (especialmente Cabo Verde, Guiné e Angola), mas também de países do Leste Europeu (em especial, Ucrânia, Roménia e Moldávia). Muitas mulheres imigrantes encontraram trabalho no serviço doméstico remunerado e nos serviços de prestação de cuidados, em casas particulares ou empresas. Fazem parte da rede internacional de cuidados que emergiu para responder às necessidades deixadas por satisfazer pelas mulheres trabalhadoras da classe média nos países ocidentais.

Durante a década de 2000, a introdução de políticas para incentivar os homens a envolverem-se mais nos cuidados às crianças e, particularmente na segunda metade da década, para reforçar o investimento social foram necessidades reconhecidas pelos governos como medidas para promover a igualdade entre os sexos e prosseguir a Agenda de Lisboa. A Agenda de Lisboa propunha um *welfare mix*, um modelo híbrido de prestação de bem-estar, no qual o Estado e as famílias partilhavam a responsabilidade pelos chamados novos riscos sociais. Neste contexto, impunham-se mais licenças, mais longas e com melhor compensação financeira, para pais e mães poderem cuidar das crianças, bem assim como outras formas de apoio social à vida familiar.

O investimento em serviços de assistência social lançado pelo governo português a partir de 2006 foi crucial para a expansão do apoio às famílias. Quando a crise começou, esta política foi interrompida, embora os projetos já em execução (principalmente creches, lares para a população idosa, serviços de apoio domiciliário e unidades de cuidados continuados) tenham sido pouco afetados. Em 2009, a decisão de dar continuidade a esses investimentos justificava-se como um meio de luta contra o desemprego e atenuação dos efeitos da crise. Por outro lado, outras políticas importantes adotadas desde 2006 têm claramente contrariado a ideologia familialista. Além das políticas já mencionadas, as novas medidas incluem: legalização do aborto a pedido da mulher (2007); escolarização em tempo integral para as crianças na escola primária (2006); novas prestações pecuniárias, incluindo o abono pré-natal (2007); atribuição de fundos estruturais para promover a igualdade de género em empresas e municípios (2007); reforço das políticas de prevenção e combate à violência doméstica (2007); legalização de casamentos do mesmo sexo (2009).

São, no entanto, legítimos os receios de que estas ainda frágeis medidas políticas para transferir responsabilidades da família para o coletivo e para o reforço do papel do Estado estejam a ser postas em causa pela crise e pelo domínio da ideologia neoliberal, que procura retrair o Estado de todas as áreas sociais, com exceção das assistencialistas que combatem a pobreza extrema.

Em termos muito gerais, podemos salientar que durante a crise os hiatos entre os indicadores do emprego dos homens e das mulheres evidenciaram uma tendência decrescente, principalmente porque o desemprego não atingiu tanto as mulheres quanto os homens durante os primeiros dois anos de crise. Assistimos a uma “feminização” das condições de trabalho enfrentadas pelos homens, mas persistem no mercado de trabalho muitas formas de discriminação em função do sexo que atingem em especial as mães trabalhadoras.

3. Políticas para a construção da igualdade no trabalho e no emprego: prioridades e estratégias

As políticas públicas de “igualdade de género” foram introduzidas durante a segunda metade dos anos 1970 como resultado de uma estratégia de cima para baixo e como uma componente de modernização e democratização que se seguiu à revolução de 25 de Abril de 1974. Foi um início tardio quando comparado com outros países da Europa ocidental e foi um desenvolvimento lento num país com altos níveis de iliteracia e um baixo nível de individualização.

A primeira lei de “igualdade”, com um amplo espectro, foi aprovada em 1979 como parte de uma estratégia de transposição para a legislação portuguesa das duas diretivas da CEE sobre esta matéria emitidas durante a década de 1970. Para o governo, era parte de uma tarefa mais ampla – a adaptação do quadro legal português à então chamada Comunidade Económica Europeia. Na verdade, a integração de Portugal na CEE ocorreria sete anos mais tarde, mas as negociações já decorriam desde 1977.

A Lei da Igualdade de 1979, que se aplica tanto ao setor privado, incluindo a agricultura, como ao público (após a extensão em 1988), estabelecia a igualdade de oportunidades no acesso ao emprego, progressão na carreira e remuneração. Em quase todos os setores, a maior parte da legislação da igualdade de género é o resultado da transposição das diretivas europeias para a lei portuguesa.

Nos primeiros dez anos de vigência da lei, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) fez um esforço gradual para adaptar as políticas de emprego e de formação aos objetivos, tornando obrigatória, em 1985, a inclusão do tema da igualdade de oportunidades e tratamento de homens e mulheres na formação interna de agentes regionais dos serviços de emprego e formação (Lopes e Perista, 2010:

194). Maria do Carmo Nunes (1999: 29), protagonista desse processo, deixou-nos o registo das dificuldades sentidas pela pequena estrutura criada com a finalidade de dinamizar esse processo, o “Núcleo para o emprego feminino” (posteriormente alargado para a “Rede de Responsáveis para a Igualdade de Oportunidades”), que conseguiu, apesar de tudo, desenvolver algumas atividades de sensibilização e de questionamento das próprias regras do sistema de formação e emprego.¹¹

Durante essa década inicial de vigência da lei da igualdade, foram tomadas algumas medidas específicas de apoio às mulheres, ao abrigo da lei da igualdade, que dizia expressamente, no n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 392/79:

Não são consideradas discriminatórias as disposições de carácter temporário que estabeleçam uma preferência em razão do sexo imposta pela necessidade de corrigir uma desigualdade de facto enquanto valor social (MT, 1979: 2467).

Vale a pena rever algumas dessas medidas que procuravam combater um fenómeno ainda hoje extremamente marcante das estruturas do mercado de trabalho nacional, que é a segregação nas suas três dimensões – horizontal, vertical e transversal (Ferreira, 2004). Assim, registamos, seguindo Nunes (1999: 27-28), um conjunto de normas adotadas pelo IEFP, essencialmente orientadas para o apoio à formação:¹²

- obrigatoriedade de incluir pelo menos três mulheres nas ações de formação em áreas profissionais tradicionalmente masculinas;
- concessão de um subsídio de alojamento às estagiárias nos Centros de Formação sem instalações apropriadas (designadamente dormitórios);
- obrigatoriedade de apresentar candidaturas de ambos os sexos em resposta a uma oferta de emprego, independentemente das “exigências” discriminatórias da entidade patronal;
- recomendação de dar especial atenção a certos grupos de mulheres, nomeadamente, mulheres sós com pessoas a cargo, jovens sem qualificações e mulheres que retomassem a atividade profissional após uma interrupção por motivos familiares;
- inclusão obrigatória em todos os anúncios de emprego do IEFP da frase «Em todas as profissões é assegurada a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres»;
- atribuição de um subsídio de infantário ou jardim de infância a formandos/as que comprovem ter filhos a cargo e a necessidade de os confiar a terceiros para poderem frequentar cursos de formação profissional nos Centros de Gestão Direta do IEFP (com financiamento do Fundo Social Europeu).

¹¹ A sua ação provocou alguma incomodidade, de tal modo que em 1993 essa estrutura veio a ser desmembrada e às pessoas que a integravam foram atribuídas responsabilidades em Programas Operacionais do Quadro Comunitário de Apoio (QCA I, 1990-1993) e da Iniciativa NOW (*New Opportunities for Women*, lançada em 1991) (Nunes, 1999: 29), importantes fontes de financiamento de projetos de intervenção nos domínios do emprego e da formação das mulheres.

¹² Pudemos constatar que este normativo do IEFP foi objeto de debate e afinação na Comissão Tripartida da CITE (Atas de 5/6/1984 e 31/8/1984).

Outras medidas, em especial na segunda metade da década de 1980, procuravam apoiar diretamente a dessegregação do mercado de trabalho (seguindo agora Lopes e Perista, 2010: 200):

- majoração em 20% do financiamento atribuído a Iniciativas Locais de Emprego (ILE) e “ninhos de empresas” (programas do IEFP), no caso de proporcionarem o acesso a mulheres a profissões ou sectores onde estavam sub-representadas;
- majoração dos subsídios atribuídos à formação no caso de esta contribuir para a dessegregação do mercado de trabalho, de que são exemplo: “Formação e Integração de Quadros” (FIQ), “Formação e Integração de Adultos” (FIA), “Inserção de Jovens na Vida Activa” (IJOVIP) e (já no início dos anos 1990) o “Sistema de Aprendizagem”;
- ações de formação de raparigas na área da construção civil e em serralharia civil e mecânica;
- recrutamento de 10 monitoras de formação para os Centros de Emprego do IEFP em áreas não tradicionalmente femininas.

Desde esses primeiros passos, era visível que o principal obstáculo para a promoção da igualdade e da não discriminação não era a falta de enquadramento legal mas, sim, da sua implementação e execução (Ferreira, 2000). Na década em causa, a de 1980, a taxa de analfabetismo das mulheres com mais de 24 anos era extremamente elevada e o tecido económico e empresarial caracterizava-se por ser extremamente pobre em oportunidades e anquilosado em termos de abertura à diversidade da força de trabalho, pelo que o terreno de intervenção era extremamente difícil.

Como se depreende do exposto até agora, o desenho das políticas assentava numa análise que visibilizava os défices da força de trabalho feminina. Todo o esforço era orientado para superar esses défices e tornar as mulheres mais iguais aos homens. As estruturas permaneciam inquestionadas – o esforço de mudança era canalizado sobretudo para o lado da oferta de trabalho das mulheres. Ressalve-se, contudo, o esforço feito no IEFP para intervir ao nível dos próprios serviços de emprego e formação profissional, o que já parte de uma lógica diferente, de que é necessário também intervir ao nível do contexto procurando influenciar a oferta e a procura no mercado de trabalho. Para que esta orientação fosse alterada, foi preciso esperar por uma mudança de paradigma, provocada sem dúvida pelo fraco sucesso das adotadas até então, ou seja, da que procurava criar igualdade de oportunidades a homens e mulheres e da que procurava superar os défices de empregabilidade destas últimas, criando programas especiais de apoio destinados a essa finalidade. Essa mudança ocorreu em meados da década de 1990, altura em que registamos dois marcos extremamente importantes – a Conferência de Pequim, em 1995, e o lançamento da Estratégia Europeia para o Emprego, em 1997. Em termos nacionais, também se dá uma mudança importante, com forte impacto nas políticas públicas para a igualdade,

e que foi a vitória eleitoral do Partido Socialista, que passou a governar com maioria absoluta, em 1995. Trata-se de um período particularmente favorável para o aprofundamento da proteção social e do diálogo social. Em 1996, são assinados dois importantes acordos de concertação social entre o Estado e os parceiros (veja-se o Capítulo 5 sobre as questões do diálogo social), o primeiro dos quais reduziu o horário de trabalho para 40 horas semanais, um contributo importante para a conciliação trabalho/família. No capítulo das políticas de igualdade, entrava-se no paradigma do “*mainstreaming* da igualdade de género”.

4. *Mainstreaming* e conciliação trabalho/família

A estratégia do *mainstreaming* de género é baseada na ideia de que as políticas têm diferentes efeitos nas mulheres e homens devido a diferenças na respetiva situação social, recursos e papéis. A necessidade de seguir uma estratégia de integração da igualdade de género tem sido enfatizada como um caminho que inclui homens e relações sociais de sexo em todas as políticas, indo para além da centralidade das mulheres nas políticas de igualdade.

Desde os anos 1990, especialmente desde a Conferência Mundial de 1995, em Pequim, esta nova abordagem do Estado tem ganho grande visibilidade. A UE, em 1996, decidiu promover uma estratégia de “*mainstreaming* da igualdade de género” em todos os domínios das políticas, o que, conforme se tem vindo a provar, não é uma tarefa fácil: por um lado, é um processo complexo e, por outro, exige atores que estejam no topo da administração e da tomada de decisão política com sensibilidade face às questões da igualdade. Isto porque, como se referiu em outro lugar,

O *mainstreaming* é [...] [um]a forma [de] reformismo estatal, uma estratégia pela qual o Estado procura a sua reforma. É um processo técnico e político que requer mudanças tanto nas culturas organizacionais e nos modos de pensar, bem como nos objectivos, estruturas e alocação de recursos por parte de todos os protagonistas. [...]. O *mainstreaming* requer mudança a todos os níveis: na definição de prioridades, no planeamento, na implementação e monitoramento de políticas. As suas ferramentas incluem: novas decisões sobre o orçamento e um modelo diferente de gestão de recursos humanos, acções de formação, revisão de procedimentos institucionais, e elaboração e divulgação de manuais de boas práticas. A questão que se coloca é a de saber quem serão os sujeitos dessas mudanças (Ferreira, 2000: 17).

Na sociedade portuguesa, não há uma cultura de avaliação e de *accountability*, isto é, de prestação de contas, transparência e responsabilização. Isto ocorre quer nas organizações privadas, quer na administração pública. Sem esta cultura, dificilmente uma estratégia de *mainstreaming* pode ser eficaz, já que, neste paradigma, é claro que a iniciativa deve partir “de cima”. Partindo deste considerando, tentaremos, apesar de tudo, escrutinar as políticas de emprego em Portugal seguidas desde o

lançamento da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) e discuti-las do ponto de vista da sua eficácia na promoção da igualdade entre homens e mulheres. Assim, ao invés de focar a sua lógica de igualdade de oportunidades, ou de ação positiva ou de *mainstreaming*, vamos procurar mostrar se uma política sob escrutínio tem resultados positivos ou negativos em termos de promoção da “igualdade de género”.

Desde 1979, a lei da igualdade de mulheres e homens passou por mudanças importantes. Algumas dessas mudanças constitucionais e legislativas foram positivas e podemos dizer que os anos 1990 constituem um marco deste ponto de vista. Em 1997, a revisão da Constituição tornou a promoção da igualdade entre homens e mulheres um dos *deveres* fundamentais do Estado português, conferindo legitimidade constitucional às políticas de ação positiva. Além disso, a proteção contra todas as formas de discriminação foi reconhecida na Constituição como um direito fundamental de cada pessoa.¹³

Outro marco de importância primordial foi a nova lei de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no trabalho (Lei n.º 105/97, de 13 de setembro). Entre outras considerações, esta lei deu uma definição de discriminação indireta como uma medida que parece neutra nos seus critérios ou na prática, mas tem efeitos negativos desproporcionais num dos sexos, nomeadamente pela referência ao estatuto familiar ou cívico, e que não pode ser justificada com razões objetivas. Apesar de a primeira Lei de Igualdade, de 1979, ter proibido a discriminação indireta, esta foi a primeira vez que esta modalidade de discriminação foi definida de uma forma tão clara e positiva. Além disso, esta nova lei estabeleceu uma inversão do ónus da prova (ver art.º 5.º) e deu às associações sindicais capacidade judicial ativa para instaurar processos nos casos de discriminação direta ou indireta em função do sexo no trabalho e no acesso ao emprego, independentemente de casos individuais de discriminação. Antes desta alteração, os sindicatos só podiam representar trabalhadores perante os tribunais quando estes se dispunham a apresentar queixa, enquanto daí em diante passaram a poder intentar ações junto dos tribunais competentes «independentemente do exercício do direito de acção pelo trabalhador ou candidato» (art.º 4.º/1). Para efeitos de prova, a entidade patronal passou também a ter que demonstrar a sua inocência perante alegações de discriminação por parte de algum/a trabalhador/a e passou a ser obrigada a manter registos de processos de recrutamento durante cinco anos.

Ao abandonar a individualização da aplicação da lei, inerente a uma tradição liberal individualista, passava-se a um novo plano, a uma lógica que reconhece maior sucesso às queixas individuais quando estas são apoiadas por atores coletivos, como as associações sindicais. Conta-se com a disponibilidade dos sindicatos para

¹³ Maria do Céu da Cunha Rêgo (2010) já fez esta desmistificação, pelo que não vamos aqui duplicar esse trabalho, quer porque não temos nada a acrescentar, quer porque, em parte, no que diz respeito à CITE, em particular, esse despiste é feito no Capítulo 3.

financiar e apoiar os seus membros durante o difícil e dispendioso processo judicial, o que pode assegurar uma aplicação mais efetiva da legislação.

A tentativa de superar a lógica da queixa individual consubstanciou-se também no desenho de políticas mais proativas de intervenção no contexto social, económico e político, através do recurso a planos de ação nacionais para a igualdade. O primeiro *Plano Global para a Igualdade de Oportunidades* foi adotado em 1997 (PCM, 1997). Este plano compreendia nove áreas de intervenção amplas e várias medidas setoriais que visavam a integração do princípio da igualdade de oportunidades em todas as políticas económicas, sociais e culturais, tendo sido dada especial atenção à igualdade de tratamento entre homens e mulheres no trabalho e no emprego. O Plano continha propostas para intensificar o acompanhamento da aplicação da legislação da igualdade pela CIDM e pela CITE (em articulação com os serviços da Inspeção do Trabalho).¹⁴ Também promoveu o autoemprego e a educação das mulheres, e encorajou as entidades empregadoras a adotar planos de ação positiva para melhorar o emprego de mulheres jovens e mulheres com idade superior a 40 anos e desempregadas. A adoção a nível nacional de planos de ação positiva pelos parceiros sociais era também incentivada.

A preocupação de implementar o *mainstreaming* de género nas políticas e ações dos vários Ministérios era clara neste primeiro Plano. Era suposto que Conselheiras/os Ministeriais para a Igualdade, designadas/os pelos seus respetivos ministérios, a partir da sua participação no Conselho Consultivo da CIDM, ajudassem a assegurar a implementação do plano de ação. A avaliação deste primeiro plano para a igualdade mostrou que faltavam metas e alocação de responsabilidades, pelo que chegou ao seu termo com um grau muito baixo de implementação, em parte devido à falta de nomeação e capacitação das/os Conselheiras/os Ministeriais para a Igualdade para cumprirem o seu papel.

Em maio de 1999, o governo lançou o primeiro Plano Nacional contra a Violência Doméstica, que incluiu a criação de uma linha telefónica gratuita a funcionar 24 horas por dia, bem como uma rede pública de centros de atendimento às mulheres vítimas de violência e tráfico. Não vamos aqui detalhar estas políticas de combate à violência, mas é forçoso referir que elas contribuem para melhorar o contexto de trabalho e, em particular, as condições de vida das mulheres.

¹⁴ Nos pontos 1 e 2 do seu objetivo 3, explicitavam-se algumas medidas a executar pela CITE: «1 – Reforçar o controlo do cumprimento das normas estabelecidas nos Decretos-Leis n.ºs 392/79, de 20 de Setembro, e 426/88, de 18 de Novembro, através da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego e da intervenção da Inspeção-Geral do Trabalho, cujos agentes serão, para este efeito, objecto de formação específica; 2 – Criar na Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego um observatório para o seguimento da temática da igualdade nos instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho, designadamente para a detecção e prevenção de discriminações directas e indirectas, e ainda incentivar a introdução de ações positivas e de uma nova cultura de empresa e da igualdade, devendo para o efeito promover-se a sensibilização dos negociadores sindicais e patronais.» (PCM, 1997: 1324).

A Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres passou a apoiar, a partir de 1997, as autoridades locais para as sensibilizar para a necessidade de adotar uma estratégia de integração a nível local, de proceder à nomeação de conselheiras/os de igualdade e de criar estruturas promotoras das políticas de igualdade. Várias iniciativas foram organizadas para adotar o *mainstreaming* a nível local. Em maio de 2001, foi publicada a lei que obriga à apresentação anual ao Parlamento de um relatório sobre o desenvolvimento da igualdade em matéria de emprego, trabalho e formação profissional. Com a mudança de governo, em 2002, que passou a ser liderado por uma aliança PSD/PP, essas ações continuaram, mas a um ritmo muito mais lento e em alguns aspetos pararam mesmo completamente (como é o caso dos relatórios, que só foram retomados mais tarde, em 2005).

Foram incluídas ações positivas para a igualdade no III Quadro Comunitário de Apoio, mais especificamente no programa operacional “Emprego, formação e desenvolvimento social”, que continha uma medida especial (medida 4.4) para promover a “igualdade de oportunidades para mulheres e homens”, tanto pelo reforço de ações positivas como pela adoção do *mainstreaming* de género em todos os campos de atividade, desenvolvendo assim estratégias globais e integradas para promover a participação equilibrada de homens e mulheres na vida profissional e familiar e na tomada de decisões, e criando as condições para mudar a normatividade social no que respeita aos papéis sociais masculinos e femininos.

O Segundo Plano Nacional para a Igualdade foi concluído em 2002, mas, depois de alguma turbulência política e mudanças de governo, só entrou em vigor no final de 2003. Não trouxe verdadeiramente políticas novas. A única que assim podemos considerar – o *gender budgeting* [*sic*] – nunca conheceu qualquer desenvolvimento. Incluía sobretudo *soft law* – ações muitas vezes limitadas à criação de páginas eletrónicas, à produção de manuais ou outras atividades de divulgação, tais como campanhas de consciencialização. A resistência a avançar com intervenções concretas levou a que, na versão final do Plano, a expressão “criar incentivos”, proposta na primeira versão posta à discussão pública, tivesse sido substituída pelo verbo “estimular”.

Assim, o II Plano Nacional para a Igualdade tinha vários problemas, quer ao nível da conceção, quer ao nível da implementação. O sistema fiscal e o da segurança social não eram tocados e o reforço do papel dos homens estava praticamente ausente.

O novo Código do Trabalho (CT) surgiria em 2003, tendo a CITE tido um papel importante na respetiva redação em matéria da não discriminação e da proteção da maternidade e paternidade. Como assinala Rêgo, o novo CT trouxe dois significativos avanços em termos de igualdade de mulheres e homens – um de forma e outro de fundo:

O [avanço cultural] de forma foi a opção clara de integrar no Código e no seu Regulamento toda a matéria relativa à igualdade de homens e mulheres no

trabalho e no emprego, incluindo a regulamentação da CITE, tornando evidente a sua pertença ao Direito do Trabalho e tornando indispensável o seu conhecimento académico e prático, de sindicatos a empresas, de inspetores de trabalho a advogados e tribunais. O avanço de fundo foi a transformação da natureza voluntária para obrigatória da licença por paternidade – assim evitando a pressão social, laboral e económica sobre os homens para que não a gozassem – solução que dispôs de uma maioria política que a aceitasse, revendo a oposição que manifestara à tentativa nesse sentido efectuada pelo XIV Governo, em finais de 2001 (Rêgo, 2010: 73-74).

Se seguirmos a opinião de Ramalho (2005), também acrescentaremos que, em aspetos cruciais, a legislação antidiscriminação e de proteção da maternidade e da paternidade no trabalho e no emprego consagrada no CT vai mais longe do que aquilo a que nos obrigariam as diretivas da União Europeia, diríamos mesmo desde as leis de proteção da maternidade e da paternidade dos anos 1980 (1982 e 1984).

Os direitos associados à maternidade e paternidade conquistados já nos anos 2000 colocam, na verdade, Portugal num patamar bastante acima relativamente ao que se passa nos restantes países europeus, em particular no que à proteção da paternidade diz respeito. A CITE, enquanto mecanismo de combate à discriminação e de defesa do direito à igualdade de oportunidades de mulheres e homens no trabalho e no emprego, percebeu desde muito cedo que um dos desafios mais importantes da sua missão era tornar os homens mais iguais às mulheres no mundo do trabalho, criando as condições para que ambos gozassem sem restrições o direito ao trabalho e dispusessem das mesmas condições para o exercerem. Os referenciais da ação da CITE decorrem de uma filosofia que toma como princípio fundamental a ideia de igualdade.¹⁵ Daí que sempre tenha estado presente a preocupação de tornar as mulheres mais iguais aos homens, naquilo que para elas é desfavorecimento, e os homens mais iguais às mulheres, naquilo que representa também uma perda. Daí ter desde sempre elegido as questões da conciliação trabalho/família como uma prioridade política absoluta. Na secção que se segue, damos conta de algumas políticas destinadas a proteger os pais trabalhadores na sua dupla função – de pais e de trabalhadores – por as considerarmos extremamente significativas e colocarem o nosso país numa posição bastante mais avançada do que são os padrões comuns entre os Estados-membros da União Europeia.

5. Políticas para envolvimento dos homens na parentalidade

As políticas mais sistemáticas que procuram potenciar o envolvimento dos homens nas atividades associadas à paternidade foram desenvolvidas durante a década de 2000, como já foi referido. Porém, há medidas anteriores que merecem referência. Sem a pretensão da exaustão, enfatizaremos as primeiras e as mais recentes. Através da chamada “lei da proteção da maternidade e da paternidade”, de 1984 (Lei n.º 4/84, de

¹⁵ Veja-se, neste sentido, a citação de Manuela Aguiar no Capítulo 6.

5 de abril), os pais alcançaram o direito a gozar a totalidade ou parte da licença de maternidade em caso de morte ou doença da mãe, assim como o direito a uma licença anual não remunerada de 30 dias para cuidar de crianças doentes com menos de 10 anos de idade. Além disso, assim como as mães, passaram a ter a possibilidade de interromper o seu trabalho durante seis meses, ou no máximo até dois anos, para a prestação de cuidados. Durante os dez anos seguintes, não houve medidas pertinentes a apontar. Desde 1995, no entanto, os governos, especialmente os do Partido Socialista, colocaram em prática uma política de Estado que determinou a extensão dos direitos dos pais trabalhadores, nas situações em que pai e mãe trabalham, como forma de aumentar a igualdade e a partilha de responsabilidades familiares pelos homens.

Com efeito, em 1995, com a aprovação da Lei n.º 17/95, de 9 de junho, os pais passaram a ter direito a dois dias úteis de licença de paternidade pagos a 100%, a usufruir imediatamente seguir ao nascimento da criança. Os homens pais adquiriram também o direito de partilhar a licença de maternidade por decisão conjunta com as mães, após um período inicial de 14 dias, cujo gozo é obrigatório para estas (Decreto-Lei n.º 194/96). O terceiro marco foi a extensão da licença de paternidade para cinco dias úteis e a introdução de uma ação positiva em favor dos pais, traduzida no direito a 15 dias úteis de licença parental suportados a 100% pela Segurança Social, sob a condição de ser gozada imediatamente após os cinco dias de paternidade ou após os quatro meses de licença de maternidade/paternidade. A situação atual foi estabelecida em 2009, com a aprovação de um novo Código do Trabalho, um importante resultado do acordo entre o Estado, preocupado com a baixa natalidade, as entidades empregadoras, interessadas na flexibilização das condições e relações de trabalho, nomeadamente na redução do pagamento de horas extra e na simplificação dos despedimentos, e os/as trabalhadores/as, preocupados/as com a segurança (formal) no emprego e com a melhoria das condições de conciliação trabalho/família.

De acordo com o DL n.º 91/2009, de 9 de abril, pais e mães podem usufruir de praticamente os mesmos períodos de licença (para cuidado das crianças, incluindo adotadas ou enteadas, pessoas idosas e adultas próximas, como cônjuges ou parceiros/as). Entre outros, podemos destacar o direito dos pais à redução do horário de trabalho para aleitação durante o primeiro ano da criança, a que têm direito desde 2000, por decisão conjunta com a mãe que não amamenta, e a três dispensas do trabalho para consultas pré-natais sem perda de remuneração, no que parece ser uma tentativa de criar vínculos dos homens com as crianças desde a gestação.

Além disso, cinco desenvolvimentos políticos recentes merecem ser sublinhados:

- A invisibilidade da maternidade e da paternidade por detrás do “coletivo” da parentalidade;
- A extensão da licença de paternidade obrigatória, que passou para 10 dias úteis, consecutivos ou não consecutivos, a ser gozada durante os primeiros 30 dias após o nascimento da criança (cinco dias consecutivos devem ser gozados imediatamente após o nascimento);

- A licença parental adicional opcional exclusiva dos pais foi encurtada para 10 dias úteis (costumava ser de 15 dias), consecutivos ou não consecutivos, também totalmente remunerada. Desta forma, a soma dos períodos de licença de paternidade e de licença parental exclusiva dos pais, que é de 20 dias, permanece inalterada; a diferença é que agora existem 10 dias que são obrigatórios em vez de 5, como anteriormente;
- A possibilidade de aumentar em 30 dias o período de licença parental inicial (180 dias a uma taxa de pagamento de 83%), no caso da partilha da licença entre mãe e pai, em que qualquer deles goze um período de 30 dias consecutivos ou dois períodos de 15 dias consecutivos;
- O pagamento de 25% da remuneração durante a licença parental adicional de seis meses (direito individual de três meses para cada um dos pais), já anteriormente previsto na lei.

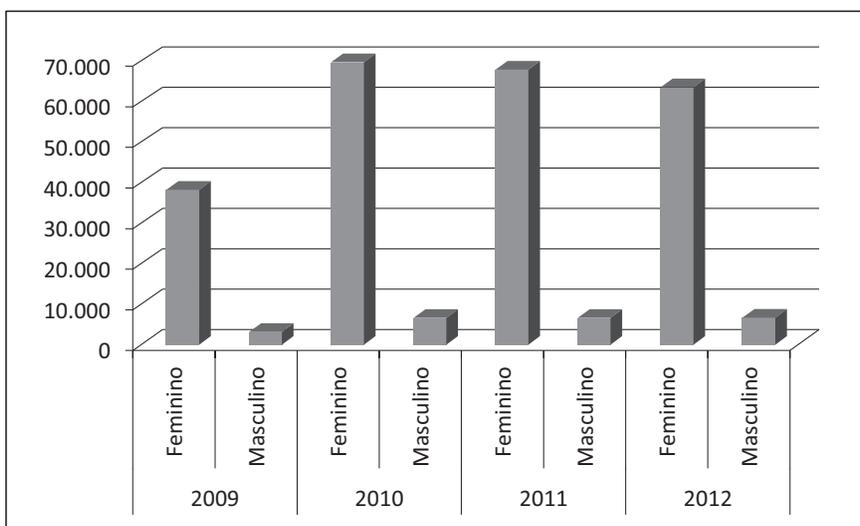
Assim, desde 1995, podemos identificar três preocupações essenciais das políticas de paternidade em Portugal: 1) a extensão dos direitos de maternidade à paternidade; 2) a criação de condições para aumentar a percentagem de homens que beneficiam dos seus direitos de paternidade, seja aumentando os benefícios, seja reduzindo as perdas financeiras, imediatas ou de longo prazo; isto é, levando-se em consideração a proteção do emprego e a garantia das prestações devidas pelos regimes de proteção social em caso de invalidez e velhice; 3) a extensão de alguns direitos do sistema de proteção da paternidade a trabalhadores independentes e não contribuintes. Em certo sentido, as políticas portuguesas acompanharam a tendência europeia, aumentando o alcance do direito às licenças, aumentando o nível de remuneração das licenças, ampliando os direitos dos pais, permitindo uma maior flexibilidade no benefício das licenças, mas limitando a sua transferência para o/a outro/a progenitor/a. Segundo dados da OCDE (2012), Portugal ocupa o 4.º lugar (a seguir à Noruega, Islândia e Suécia) em termos de licença de paternidade (com seis semanas pagas a 100%), enquanto ainda há países em que a licença de paternidade não tem qualquer compensação, como a Irlanda, a Estónia, o Chile e a Nova Zelândia.

A disponibilidade destes direitos e políticas não significa, no entanto, que os/as trabalhadores/as deles beneficiem. Um grande problema em Portugal é o desrespeito pela legislação laboral, que desincentiva as pessoas, homens e mulheres, a gozar plenamente os seus direitos enquanto trabalhadores/as (Ferreira e Lopes, 2009). De facto, face às regras ditadas pela cultura dominante das horas extraordinárias e da devoção ao trabalho, as pessoas que trabalham temem as consequências negativas sobre a carreira no caso de serem entendidas como *desligadas* do seu trabalho. Apesar da disponibilidade de tais políticas, as pessoas que trabalham não se sentem no direito de delas beneficiarem. Por outro lado, os papéis convencionais implicam que as mães, não os pais, devam ser as principais cuidadoras. É por isso que o envolvimento dos pais no cuidado das crianças é em geral melhor recebido quando

as mães não têm possibilidade, por razões profissionais ou de saúde, de providenciar esse cuidado. Como podemos ver, a perspetiva da necessidade regula as perceções e práticas sociais (Ferreira e Lopes, 2009).

As estatísticas mostram claramente que as mulheres continuam a usufruir mais frequentemente das licenças e de licenças de maior duração. Contudo, em alguns dos novos direitos tem-se verificado um aumento do número de homens beneficiários. A evolução do número dos homens a usufruir da licença de paternidade também mostra que a obrigação legal tem alguma eficácia na promoção da mudança social,¹⁶ apesar de o número de homens que usufruem de licenças parentais e de paternidade ainda estar bem abaixo do de mulheres. Além disso, é importante sublinhar que quase não se nota o aumento do número de homens que faltam ao trabalho para cuidar de um/a filho/a doente (Figura 2-5).

Figura 2-5. Pais e mães que usufruem do Subsídio por Assistência a Filho/a



Fonte: Com base em Estatísticas da Segurança Social <<http://www1.seg-social.pt/left.asp>>.

A informação estatística regista apenas comportamentos, mas não os seus fundamentos ou formas de consubstanciação. O estudo levado a cabo por Ferreira e Lopes (2009) permitiu clarificar alguns destes aspetos. As autoras verificaram que a maioria dos pais apoia as atividades das mães durante a licença em lugar de serem os primeiros cuidadores dos/as recém-nascidos/as uma vez que, em contraste com a intenção inicial da medida, estão ambos em casa ao mesmo tempo. As autoras concluem que, em geral, apenas quando estão sozinhos com as crianças é

¹⁶ Sobre as mudanças de vários aspetos da vida no masculino, vejam-se os excelentes contributos incluídos na coletânea coordenada por Wall *et al.* (2010).

que os homens se tornam os principais cuidadores. Contudo, durante o primeiro mês, por ser muito exaustivo para a mãe, é importante que ambos possam estar em licença ao mesmo tempo. Neste período inicial, os homens podem ser muito úteis, quer para a mãe e para a criança, quer para outras crianças ou outras pessoas dependentes em casa.

No sentido de continuar a reforçar estas políticas e de promover a igualdade de mulheres e homens na construção das sociedades, é importante ter em linha de conta as conclusões de um projeto europeu sobre este tema:

a licença de paternidade – e o mesmo se pode também aplicar a todos os outros tipos de licenças de apoio à família – *não é acerca do direito do pai ao trabalho apesar da sua potencial paternidade*, como a licença de maternidade ainda é demasiadas vezes para as mulheres, *mas, sim, ao seu direito de se (re)envolver temporariamente na vida doméstica*. Tal implica uma grande mudança de abordagem. É, pois, necessário um tipo de medidas diferente para dar legitimidade à presença do pai em casa (Julémont, 2006).¹⁷

Por essa razão, a intervenção do Estado deve continuar a reforçar os mecanismos de licença norteados pelo princípio de igualdade entre homens e mulheres, o que significa torná-los obrigatórios para os homens. Há que aprofundar, pois, esta via.

Já vai longo o percurso percorrido até agora, mas, como vimos, continuam muitas mudanças por ocorrer no sentido de construir uma sociedade mais equilibrada entre direitos e deveres de mulheres e homens. Apesar da preocupação com a atual situação económica e com os constrangimentos ideológicos persistentes, encaramos como realistas medidas que passem pela *desfeminização* dos papéis de cuidado, pelo alargamento das licenças obrigatórias para o pai, por responsabilizar o Estado pelos custos da maternidade e da paternidade no emprego (aliviando as entidades empregadoras e os/as trabalhadores/as), por promover a aprendizagem da ética do cuidado e da autonomia pessoal para todas as pessoas independentemente da categoria sexual e por eliminar as fontes de desigualdade entre mulheres e homens. Por fim, melhores condições de trabalho, relações de trabalho mais favoráveis e uma atividade de inspeção mais resoluta beneficiarão tanto a paternidade como a maternidade.

Este não é um caderno de encargos a acrescentar às atribuições da CITE; são políticas prioritárias que decorrem dos desafios inerentes à sua missão. Que tipo de *mix* de bem-estar surgirá a partir das políticas atuais? O desafio passa por determinar como podemos influenciar a construção de novos regimes providenciais, de cidadania e de sexo/género que promovam a autonomia de mulheres e homens na sua tripla dimensão individual, social e política.

¹⁷ Tradução livre das autoras (itálico no original).

Capítulo 3

Enquadramento Jurídico-Institucional

Jorge Leite
Milena da Silva Rouxinol

I – Introdução

1. Apresentação sumária da CITE

Dispõe o art.º 1.º do DL 76/2012, que reproduz o art.º 1.º do DL 124/2010, de 17-11, que «A Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego [...] é um órgão colegial tripartido, dotado de autonomia administrativa e de personalidade jurídica» (MEE, 2012: 1445). Diferentemente do que sucedera com os diplomas anteriores, tanto o diploma de 2010 como o de 2012 são inequívocos quanto à expressa indicação das notas caracterizadoras da instituição criada pelo DL 392/79, de 20-9, de que, por agora, se deixam sumariamente descritas as seguintes: colegialidade, tripartismo, autonomia administrativa e personalidade jurídica.

A *colegialidade*¹⁸ da CITE,¹⁹ indicada no art.º 1.º, vem confirmada no artigo que se refere à sua composição. São, como dispõe o art.º 6.º, doze os seus membros, todos com idêntico estatuto, salvo, em alguns aspetos, quem exerce a presidência, sendo, conseqüentemente, doze os seus titulares.²⁰

Por sua vez, o *tripartismo* concretiza-o igualmente o citado art.º 6.º, que distribui a titularidade do órgão em causa por representantes de *três partes*, no caso, três entidades colocadas (quase) em igual posição:²¹ governo, trabalhadores e empregadores.

A nota da *autonomia administrativa*, individualizada no citado art.º 1.º, vem envolta em alguma equívocidade, resultante, em especial, do facto de o diploma nada adiantar sobre os termos em que a mesma se concretiza (recorde-se que as leis anteriores à de 2010 não só não atribuíam personalidade jurídica à Comissão, como a integravam em departamentos governamentais). Uma coisa, porém, ela significará: as funções da CITE serão desempenhadas sem dependência do Governo ou

¹⁸ Órgãos colegiais de *composição restrita* para os distinguir dos órgãos colegiais de *composição aberta* (ou assembleias), a que já se referia Marcello Caetano (1989: 220) e se refere Jorge Miranda (2000: 66). Sobre esta questão, ver também José Lucas Cardoso (2002: 372-373).

¹⁹ A CITE é hoje um órgão complexo, como alguns autores classificam os órgãos cujo presidente, além de titular, como os demais, do órgão em causa, além de *primus inter pares*, é também titular de competências próprias.

²⁰ Para uma classificação estrutural, funcional e estrutural-funcional dos órgãos, ver Jorge Miranda (2000: 67-69), e Freitas do Amaral (2004: 228).

²¹ Quase, diz-se, já que na verdade o diploma coloca uma delas em posição de supremacia na medida em que lhe reserva o lugar da Presidência e lhe atribui, em caso de empate, um voto de qualidade.

de qualquer outra entidade pública (central, regional ou local), podendo concluir-se que, no mínimo, os seus titulares, como escreve Freitas do Amaral (2004: 332), não vão, ou raramente irão, a despacho ministerial. Gozando de autonomia administrativa, a CITE fará, pois, parte de um dos grupos de serviços públicos dotados de órgãos próprios, não se encontrando sujeita, no desempenho das suas funções, a ordens do Governo, que, por via de regra, também não disporá de poderes que lhe permitam suspender ou anular as suas decisões.²²

A *personalidade jurídica* é, porventura, a nota caracterizadora mais inequívoca da natureza desta instituição. Ter personalidade jurídica significa, com efeito, ser considerada como um centro autónomo de imputação de direitos e de obrigações, tendo, conseqüentemente, de ser dotada de órgãos próprios de direção através dos quais forma e exprime a sua vontade nas suas diversas dimensões, uma vontade da instituição distinta da vontade do Estado e da vontade das pessoas físicas que deles fazem parte.

O diploma de 2012 nada diz, porém, sobre a *autonomia financeira* da CITE, aspeto igualmente omissivo no diploma de 2010, sendo que nem um nem outro se lhe referem, nem mesmo nos seus preâmbulos. A única referência indireta é a do art.º 11.º/2 relativa aos encargos com o pessoal, o apoio administrativo, logístico e de funcionamento, bem como aos encargos decorrentes da prossecução das suas atribuições, a suportar, como nele se dispõe, pelo IEFP. Diga-se, pois, que, de alguma forma, sobretudo por falta de indicação das regras que enquadram tão melindrosa matéria, a CITE se encontra numa posição de dependência financeira do IEFP, estando este dependente, por sua vez, do ministério responsável pela área do emprego.²³

Uma das notas mais impressionantes do perfil jurídico da CITE é a que diz respeito à sua *missão*, que o art.º 2.º do diploma de 2012 identifica como sendo a de

prosseguir a igualdade e a não discriminação entre homens e mulheres no trabalho, no emprego e na formação profissional e colaborar na aplicação de disposições legais e convencionais nesta matéria, bem como as relativas à proteção da parentalidade e à conciliação da atividade profissional com a vida familiar e pessoal, no setor privado, no setor público e no setor cooperativo (MEE, 2012: 1445).

²² Sobre Administração direta, atribuições e órgãos do Estado, ver Freitas do Amaral (2004: 211, 219 e ss).

²³ Sublinhe-se, a este propósito, o diferente tratamento dispensado à Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), uma instituição sua congénere cuja lei orgânica, aprovada pelo Decreto Regulamentar 1/2012, de 1-6, se preocupa em afirmar o reconhecimento da sua autonomia financeira, apesar de lhe não atribuir personalidade jurídica e de expressamente a caracterizar como um serviço central da administração direta do Estado (art.º 1.º/3).

2. História breve contada com base nos instrumentos legais

A história da CITE está feita e devidamente desenvolvida em textos de vários autores.²⁴ Pensa-se, porém, que não será inútil tentar desenhar-lhe o rosto jurídico, agora que o diploma que a criou vai completar 35 anos, tentando, ao mesmo tempo, captar as sucessivas metamorfoses materializadas nos sucessivos diplomas que lhe foram alterando, ainda que suavemente, a respetiva imagem.

As considerações que se seguem ocupar-se-ão da missão da CITE (no ponto 2.1., mais abaixo), sem dúvida uma das suas notas que lhe imprime caráter, da sua composição (2.2.), estrutura (2.3.), competências (2.4.) e, finalmente, do seu funcionamento (2.5.).

2.1. Missão

Talvez se possa concluir que o traço mais constante do perfil jurídico da CITE diz respeito à **missão** que lhe está confiada, não porque se tenha mantido inalterada ao longo da sua história de mais de três décadas, mas porque, com exceção do período que vai do início de vigência do DL 164/2007, que criou a CIG, ao início de vigência do DL 124/2010, se tem mantido constante, como seria de esperar, a sua **parte nuclear**, assim resistindo, naturalmente, à erosão do tempo. «O presente diploma [dispunha o n.º 1 do art.º 1.º do DL 392/79] visa garantir às mulheres a igualdade com os homens em oportunidades e tratamento no trabalho e no emprego, como consequência do direito ao trabalho consagrado na Constituição da República Portuguesa» (MT, 1979: 2466), tendo a CITE sido instituída, precisamente, como se dizia no n.º 1 do seu art.º 14.º, com o objetivo de **promover a aplicação das suas disposições**, isto é, das disposições sobre igualdade e não discriminação entre trabalhadoras e trabalhadores.²⁵ Sob pressão de vários movimentos anteriores à Revolução de Abril de 1974, a criação da CITE inseriu-se, assim, numa estratégia de promoção da igualdade e, em especial, da igualdade entre mulheres e homens, de que foram também expressão vários outros diplomas, com particular relevo para as reformas das leis do trabalho e de vários outros diplomas que proibiam ou condicionavam o acesso das mulheres a certas profissões²⁶ e, em termos mais amplos, a reforma de 1977 do Código Civil (CC), cumprindo, aliás, todas elas, imperativos de ordem constitucional.

²⁴ Cfr., a título de exemplo, Rosa Monteiro (2010a: 31 e ss), Maria do Céu Rêgo (2010: 57 e ss) e bibliografia indicada em cada um destes textos.

²⁵ «Pelo presente diploma [podia ler-se no § 3 do seu preâmbulo] visa criar-se, por um lado, normas que definam o enquadramento legal adequado à transposição dos princípios constitucionais para a realidade do mundo e do direito laborais e, por outro lado, *mecanismos de actuação que viabilizem a aplicação prática de tais normas e princípios*» (italico nosso) (MT, 1979: 2466).

²⁶ Recorde-se a reforma do CC introduzida pelo DL 496/77 (veja-se, em especial, o art.º 1671.º, cujo n.º 1 passou a dispor que «o casamento baseia-se na igualdade de direitos e deveres dos cônjuges» e cujo n.º 2 passou a estabelecer que «a direcção da família pertence a ambos os cônjuges, que devem acordar sobre a orientação da vida em comum tendo em conta o bem da família e os interesses de um e de outro» (MJ, 1977: 2818[17]), e o aditado art.º 1677.º-D, nos termos do qual cada um dos cônjuges passou a poder «exercer qualquer profissão ou actividade sem o consentimento do outro» (*idem*: 2818[18]), ao contrário do que dispunha o n.º 2 do revogado art.º 1671.º). Por sua vez, o art.º 117.º da LCT que permitia ao marido opor-se à celebração ou à manutenção de contrato de trabalho da mulher alegando razões ponderosas, considerado revogado pela CRP, viria a ser expressamente revogado pelo art.º 4.º/1-a do DL 136/85, de 3-5.

A missão indicada no citado art.º 1.º padecia, no entanto, a nosso ver,²⁷ de um «desvio», compreensível à luz do contexto da época, corrigido nos diplomas posteriores, desde logo no de 1988,²⁸ que, embora mantivesse um ou outro vestígio da conceção anterior, tinha por «objectivo [dispunha o seu art.º 1.º] garantir a igualdade de oportunidade e tratamento na admissão e no exercício de funções públicas» (MESS, 1988: 4626). Com efeito, diferentemente do que parecia sugerir o diploma de 1979, o ideal de igualdade não é necessariamente, nem, porventura, será normalmente, o de igualar a mulher ao que for definido para o homem.

Seria, porém, a Lei 35/2004, art.º 494.º, a ampliar a missão da CITE, nela incluindo a proteção da parentalidade e a proteção da conciliação da atividade profissional com a vida familiar, no sector privado e no sector público (um princípio com projeção constitucional concretizada com a lei de revisão n.º 1/1997²⁹). Registe-se, ainda assim, a distinção que a citada lei fazia entre o primeiro e os dois restantes elementos nucleares da missão da CITE: **promoção** da igualdade e não discriminação entre homens e mulheres e **proteção** dos dois restantes – maternidade e paternidade e conciliação da vida profissional com a vida familiar – assim sugerindo, por certo, ser aquele a suscitar a atenção primordial da Comissão.

Uma alteração surpreendente viria, entretanto, a ser introduzida, neste domínio, pelo diploma que aprovou a orgânica da CIG, o DL 164/2007, de 3-5, nos termos de cujo preâmbulo passou «a integrar as *atribuições* da Comissão para a igualdade no Trabalho e no Emprego *relativas à promoção da igualdade*» (itálico nosso) (PCM, 2007: 2942), uma alteração que o n.º 1 do art.º 15.º concretizava nos termos seguintes: «A CIG sucede [...] nas atribuições da Comissão para [a] Igualdade no Trabalho e [no] Emprego no domínio da promoção da igualdade» (PCM, 2007: 2945). Foi por isso que, em nossa opinião, corretamente do ponto de vista técnico-jurídico, alguns autores consideraram derogada a parte do art.º 494.º da L 35/2004 então em vigor que definia funcionalmente a CITE como a entidade que tinha por objetivo «promover a igualdade e não discriminação entre homens e mulheres no trabalho, no emprego e na formação profissional» (AR, 2004: 4884). Embora mantivesse atribuições na área da igualdade, designadamente as de emitir os pareceres previstos nas alíneas *d)*, *e)* e *f)* do art.º 496.º, afigura-se inequívoco o anunciado resultado, ou seja, a matéria da *promoção da igualdade* foi transferida da CITE para a CIG,³⁰ assim se mantendo até ao início de vigência do DL 124/2010, cujo art.º 2.º voltou a incluir no elenco das suas missões a de «prosseguir a igualdade e a não discriminação entre homens e

²⁷ Porventura atenuado com o disposto no n.º 2 do art.º 1.º, nos termos do qual as disposições do DL 392/79 seriam igualmente aplicáveis, «com as necessárias adaptações, a eventuais situações ou práticas discriminatórias contra os homens»; ver Jorge Leite (2004: nota 12 da p. 69).

²⁸ O DL 426/88 alargou aos trabalhadores da Administração Pública a aplicação do DL 392/79, como previa o art.º 20.º/2 deste diploma.

²⁹ A Lei de revisão constitucional de 1997 aditou ao art.º 59.º/2-*b* o princípio da conciliação da vida profissional com a vida familiar, que a L 35/2004 reproduziu e a que o DL 124/2010 acrescentou e *peesoal*.

³⁰ Um reflexo desta transferência e da posterior controvérsia interna e com as instituições comunitárias é o § 5 do preâmbulo do diploma de 2010.

mulheres no trabalho, no emprego e na formação profissional» (MTSS, 2010: 5289), mais recentemente confirmada pelo DL 76/2012.

Uma novidade do diploma de 2010 é, nesta área, a diferente classificação das missões em função da matéria. Com efeito, a lei assinala à CITE, (a) *em matéria de igualdade*, (i) a missão de promoção e (ii) a missão de colaboração na aplicação de disposições legais e convencionais e, (b) *em matéria de proteção da parentalidade e de proteção da conciliação*, apenas a missão de colaboração na aplicação de disposições legais e convencionais. Além desta, duas outras pequenas alterações importará referir. A primeira diz respeito ao seu âmbito de aplicação, agora alargado ao terceiro sector, como se diz no preâmbulo (fim do § 1), ou ao sector cooperativo, como consta da parte final do n.º 1 do art.º 2.º A segunda refere-se ao princípio da «conciliação da actividade profissional», limitado à vida familiar na lei anterior e agora alargado à *vida pessoal* (n.º 1 do art.º 2.º).

A indicada missão coloca a CITE no elenco das entidades públicas com vocação para a promoção e proteção dos direitos fundamentais, no caso, dos direitos de igualdade e não discriminação, de proteção da parentalidade e de proteção da conciliação da vida profissional com a vida extraprofissional.

Transpor (ajudar a transpor) a igualdade da CRP e das leis – nacionais, internacionais e comunitárias – para o mundo do trabalho era, e continua a ser, o papel principal da CITE, podendo dizer-se, em termos mais analíticos, que a sua missão se traduz, de acordo com o diploma atualmente vigente, nos segmentos seguintes, abrangendo cada um deles o sector público, privado e cooperativo: (i) prosseguir [defender e promover] a igualdade e a não discriminação entre homens e mulheres no trabalho, no emprego e na formação profissional; (ii) colaborar na aplicação de disposições legais e convencionais em matéria de igualdade e não discriminação entre homens e mulheres no trabalho, no emprego e na formação profissional; (iii) colaborar na aplicação de disposições legais e convencionais relativas à proteção da parentalidade e à conciliação da atividade profissional com a vida familiar e pessoal.

2.2. Composição

A composição da CITE esteve condicionada, desde a sua origem, a duas das suas principais características: a do tripartismo e a da colegialidade (restrita). Com efeito, a CITE foi sempre, como já se referiu, um órgão não singular, um órgão colegial cuja titularidade é partilhada por vários membros, integrado por representantes de três entidades ou, talvez mais corretamente, de **três partes**: governo, trabalhadores e entidades empregadoras.

Nos termos da lei atualmente em vigor, a CITE é composta por 12 membros: *quatro* em representação de entidades governamentais (ministério com atribuições na área do emprego, que preside, ministério com atribuições na área da igualdade, ministério

com atribuições na área da Administração Pública e ministério com atribuições na área da solidariedade e da segurança social), *quatro* em representação dos trabalhadores (dois de cada uma das duas confederações com assento na CPCS) e *quatro* em representação dos empregadores (um de cada uma das associações patronais com assento na CPCS).

Nem sempre a composição da CITE foi *equilátera*, para usar uma expressão do preâmbulo do DL 124/2010. Na verdade, até 2010, a característica correspondente pode ser designada por composição *isósceles*, dada a paridade de representantes de trabalhadores e de empregadores e o maior número de representantes de entidades governamentais – *cinco* na 1.^a Comissão (três técnicos nomeados pelo Ministro do Trabalho e dois da Comissão da Condição Feminina [CCF]), *três* representantes de entidades patronais e *três* de trabalhadores (art.º 14.º, n.º 2) – um desequilíbrio agravado na 2.^a Comissão, com a alteração do DL 426/88, que manteve os cinco representantes de entidades governamentais (ainda que alterando a sua proveniência) mas reduziu de três para *dois* os representantes dos trabalhadores e os dos empregadores, composição que a L 35/2004 manteve.

Uma outra novidade na história da composição da CITE respeita à representação de instituições governamentais: dois representantes da CCF no diploma de 1979 e um no de 1988, este substituído por um representante da entidade que lhe sucedeu, a CIDM,³¹ deixando esta instituição e aquela em que viria a ser integrada (CIG) de contar com qualquer representante desde o DL 124/2010.

2.3. Estrutura

A CITE é uma entidade pública à qual o Estado confia a prossecução de determinados fins, mas que não faz parte do grupo de entidades ou serviços integrados na Administração estadual direta. Integra, como se sabe, um grupo cada vez maior de entidades geralmente conhecido por Administração estadual indireta (*estadual* por serem estaduais os fins prosseguidos, mas *indireta* por não ser o próprio Estado a realizar as correspondentes atividades).³²

Das duas espécies de organismos ou de entidades pertencentes à Administração estadual indireta, a CITE parece pertencer, inequivocamente, à espécie institutos públicos que Freitas do Amaral (2004: 345) define como pessoa coletiva pública, de tipo institucional, criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas (não empresariais) pertencentes ao Estado ou a outra entidade pública.

³¹ À CCF (ver art.º 14.º/2 do DL 392/79 e alínea *d*) do n.º 1 do citado artigo na redação que lhe deu o DL 426/88) sucedeu, com a entrada em vigor do DL 166/91, de 8-5, a CIDM (ver art.º 495.º *d* da Lei 35/2004), mais tarde integrada, juntamente com a Estrutura de Missão para a Violência Doméstica (EMVD), na CIG (veja-se o DL 164/2007, de 3-5, revogado pelo Decreto Regulamentar 1/2012, de 6-1, aprovado ao abrigo da L 4/2004, de 15-1).

³² Cfr. Freitas do Amaral (2004: 333).

Enquanto pessoa coletiva de tipo institucional, a CITE, como todas as demais, tem os seus órgãos próprios através dos quais forma e formula a sua vontade e, sendo o caso, outros órgãos de execução e de fiscalização ou mesmo de consulta e participação. Tem, além disso, pessoas físicas e serviços não pertencentes aos órgãos, através dos quais prepara e executa as suas decisões e realiza trabalhos de apoio e de acompanhamento.

Importa, porém, não esquecer que se usa o mesmo termo – e/ou sigla e/ou expressão – para nomear, umas vezes, a instituição e, outras vezes, o seu órgão principal, o que é suscetível de provocar, frequentemente, alguns ruídos na comunicação. É, precisamente, o que acontece no caso em análise, em que tanto a lei como a linguagem corrente recorrem à sigla CITE – ou à expressão Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego – como se de uma só realidade extralinguística se tratasse, o que, de todo, não é exato. Com efeito, umas vezes a sigla, ou a expressão, identifica a instituição e outras identifica o seu órgão principal ou mesmo, como no caso do art.º 9.º, outros órgãos seus.

Ora, a estrutura da instituição ou entidade, hoje pessoa coletiva pública, designada por Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, tem conhecido algumas alterações ao longo da sua história. Além do órgão também designado com o mesmo nome, fez parte da estrutura da instituição, até 1988, o *secretariado*, composto por dois dos três representantes do Ministério do Trabalho e por um dos dois representantes da CCF (n.º 4 do art.º 14.º do DL 392/79), com as competências descritas nas quatro alíneas do n.º 2 do art.º 15.º do citado diploma. Os primeiros diplomas não atribuíam, porém, funções próprias ao/à seu/sua presidente, para além das de direção e de coordenação inerentes ao cargo. Com a revogação dos n.ºs 2 a 5 do art.º 14.º do DL 392/79, o DL 426/88 eliminou o secretariado da estrutura da CITE e atribuiu as suas competências ao órgão principal, uma estrutura que a L 35/2004 manteve. Quer dizer, de 1988 ao início de vigência do DL 124/2010, a CITE funcionou com uma estrutura muito simples e com recurso aos trabalhadores e aos meios financeiros disponibilizados pelo IEFP.

A CITE tem agora uma estrutura bastante diferente. Com efeito, o DL 124/2010³³ criou no âmbito da CITE um outro órgão, que o diploma de 2012 manteve, identificado com a mesma sigla, mas com atribuições próprias e com a composição descrita no n.º 2 do citado art.º 9.º: (i) o presidente da CITE, (ii) um representante de cada uma das **entidades** nela representadas, (iii) um representante do serviço competente para as relações laborais do ministério com atribuições na área do

³³ Aprovado num contexto de alguma controvérsia – designadamente à volta da independência da CITE e da transposição da Diretiva 2002/73/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro, que alterou a Diretiva 76/207/CEE, do Conselho, relativa à igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso ao emprego, à formação e promoção profissional e às condições de trabalho –, verificou-se não apenas um reforço dos meios técnicos, jurídicos e administrativos com vista ao cabal cumprimento da sua missão, mas também a necessidade de garantir os «recursos humanos» necessários ao seu funcionamento (cfr. o § 5 do seu preâmbulo).

emprego, (iv) um representante do serviço com competência inspetiva no domínio laboral e, (v) a convite do presidente, até quatro especialistas nas áreas da igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no trabalho e no emprego e da negociação coletiva. A sua função é a de «apreciar de forma fundamentada a legalidade de disposições em matéria de igualdade e não discriminação constantes de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho negocial ou de decisão arbitral em processo de arbitragem obrigatória ou necessária» (MEE, 2012: 1447). Esta «CITE», que reúne, como dispõe o proémio do n.º 2, mensalmente, é uma estrutura que suscita algumas dúvidas por diferentes razões:

- a) Primeiro, porque se afigura pouco coerente com a competência do órgão principal (art.º 4.º) de «assessorar, quando solicitado, os parceiros sociais e outras entidades responsáveis pela elaboração de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho para as matérias de igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional, de proteção da parentalidade e de conciliação da atividade profissional com a vida familiar e pessoal [e de] sensibilizar os negociadores sindicais e patronais para as matérias de igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional, de proteção da parentalidade e de conciliação da atividade profissional com a vida familiar e pessoal» (MEE, 2012: 1446). Dois órgãos da mesma instituição, agindo um *a priori* e outro *a posteriori*, para o mesmo tipo de questões pode – hipótese, é certo, pouco provável – colocá-los em oposição, reprovando o segundo o que o primeiro havia recomendado;
- b) Depois, porque subverte a igual representação das partes de que o órgão principal se compõe, passando, pelo menos à primeira vista, de equilátero a escaleno, com maior número de membros da parte governamental e, aparentemente, com desigual número de membros da parte trabalhadores e da parte empregadores [alínea e) fim];³⁴
- c) Em terceiro lugar, porque introduz elementos estranhos à lógica do tripartismo, já que, pelo menos à primeira vista, os especialistas, o representante do serviço competente para as relações laborais do ministério com atribuições na área do emprego e o representante do serviço com competência inspetiva no domínio laboral terão estatuto idêntico ao dos representantes de cada uma das três partes;
- d) Finalmente, porque deixa duas questões por esclarecer: (i) nem o diploma de 2010, nem o de 2012 deixam qualquer indicação expressa sobre o tipo de relação, horizontal ou vertical, entre a CITE/art.º 6.º e a CITE/art.º 9.º; (ii) ficam dúvidas sobre o sentido em que deve ser tomado o termo entidades, se o de partes (trabalhadora e empregadora), se o de instituições (CGTP e

³⁴ Porque, com assento no CPCS, há duas entidades em representação de trabalhadores (CGTP e UGT) e quatro em representação de entidades patronais (CAP, CCP, CIP e CTP), o que explica o disposto no art.º 6.º, que atribui dois representantes à CGTP e dois à UGT e um a cada uma das entidades patronais.

UGT), tudo indicando ser este último, mas expondo-se então à necessidade de igualar o número de membros destas duas partes.³⁵

2.4. Competências

Sobre as «atribuições» ou competências da CITE, ver, mais à frente, *II – Atribuições, competências, funções*.

3. A figura do/a presidente

Eram, como se sabe, muito escassas as referências das primeiras leis à figura do/a presidente. Na verdade, o DL 392/79 limitava-se a dispor no n.º 2 do art.º 14.º que a Comissão seria composta, entre outros, «por três técnicos de reconhecida competência, nomeados pelo Ministro do Trabalho, *um dos quais presidir[ia]*»³⁶ (MT, 1979: 2468). Era pouco, mas era tudo o que constava daquele diploma a propósito do cargo em causa. A nova redação do mesmo artigo dada pelo DL 426/88 pouco lhe acrescentou: manteve, com efeito, a opção de entrega do cargo a um dos agora dois representantes do Ministério do Emprego e da Segurança Social – alínea *a*) do n.º 1 –, mas acrescentou no n.º 2 do mesmo artigo que a Comissão deliberaria «validamente com a presença da maioria dos seus membros, *cabendo ao presidente, em caso de empate, voto de qualidade*»³⁷ (MESS, 1988: 4627), regras também incluídas no Regulamento aprovado pelo Despacho Conjunto de 30/8/90,³⁸ o mesmo vindo a suceder com a L 35/2004 cujas novidades se reduziram a alterações de ordem sistemática (art.º 497.º).

A situação alterar-se-ia com o DL 124/2010, aprovado num contexto de uma certa polémica à volta da independência da CITE e da conformidade do Direito nacional com o Direito comunitário.³⁹ Como refere o respetivo preâmbulo, o diploma de 2010, que aprova a orgânica da CITE, *(i)* (re)define a sua natureza, *(ii)* fixa-lhe uma nova estrutura, *(iii)* atribui-lhe personalidade jurídica e consequente capacidade judiciária, assim a habilitando ao acompanhamento das vítimas de discriminação, *(iv)* reforça as suas competências enquanto entidade promotora do diálogo social, *(v)* confia-lhe a competência para apreciar, sem carácter vinculativo, a conformidade das

³⁵ Na sua versão originária, o DL 392/79 previa, no n.º 4 do seu art.º 14.º, a existência de um *secretariado* da Comissão composto por dois dos representantes do MT e por um dos dois representantes da CCF e no art.º 15.º descrevia, nas 4 alíneas do seu n.º 2, as respetivas competências. O art.º 16.º do DL 426/88 revogou os n.ºs 2 a 5 do art.º 14.º sobre, respetivamente, composição da Comissão (n.º 2), assessoria por técnicos designados pelo Secretário de Estado da População e Emprego (n.º 3), secretariado (n.º 4) e competência do Ministério do Trabalho para regulamentar as condições de instalação e funcionamento da Comissão e afetação de meios humanos e materiais (n.º 5).

³⁶ Itálico nosso.

³⁷ Itálico nosso.

³⁸ O Regulamento foi aprovado ao abrigo do n.º 5 do art.º 14.º (redação do DL 426/88) por Despacho Conjunto do Secretário de Estado do Orçamento e pelo Secretário de Estado do Trabalho e do Emprego e publicado em *DR*, II Série, de 18-9-90.

³⁹ Em especial com a Diretiva n.º 2002/73/CE, do Parlamento e do Conselho Europeu de 23-9, que alterou a Diretiva 76/207/CEE, do Conselho de 9-2, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre mulheres e homens no acesso ao emprego, à formação profissional e às condições de trabalho.

cláusulas dos IRCT com os princípios e normas sobre igualdade e não discriminação, (vi) cria, para o efeito, um novo órgão, (vii) reforça os meios técnicos, jurídicos e administrativos de modo a melhor garantir o desempenho da sua missão e (viii) cria a figura do/a vice-presidente.

Apesar de relativamente exaustivo, o preâmbulo não enumera, porém, uma das novidades mais significativas do seu texto: a da redefinição do perfil jurídico da figura do/a presidente, agora dotada de poderes próprios bastantes para dela fazer um órgão distinto dos restantes no âmbito da instituição em causa.

O DL 76/2012, que revogou e substituiu o diploma de 2010, manteve tudo o que o seu antecessor dispunha sobre a figura em causa.

4. Funcionamento

Como já atrás se disse, até ao início de vigência do DL 124/2010 eram muito escassas as regras respeitantes ao funcionamento da Comissão e, enquanto existiu, do seu secretariado. Verdadeiramente, o seu diploma fundador referia-se-lhe apenas no n.º 5 do seu art.º 14.º, que atribuía ao Ministro do Trabalho competência para «regulamentar as condições da sua instalação e funcionamento» e para a dotar dos «meios humanos e materiais indispensáveis à prossecução das suas atribuições».

Depois de alterado pelo também art.º 14.º do DL 426/88, o referido art.º 14.º do DL 392/79, além da regra do n.º 5, nos termos da qual o «regulamento de funcionamento da Comissão ser[ia] aprovado por despacho conjunto do Ministro do Emprego e da Segurança Social e o membro do Governo que tiver a seu cargo a função pública» (MESS, 1988: 4627), passou a incluir, no seu n.º 2, três regras que não constavam na versão original do diploma de 1979: uma delas sobre *quorum* de presenças para deliberação, outra relativa ao número de votos de aprovação necessários e uma terceira que atribuía voto de qualidade à/ao presidente.

A descrita situação alterar-se-ia com o início de vigência do DL 124/2010, que incluiu várias regras respeitantes ao funcionamento dos órgãos da entidade administrativa em estudo, nomeadamente as previstas no seu art.º 7.º, em especial as constantes das alíneas *b)*, *c)*, *d)* e *h)*, no art.º 9.º e no art.º 10.º, regras que podem enunciar-se, sucintamente, nos termos seguintes:⁴⁰

- a) A Comissão, tanto para as reuniões plenárias com a composição prevista no art.º 6.º, como para as reuniões mensais previstas no art.º 9.º, deve ser convocada pelo/a presidente, embora a iniciativa possa pertencer a, pelo menos, um terço dos seus membros;

⁴⁰ O DL 124/2010 criou a figura da/vice-presidente para coadjuvar o/a presidente e a/o substituir nas suas faltas e impedimentos e que exercerá as competências que lhe forem delegadas ou subdelegadas pelo/a presidente (n.º 2 e 3 do art.º 7.º e n.º 3 do art.º 7.º do DL 76/2012).

- b) O *quorum* mínimo de presenças para deliberação é o da maioria (sete no caso do art.º 6.º) dos seus membros e o de aprovação das deliberações o da maioria dos presentes;
- c) A/O presidente tem voto de qualidade pelo que, em caso de empate, a deliberação em causa será considerada aprovada ou rejeitada conforme o sentido do seu voto;
- d) As reuniões, tanto as da Comissão do art.º 6.º, como as do art.º 9.º, serão coordenadas pelo/a presidente.

Não há qualquer regra sobre mínimos de presenças ou de votos que indicie sequer a natureza tripartida da Comissão, ou seja, este órgão é de composição tripartida mas, pelo menos formalmente, o seu funcionamento adere à lógica da composição plural e não grupal. Verdadeiramente, a CITE funciona e delibera tendo em conta cada um dos seus membros enquanto tais e não enquanto representantes de partes. Por isso, pode suceder, hipótese pouco mais do que académica, que este órgão funcione e delibere validamente sem a presença de qualquer membro de uma das partes ou que aprove propostas com votos contrários de todos os membros de uma das partes.

É também esta, como se sabe, a lógica de funcionamento da Comissão Permanente de Concertação Social, um órgão em que a lógica do tripartismo tem exigências que aqui se não verificam.⁴¹

5. Uma rotura com a anterior filosofia administrativista?

Os dois recentes diplomas convergem, pois, numa outra visão da instituição em causa, representando, assim, nesta medida, uma rotura com a «filosofia» administrativa dos três anteriores diplomas – DL 392/79, de 20-9, DL 426/88, de 18-11, L 35/2004, de 29-7. Na verdade, tudo indicava que a CITE era considerada um serviço do ministério com a tutela da área laboral, não lhe sendo atribuída, conseqüentemente, personalidade jurídica, nem havendo nenhuma norma a referir-se à sua autonomia administrativa, etc., uma conceção que o n.º 1 do art.º 14º do diploma de 1979 sugeria e traduzia em termos claros: «É instituída **junto do** Ministério do Trabalho a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego» (MT, 1979: 2468), uma norma que o DL 426/88 manteve sem qualquer alteração. Se, do ponto de vista gramatical e semântico, é certo que a expressão *junto de* é suscetível de alguma controvérsia, a ausência de normas respeitantes ao seu funcionamento, ao seu financiamento e à sua independência confortava melhor o que o citado n.º 1 do art.º 14.º sugeria fortemente.

Das três citadas leis anteriores, a mais enigmática seria, neste aspeto, a L 35/2004, cuja única referência com alguma relevância era a do art.º 498.º sobre apoio administrativo, encargos com o pessoal e o seu funcionamento, não incluindo,

⁴¹ Sobre algumas questões relativas ao funcionamento da CPCS, ver Jorge Leite (1999), em especial p. 152 e ss.

porém, qualquer norma com uma só nota caracterizadora da instituição, nem dizendo sequer junto de que ministério funcionaria a CITE, embora o dissesse a lei orgânica do governo.

As dúvidas sobre a natureza da instituição em causa seriam, porém, facilmente ultrapassadas com a consulta das leis orgânicas dos respetivos governos e, eventualmente, com recurso à análise das leis orgânicas do ou dos governos e do ou dos ministérios da área do trabalho e/ou da igualdade. Veja-se, a este propósito, por exemplo, o DL 8/2005, de 6-1, Lei Orgânica do Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho (MAET), cujo artigo 40.º considerava a CITE como «a entidade que tem por objectivo promover a igualdade e não discriminação entre homens e mulheres no trabalho, no emprego e na formação profissional, a protecção da maternidade e da paternidade e a conciliação da actividade profissional com a vida familiar, no sector privado e no sector público» (MAET, 2005: 100), ou o DL 211/2006, Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Segurança Social do XVII Governo Constitucional, em cujo art.º 32.º/2 se podia ler que «A CITE funciona na dependência do membro do Governo responsável pela área do Trabalho e da Solidariedade Social, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da Igualdade de Género» (MTSS, 2006a: 7515).

O art.º 13.º do DL 124/2010, que atribuiu personalidade jurídica à instituição em estudo e afirmou expressamente a sua independência, modificou também o art.º 32.º do citado diploma de 2006, mas manteve inalterado, o que não deixa de ser irónico, o segmento de norma do n.º 2 daquele artigo que considerava a CITE como um organismo a funcionar na dependência de um departamento do Governo, passando o referido n.º 2 a ter a seguinte redação:

*A CITE é um órgão colegial tripartido, dotado de autonomia administrativa e personalidade jurídica e funciona na dependência do membro do Governo responsável pela área do trabalho e da solidariedade social, em articulação com o membro do Governo responsável pela igualdade de género*⁴² (MTSS, 2010: 5241).

⁴² Em itálico, o texto que constava na versão original do diploma de 2006 e que o DL 124/2010 manteve inalterado.

II – Atribuições, competências, funções

1. Notas introdutórias

Missão (art.º 2.º), atribuições (art.ºs 3.º, 4.º e 5.º) e funções (proémios dos art.ºs 3.º, 4.º e 5.º) são os três termos que a lei de 2012 usa com mais frequência para se reportar, por um lado, aos fins a prosseguir (art.º 2.º) e, por outro lado, aos poderes – porventura no sentido de instrumentos ou de expedientes ou de mecanismos jurídicos – de que a CITE se encontra dotada para prosseguir e, desejavelmente, atingir tais fins.⁴³ Curiosamente, o diploma não usa uma única vez o termo competências reportado à Comissão, embora o use para se referir ao estatuto de presidente e a outras entidades nele mencionadas, como sucede com as alíneas *a)*, *g)* e *h)* do art.º 3.º, «Sem prejuízo das *competências* que lhe sejam conferidas por lei, delegadas ou subdelegadas, *competete* ao presidente da CITE» (proémio do n.º 2 do art.º 7.º), acrescentando o n.º 3 do mesmo artigo que: «O vice-presidente exerce as *competências* que lhe sejam delegadas ou subdelegadas pelo presidente, substituindo-o nas suas faltas e impedimentos»⁴⁴ (MEE, 2012: 1447).⁴⁵

Como exemplo de flutuações terminológicas que, por certo, surpreenderão, compare-se o diploma de 2012 com o de 2010, cujos artigos sobre as mesmas matérias ostentavam nas suas epígrafes o termo competências com o sentido que o diploma atualmente em vigor dá ao termo atribuições.

Já o preâmbulo do DL 76/2012, no seu parágrafo 5, usa o termo *missão* no preciso sentido com que o usa o art.º 2.º, recorre ao termo *atribuições* para se referir aos poderes funcionais previstos nos art.ºs 3.º, 4.º e 5.º, acrescentando, porém, no mesmo parágrafo, mas com um sentido totalmente distinto, que «mantém a *atribuição* da personalidade jurídica à CITE»⁴⁶ (MEE, 2012: 1445), atribuição, com efeito, concretizada na parte final do art.º 1.º e, em consequência, a [atribuição] da capacidade judiciária,⁴⁷ com o que também a habilita «ao acompanhamento de vítimas de discriminação em razão do sexo no acesso e na manutenção do trabalho, no emprego e formação profissional, como também de pessoas prejudicadas por motivo de violação das normas relativas aos direitos de parentalidade» (*ibidem*).

Poderíamos esperar da entidade legisladora um maior esforço de uniformização terminológica, ou seja, de recurso aos mesmos significantes para identificação dos mesmos significados. Porém, embora desejável, esta é uma esperança sempre adiada.

⁴³ Veja-se também o n.º 2 do art.º 12.º, nos termos do qual, «No exercício das suas atribuições, a CITE pode solicitar informações e pareceres a qualquer entidade pública ou privada, bem como a colaboração de peritos quando se justifique» (MEE, 2012: 1448).

⁴⁴ Itálico nosso.

⁴⁵ O DL 76/2012 também usa tal termo reportado a outros serviços, designadamente «ao serviço com competência inspetiva no domínio laboral» (MEE, 2012: 1446).

⁴⁶ Itálico nosso.

⁴⁷ A capacidade judiciária, que não deve confundir-se com legitimidade, é uma decorrência da personalidade jurídica.

Sem dramas, acrescenta-se, já que este tipo de dificuldades é comum à generalidade dos sistemas de comunicação e até a diferentes áreas do mesmo sistema, o que sucede por várias ordens de razões: porque são, em geral, termos polissémicos, porque nem sempre quem os utiliza os usa com o mesmo sentido e, no caso do Direito, porque a própria lei, a doutrina e os tribunais recorrem ao mesmo termo para significados diferentes ou a termos diferentes com o mesmo significado.

Assim, por exemplo, quando Sérvulo Correia escreve que atribuições «são os interesses públicos que constituem as finalidades a realizar pelas pessoas coletivas de direito público», estará a dar a este termo o sentido com que deverá valer nos já citados art.ºs 3.º, 4.º e 5.º? E, quando Freitas do Amaral (2004: 223) identifica atribuições com os fins ou objetivos a atingir, não estará a dar a esta expressão o sentido que o art.º 2.º dá ao termo missão?

A *competência* será, diferentemente, um conjunto de poderes funcionais (meios, mecanismos, instrumentos, ferramentas, dir-se-ia, sugestivamente, na sociologia) de que cada órgão ou agente é dotado ou se encontra investido para prosseguir e, desejavelmente, atingir os fins ou as atribuições da instituição ou entidade correspondente, como diz Sérvulo Correia (1981: 173) e Jorge Miranda desenvolve e concretiza (2000: 54 e ss).

Este termo, agora praticamente abandonado pelo diploma de 2012, era, já se referiu, a expressão mais usada no diploma de 2010. Competências próprias e de assessoria, competências no âmbito do diálogo social e competências de apoio técnico e registo eram, nem mais, as epígrafes dos seus art.ºs 3.º, 4.º e 5.º (MTSS, 2010: 5239-5240).

O termo função, que consta, por exemplo, dos proémios dos art.ºs 3.º, 4.º e 5.º do DL 76/2012, é usado, mesmo para efeitos constitucionais, em mais do que um sentido; como fim ou tarefa ou incumbência, sendo então identificado, como escreve Jorge Miranda, com «necessidade colectiva ou zona da área social» (2000: 7), ou, ainda segundo o mesmo autor, como atividade do Estado ou de uma entidade pública repetidamente desenvolvida de acordo com regras que a condicionam ou conformam. Neste sentido, conclui, a função seria um complexo pré-ordenado de atos destinados a prosseguir ou alcançar um determinado fim e/ou fins com ele conexos (Miranda, 2000: 54-60).

É corrente, em especial entre os constitucionalistas, como faz Jorge Miranda (2000: 7 e ss), identificar as diferentes funções do Estado em funções legislativas, governativas ou executivas, jurisdicionais, administrativas e técnicas, e separá-las em funções fundamentais e funções complementares ou acessórias ou atípicas.⁴⁸

⁴⁸ Freitas do Amaral refere-se às atribuições do Estado como «fins ou objectivos que o Estado se propõe atingir», que classifica, aderindo à proposta de Bernard Gournay, em três categorias: atribuições principais, atribuições auxiliares e atribuições de comando (Amaral, 2004: 223).

Pensa-se, a este propósito, que duas sugestões com intenção clarificadora se podem adiantar, evitando, para já, o recurso aos termos controversos ou a alguns dos mais controversos. A primeira refere-se à *finalidade* que determinou a criação da CITE e a segunda respeita aos *instrumentos ou mecanismos ou expedientes* de que a mesma dispõe para prosseguir as finalidades que lhe foram assinaladas. Por outras palavras:

- Para que foi criada a CITE? Eis a primeira questão, a questão da finalidade ou do objetivo ou da missão;
- De que instrumentos dispõe para fazer o seu caminho? Eis a segunda questão, a questão dos mecanismos ou dos poderes ou dos instrumentos [competências, na terminologia do diploma de 2010, e atribuições, na terminologia do diploma de 2012].

Ora, da primeira questão já atrás se falou. Resta agora tratar da segunda.

2. Competências da CITE

À semelhança do que fazia o seu antecessor, o DL 76/2012 separa em três artigos distintos as três categorias de competências [atribuições, na terminologia do diploma de 2012] da CITE: as competências próprias e de assessoria (art.º 3.º), as competências no âmbito do diálogo social (art.º 4.º) e as competências de apoio técnico e registo (art.º 5.º), sendo que as competências contempladas nas alíneas *i*) e *j*) do art.º 3.º estão a cargo da «CITE» com a composição prevista no art.º 9.º Trataremos então de cada uma destas três categorias ou grupos de competências, ou seja, das competências próprias e de assessoria (no ponto seguinte, com remissão para o ponto 6 quanto às competências contempladas nas referidas alíneas *i*) e *j*)), das competências no âmbito do diálogo social (no ponto 4), das competências de apoio técnico e registo (no ponto 5) e das competências de apreciação da legalidade das disposições dos IRCT em matéria de igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no trabalho e no emprego (no ponto 6).

3. Competências próprias e de assessoria (art.º 3.º)

Introdução

A maior parte das competências descritas nas 14 alíneas do art.º 3.º são competências que poderíamos qualificar como de controlo ou de fiscalização da observância das disposições da lei ou da convenção coletiva em matéria de igualdade e não discriminação e também de proteção da parentalidade e de conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal, umas vezes prévias e outras posteriores ao ato ou procedimento a que dizem respeito.

Embora, em termos expressos, apenas as competências referidas nas alíneas *a*), *b*) e *c*) venham designadas como pareceres, certo é que várias outras se traduzem naquilo

que tecnicamente se pode apelidar de parecer. É o que sucede, como melhor se verá mais à frente, com as competências previstas nas alíneas *d)*, *e)*, *i)*, *j)* e *l)*. Ou seja, 8 das 14 alíneas do art.º 3.º traduzem-se, expressa ou tacitamente, em pareceres da Comissão sobre observância ou inobservância dos princípios e normas, de lei ou de convenção coletiva, relativos à igualdade e não discriminação e, ainda que em menor medida, à proteção da parentalidade e da conciliação da vida profissional com a vida extraprofissional, em particular com a vida familiar.

Há, porém, vários tipos ou categorias de pareceres, já que nem todos participam das mesmas características, afigurando-se possível, a benefício da clareza, estabelecer as seguintes distinções:

- a) Pareceres *obrigatórios* e pareceres *facultativos*, sendo obrigatórios os que como tal se encontrem previstos na lei e facultativos os restantes;
- b) Pareceres *vinculativos* e pareceres *não vinculativos*, conforme o autor do ato ou da decisão em cujo procedimento se inserem deva ou não conformar-se com as suas conclusões;
- c) Pareceres elaborados por *solicitação de entidades externas, públicas ou particulares*, e pareceres elaborados *por iniciativa própria*, como sucede com os contemplados na alínea *a)* do artigo em análise.
- d) Pareceres *prévios* ou *posteriores* ao ato a que respeitam, sendo exemplo dos primeiros os previstos nas alíneas *b)* e *c)* e dos segundos os descritos na alínea *d)*.

Estas classificações permitem-nos melhor ordenar e compreender o sentido e a natureza jurídica das «atribuições» de boa parte do art.º 3.º e, de algum modo, algumas das demais competências contempladas nos art.ºs 4.º, 5.º e 9.º

3.1. Pareceres emitidos por solicitação de outra entidade ou por iniciativa da CITE, em matéria de igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no trabalho e no emprego (art.º 3.º/a)

A alínea *a)* do art.º 3.º do DL 76/2012 assume, em certo sentido, um carácter residual, aí se integrando todos os pareceres que não sejam emitidos ao abrigo de uma das alíneas seguintes. A CITE deverá emití-los sempre que, contendendo com a matéria da igualdade e não discriminação no trabalho e no emprego, lhe sejam solicitados por uma das entidades aí mencionadas, ou ainda por iniciativa própria. Mesmo que não condicionem a validade (aptidão para produzir efeitos) dos atos jurídicos objeto de apreciação, estes pareceres podem assumir extrema relevância, já que podem desencadear a responsabilização, quer administrativa, quer civil, da entidade empregadora e podem também ter um efeito preventivo.

Conforme se sugerirá, *infra*, pensa-se que um dos universos em que a emissão de pareceres ao abrigo desta alínea teria particular importância seria o da denúncia do

contrato, durante o período experimental, de trabalhadora grávida, puérpera ou lactante, ou de trabalhador no gozo de licença parental, embora se entenda igualmente que, sendo esse um dos contextos mais propícios a práticas discriminatórias, talvez se justificasse a imposição legal à entidade empregadora de fazer acompanhar a denúncia – se não mesmo fazê-la preceder – de comunicação à CITE.

Hipóteses de assédio moral, de interpretação e aplicação do regime legal de proteção na parentalidade, em alguns casos em correlação com outras figuras laborais, como, por exemplo, o direito a férias, são exemplos de situações sobre que podem versar os pareceres referidos na mencionada alínea *a)* do art.º 3.º da Lei Orgânica da CITE.

A análise da lista de atribuições da CITE, desde a sua génese até à atualidade, mostra que sempre lhe competiu a elaboração de pareceres, a pedido de diversas entidades, em matérias de igualdade e não discriminação em razão do género. Deve, no entanto, registar-se a tendência, numa visão diacrónica de todas as leis orgânicas da CITE, para a autonomização/identificação dessas entidades, o que contribui para tornar clara a sua legitimidade para solicitar os ditos pareceres, bem como a menção expressa, desde o diploma de 2010, à possibilidade de os mesmos serem emitidos por iniciativa da própria CITE.

3.2. Parecer prévio ao despedimento de trabalhadora grávida, puérpera e lactante ou de trabalhador no gozo de licença parental (art.º 3.º/b)

a) Origem e evolução da previsão legal deste parecer

A emissão deste parecer, previsto, atualmente, na alínea *b)* do art.º 3.º do DL 76/2012, bem como no art.º 63.º do CT, é uma exigência com consagração normativa já desde a L 17/95, de 9-6,⁴⁹ que introduziu na L 4/84, de 5-4, sobre a proteção da maternidade e da paternidade, uma norma⁵⁰ que referia a necessidade de obtenção de parecer prévio em caso de «cessação do contrato de trabalho promovida pela entidade empregadora» (AR, 1995: 3756). Este parecer haveria de ser emitido pela CITE, conforme passou a esclarecer o art.º 30.º do DL 136/85, de 3-5 (com a redação conferida pelo DL 332/95, de 23-12). A exigência foi reiterada no CT de 2003, que estabelecia, no art.º 51.º, dever o despedimento de trabalhadora grávida, puérpera e lactante ser precedido de parecer emitido pela entidade com competência na área da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, devendo o preceito complementar-se com o disposto no art.º 98.º da L 35/2004, de 29-7. Se, no essencial, pode dizer-se existir, entre os instrumentos normativos mencionados, diacronicamente considerados, uma linha de continuidade, impõe-se, todavia, registar algumas – as mais significativas – alterações que o regime em análise foi sofrendo desde a sua génese.

⁴⁹ Transpôs para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva 92/85/CEE.

⁵⁰ Primeiro o art.º 18.º-A, mais tarde, de acordo com nova numeração, resultante da L 142/99, de 31-8, o art.º 24.º

b) Os casos de cessação de contrato em que é necessário parecer (art.º 3.º/c)

Referindo-se a L 4/84 (após a referida alteração introduzida pela L 17/95) à solicitação de parecer prévio em caso de cessação de «contrato de trabalho promovida pela entidade empregadora», já o art.º 51.º do CT de 2003 precisou, em termos que se mantiveram com o de 2009, o conjunto de casos em que a consulta prévia da CITE se impunha: casos de “despedimento” – “por facto imputável ao trabalhador”, “coletivo”, “por extinção do posto de trabalho” e “por inadaptação”. Excluíram-se, pois, outras hipóteses de promoção da cessação do contrato de trabalho por parte da entidade patronal. Foi, no entanto, igualmente por ocasião da aprovação do CT de 2003 que se previu, então no art.º 133.º, n.º 3 (correspondente ao art.º 144.º, n.º 3, do Código atual), dever a entidade empregadora que declarasse o desígnio de não renovação de contrato a termo com trabalhadora grávida, puérpera e lactante comunicar à CITE o motivo dessa não renovação.

Se poderia haver dúvidas, durante a vigência da Lei n.º 4/84, sobre se o acordo revogatório do contrato de trabalho, ao menos quando resultante de proposta da parte empregadora, também deveria ser precedido de parecer, as mesmas ter-se-ão dissipado com a mencionada alteração normativa pelo CT de 2003.

Por outro lado, seria, talvez, defensável,⁵¹ à luz do diploma de 1984, a exigência do parecer da CITE em caso de *denúncia* do contrato de trabalho durante o período experimental. Em face do CT de 2003, como do atual, tornou-se mais difícil sustentar tal entendimento. É certo que, como o despedimento, a *denúncia* do contrato de trabalho durante o período de experiência, quando de iniciativa patronal, consubstancia um ato unilateral (da entidade empregadora) extintivo do contrato de trabalho. Com efeito, como distingui-la, conceptualmente, de um *despedimento propriamente dito*? Como diferenciá-los senão sob a ótica do *regime jurídico* de uma e de outro – aquela é livre, este tem de ser motivado? A verdade, porém, é que, atendendo à configuração do regime de solicitação do parecer prévio ao despedimento, não é crível que a entidade legisladora haja pretendido que à denúncia do contrato de trabalho durante o período experimental, levada a cabo pela entidade empregadora, se aplicasse o regime previsto, expressa e inequivocamente, para o despedimento. Pode questionar-se a razoabilidade dessa opção legislativa, porquanto a liberdade de denúncia do contrato durante o período experimental não deve servir de pretexto à adoção de práticas discriminatórias, antes devendo conciliar-se com a razão de ser dessa fase contratual. É certo que a CITE pode ser chamada a intervir num tal contexto ao abrigo e nos termos da alínea *a)* (ou *e)*) do art.º 3.º do DL 76/2012. Não obstante, de uma ótica preventiva e dissuasora de condutas discriminatórias, seria, decerto, mais eficaz prever como obrigatória a solicitação de parecer prévio à CITE por parte da entidade patronal

⁵¹ Defensável mas não isento de legítimas dúvidas. Com efeito, não obstante quer o art.º 18.º-A, quer, posteriormente, o art.º 24.º da L 4/84 aludirem a essa necessidade em todas as hipóteses de cessação do contrato de trabalho promovida pela entidade empregadora, a verdade é que o diploma que as regulamentava, o DL 136/85, depois de alterado pelo DL 332/95, reportando-se ao momento em que o parecer devia ser solicitado, apenas se referia às hipóteses de *despedimento*, nas várias modalidades que podia assumir (art.º 30.º).

em caso de denúncia do contrato durante o período de experiência. Com efeito, o eventual parecer que possa ser emitido, em hipóteses desse tipo, ao abrigo das alíneas *a)* e *e)* do referido art.º 3.º do DL 76/2012 só excecionalmente o seria *previamente* ao ato extintivo.

c) O âmbito subjetivo da previsão

A L 35/2004, dita de regulamentação do CT de 2003, ditava, no n.º 4 do art.º 98.º, ser extensível ao pai no gozo de licença de paternidade a mesma proteção no despedimento de que gozava a trabalhadora grávida, puérpera ou lactante. Na mesma linha se manteve o CT de 2009, prevendo-o logo no n.º 1 do art.º 63.º A expressão “licença de paternidade” foi, naturalmente, substituída por “licença de parentalidade”, em consonância com a reformulação normativa e terminológica operada no âmbito do regime jurídico relativo à(s) licença(s) em causa.

d) O momento próprio para solicitação do parecer

Embora a L 4/84 fosse omissa sobre a questão do momento adequado para solicitação do parecer, não o era, porém, o DL 136/85, depois de alterado pelo DL 332/95. Aí se indicava em que fase do processo tendente ao despedimento, consoante o tipo de que se tratasse, devia a CITE ser interpelada. Relativamente ao despedimento de natureza disciplinar, remetia-se, já então, para o art.º 10.º, n.º 5, do DL 64-A/89, ou então, caso o processo aplicável fosse o sumário, dada a menor dimensão da empresa em causa, para o art.º 15.º, n.º 2, do mesmo diploma. Regime idêntico veio a constar do art.º 98.º, n.º 1, da L 35/2004, tendo sido ainda retomado no n.º 3 do art.º 63.º do CT de 2009. Esta norma remete para o n.º 1 do art.º 356.º O que não se compreende é a razão pela qual, hoje, a remissão do art.º 63.º se circunscreve àquele art.º 356.º, n.º 1, não abrangendo o art.º 358.º (correspondente ao art.º 15.º, n.º 2, do DL 64-A/89 e ao art.º 418.º do CT de 2003). De forma semelhante às suas antecessoras, esta norma refere-se ao procedimento a adotar em microempresa em caso de despedimento por motivo disciplinar, um procedimento mais aligeirado do que o comum. Ora, se, malgrado esse aligeiramento, não havia razão para duvidar, na vigência dos diplomas anteriores, de que a solicitação do pertinente parecer à CITE era passo de que se não prescindia, já a circunstância de, atualmente, o n.º 3 do art.º 63.º não se referir ao art.º 358.º pode levar a que o intérprete se interrogue sobre se, no âmbito de um processo sumário para despedimento, deve haver lugar à solicitação do parecer da CITE. Tratar-se-á de um mero lapso – um “esquecimento” – da entidade legisladora?

e) Natureza facultativa ou vinculativa do parecer

Em primeiro lugar, há que esclarecer o sentido da interrogação sobre o caráter facultativo ou vinculativo do parecer em análise. É que não parece haver dúvidas de que a solicitação do parecer é obrigatória. Ele é, nesse sentido, *obrigatório*. A ser facultativo, sê-lo-á somente do ponto de vista da *imperatividade do sentido do juízo* nele vertido, em relação à entidade empregadora e em relação ao tribunal.

Quanto ao primeiro ponto, é claro, hoje (art.º 63.º, n.º 1, e 381.º, alínea *d*), do CT), como o era já na vigência do CT de 2003, que a omissão de solicitação do parecer conduz à invalidade do despedimento. Na vigência da legislação anterior, os dados normativos abriam o flanco a dúvidas quanto a esse ponto. Com efeito, o art.º 18.º-A (aditado pela L 17/95) da L 4/84 apenas dispunha: *(i)* que a cessação do contrato de trabalho promovida pela entidade empregadora carecia sempre de parecer favorável se visasse trabalhadora grávida, puérpera ou lactante; *(ii)* que, nesses casos, se presumia feito sem justa causa; *(iii)* e que deveria ser comunicado à entidade empregadora nos 30 dias subsequentes à receção do processo pelos serviços competentes. E o art.º 30.º do DL 136/85, introduzido pelo DL 332/95, acrescentava: *(iv)* que o parecer deveria ser emitido pela CITE; *(v)* em que momento deveria ser solicitado; *(vi)* que, se a CITE não se tivesse pronunciado no prazo de 30 dias, tudo deveria suceder como se o parecer tivesse sido favorável. O diploma relativo à cessação do contrato de trabalho não continha qualquer indicação de que o despedimento fosse inválido se não fosse precedido do parecer em análise. No entanto, quer a doutrina, quer a jurisprudência se inclinavam para esse entendimento, o que melhor se conciliava, inquestionavelmente, com o art.º 10.º da Diretiva 92/85/CEE.⁵²

Mais delicado é o problema de saber se, sendo desfavorável, o parecer seria ou não vinculativo. Isto é: se a CITE se pronunciasse contra o despedimento, poderia, ainda assim, a entidade empregadora despedir validamente? E, vindo a apreciar a licitude do despedimento, poderia o tribunal vir a reputá-lo conforme à lei?

O ponto foi bastante discutido logo nos primeiros anos de vigência do art.º 18.º-A da L 4/84. Embora houvesse opiniões em sentido diverso, desde logo assumidas pela própria CITE,⁵³ a posição dominante era, aparentemente, a de que a emissão de parecer negativo não constituía, juridicamente, obstáculo inultrapassável a que a entidade empregadora levasse a cabo o despedimento.⁵⁴ Sendo impugnado, podia vir a ser considerado lícito em sede judicial, embora se reconhecesse que, na prática, dificilmente assim sucederia e, além disso, que uma pronúncia da CITE desfavorável ao despedimento constituiria um ponderoso fator de dissuasão para a entidade empregadora.

Com a L 142/99, tornou-se claro, do ponto de vista normativo, que o parecer desfavorável da CITE não inviabilizava inapelavelmente o despedimento. Simplesmente, nesse caso, a entidade empregadora deveria munir-se, previamente, de sentença judicial reconhecendo a existência de motivo justificativo para despedir.⁵⁵ À luz da ordem jurídica vigente, o parecer da CITE desfavorável ao despedimento

⁵² Entre outros, Azevedo (1998: 92 e ss). Veja-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 14-12-2004, disponível em <<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/0/7585ede7be1b8b7e80256f9e0050202e?OpenDocument>>.

⁵³ Parecer 2/CITE/96, disponível em <<http://www.cite.gov.pt/pt/pareceres/pareceres1996/2-96n.pdf>>.

⁵⁴ Assim, Susana Figueiredo (1998: 35-37); Carlos Azevedo (1998: 95 e ss).

⁵⁵ Assim passou a dispor o n.º 4 do art.º 24.º da L 4/84, depois o art.º 51.º, n.º 5, do CT de 2003 e, hoje, o art.º 63.º, n.º 6, do Código em vigor.

não o fere, desde logo, de ilegalidade, embora obrigue a entidade patronal a intentar ação judicial tendo em vista que lhe seja reconhecido esse direito. Ao tribunal cabe, pois, a última palavra.

Resta saber o que sucede se, tendo o tribunal sido chamado, nestes casos, a avaliar a existência de motivo justificativo para despedir e decidindo negativamente, o despedimento, ainda assim, for efetuado. O Supremo Tribunal de Justiça⁵⁶ já clarificou que a posição assumida pelo tribunal na ação a intentar pela entidade empregadora em caso de pretender despedir, contra parecer desfavorável da CITE, tem em consideração se se faz ou não prova dos factos de que o/a trabalhador/a despedido/a é acusado/a. Ora, se, nesse momento, já se analisa da existência de justa causa de despedimento, não pode conceber-se que um despedimento considerado improcedente nessa sede venha a ser tido como válido noutra ação (intentada, mais tarde, pelo/o trabalhador/a, visando a impugnação do despedimento). Deveria o art.º 381.º do Código contemplar, entre as causas gerais de ilicitude do despedimento, esta a que ora se alude? E, por outro lado, sendo certo que se impõe à entidade empregadora munir-se de sentença judicial que reconheça o motivo justificativo do despedimento, caso o parecer da CITE haja sido desfavorável, não deveria constar, por razões de clareza, entre as causas de ilicitude do despedimento elencadas no art.º 381.º o despedimento subsequente a parecer negativo da CITE e não precedido de sentença favorável?

3.3. Parecer em caso de “intenção de recusa, pela entidade empregadora, de autorização para trabalho a tempo parcial ou com flexibilidade de horário a trabalhadores com filhos menores de 12 anos” (art.º 3.º/c)

A alínea c) do n.º 3 deve relacionar-se com o disposto nos art.ºs 55.º e 56.º do CT, segundo o qual o/a trabalhador/a com filho/a menor de 12 anos ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica que com ele/a viva em comunhão de mesa e habitação tem direito a trabalhar a tempo parcial ou em regime de horário flexível, e também com o art.º 57.º do mesmo diploma, que estabelece as condições procedimentais de satisfação desse direito. Aí se lê, no n.º 2, que a entidade empregadora «apenas pode recusar o pedido com fundamento em exigências imperiosas do funcionamento da empresa, ou na impossibilidade de substituir o trabalhador se este for indispensável» (AR, 2009: 940), devendo sempre indicar o motivo da recusa e enviar o processo à CITE, para emissão de parecer, a ser emitido no prazo de 30 dias. Esta exigência foi introduzida apenas no CT de 2003, articulado com a L 35/2004. Como sucede com o parecer prévio ao despedimento, também este, sendo desfavorável, obriga a entidade patronal a recorrer a tribunal para obter sentença que reconheça haver motivo justificativo da recusa.

⁵⁶ Acórdão de 25 de junho de 2009, disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/0/3b96e343cb3b30e8802575e4004bf023?OpenDocument>.

A recusa será ilícita se: não tiver sido precedida de parecer da CITE; se o parecer for desfavorável e não tiver havido recurso a tribunal com vista a obter sentença declarativa do direito de recusa; e ainda, aparentemente, se, pronunciando-se o tribunal desfavoravelmente a essa recusa, ela, ainda assim, ocorrer.

Em qualquer destes casos, assistirá ao/à trabalhador/a o direito a resolver o contrato com justa causa, nos termos do art.º 394.º, n.º 1 e n.º 2 do CT. Além disso, poderá recorrer a tribunal tendo em vista a condenação da entidade empregadora à concessão do regime de trabalho requerido, ou a compensação, por via indemnizatória, dos prejuízos sofridos.

3.4. Parecer em caso de não renovação de contrato a termo (art.º 3.º/d)

a) Considerações gerais

Cabe ainda à CITE, nos termos da alínea *d*) do art.º 3.º do DL 76/2012, «analisar as comunicações das entidades empregadoras sobre a não renovação de contrato de trabalho a termo sempre que estiver em causa uma trabalhadora grávida, puérpera ou lactante ou trabalhador durante o gozo de licença parental» (MEE, 2012: 1446).

O preceito deve relacionar-se com o disposto no n.º 3 do art.º 144.º do CT, que impõe à entidade empregadora comunicar à CITE o motivo da não renovação do contrato de trabalho a termo com trabalhadora grávida, puérpera ou lactante, constituindo contraordenação a omissão dessa comunicação (n.º 5 do mesmo artigo).⁵⁷

Contrariamente aos pareceres referidos nas alíneas *b*) e *c*), o da alínea *d*) não será de molde a condicionar a validade do ato sobre que se debruça (o que não significa que a CITE não possa, por ocasião de apreciação da situação, detetar outras invalidades que comprometam aquela validade, *v. g.*, a ilicitude da própria previsão da cláusula de termo, podendo, então, requerer a intervenção da ACT e/ou informar a/o trabalhador/a da viabilidade de uma ação judicial tendente ao reconhecimento dos seus direitos). Com efeito, trata-se de impedir a subsistência de um contrato celebrado a termo e cuja extinção, verificado esse termo, não está condicionada à invocação de uma causa. De resto, a entidade legisladora não exige, sequer, que a intervenção da CITE seja *prévia* à declaração de não renovação. Nem por isso poderá dizer-se, contudo, não ter a apreciação em análise qualquer sentido útil. Tê-lo-á pelo menos na medida em que obriga a entidade empregadora a um esforço de fundamentação da decisão, fundamentação que, aliás, não se lhe impõe quando a/o trabalhador/a visada/o não pertença às categorias a que ora nos referimos. Por outro lado, poderá imputar-se-lhe um efeito dissuasor, considerando que, detetando a CITE, na comunicação analisada e no contrato a que respeita, indícios de conduta discriminatória, deve fazer intervir o serviço com competência inspetiva, o qual efetivará a responsabilidade contraordenacional da entidade empregadora (alíneas *g*) e *h*) do art.º 3.º do DL 76/2012).

⁵⁷ Idêntico preceito constava já do n.º 3 do art.º 133.º do CT anterior, tendo a competência correspondente vindo a ser prevista no art.º 496.º, n.º 1, alínea *j*) da L 35/2004, não se encontrando, até aí, no acervo legal de competências da CITE.

b) O/A trabalhador/a no gozo de licença parental e a ambiguidade da lei

Cabe sublinhar a falta de sintonia entre o disposto no mencionado art.º 144.º, n.º 3, do CT, e na alínea *d*) do art.º 3.º do DL 76/2012, um desacerto que não se sentia antes da entrada em vigor do diploma de 2010. Efetivamente, o âmbito daquela norma afigura-se mais estreito do que o desta última, a qual se refere explicitamente, ao contrário daquela, à necessidade de parecer quando em causa está *trabalhador no gozo da licença parental*. Claro que uma leitura integrada dos dois diplomas permite afirmar que também neste caso a entidade empregadora tem o dever de remeter à CITE a comunicação pertinente. Mas impor-se-ia, naturalmente, harmonizar formalmente os dois preceitos, o que, lamentavelmente, não foi feito pela L23/2012, que, recentemente, alterou o CT. O problema tem consequências práticas, dada a responsabilidade contra-ordenacional a que está sujeita a entidade empregadora que não cumpra o dever administrativo estabelecido no art.º 144.º, n.º 3, do Código.

c) E os casos que não são, propriamente, de “não renovação”?

Um outro problema resulta, porventura, de as normas aplicáveis, quer o art.º 144.º, n.º 3, do CT, quer o art.º 3.º, alínea *d*), do DL 76/2012, se referirem à “não renovação” de contrato a termo. É que apenas o contrato a termo (resolutivo) certo é passível de renovação. Mas, rigorosamente, mesmo aí, a declaração de não renovação do contrato não esgota o conjunto de casos em que a entidade empregadora pretende a cessação do mesmo, por verificação do termo (inicialmente previsto ou resultante de renovações), podendo suceder que, por aplicação do regime legal, o contrato já não fosse passível de renovações e, então, na ausência de declaração, viesse a converter--se em contrato sem termo, operando a declaração que veicule o desígnio de o contrato não se conservar, afinal, como declaração de não conversão. À declaração pela qual a entidade patronal (ou a/o trabalhador/a) faça cessar o contrato a termo, por caducidade devida à ocorrência do mesmo, impedindo a sua renovação ou a sua conversão em contrato sem termo tem-se chamado, usualmente, denúncia. Impõe-se perguntar se terá a entidade legisladora pretendido, efetivamente, apenas obrigar a entidade empregadora a comunicar à CITE a declaração – e seus motivos – de não renovação, ficando então excluídas desta obrigação quer a declaração que inviabiliza não a renovação mas a conversão em contrato por tempo indeterminado dos contratos a termo, quer a tendente à caducidade de contrato a termo incerto, uma e outra também determinantes da extinção por caducidade do contrato. Atendendo às razões inerentes à fixação desta obrigação administrativa, a par da chamada da CITE à colação – verificar se a caducidade do contrato (por não renovação) desencadeada pela entidade empregadora assenta em motivos discriminatórios –, não é fácil descortinar razões justificativas para que sejam sujeitas à referida obrigação apenas algumas hipóteses de caducidade – e apenas nos contratos a termo certo – por verificação do termo operadas pela entidade empregadora.

Os termos de redação quer do art.º 144.º, n.º 3, do CT, quer do art.º 3.º, alínea *d*),

do DL 76/2012, suscitam ainda uma outra interrogação, relacionada com este ponto. Desde o CT anterior que se encontra legalmente consagrada a possibilidade de o contrato de trabalho a termo certo não estar sujeito a renovação por força de estipulação das partes (art.º 149.º, n.º 1, do Código atual), uma estipulação que, aparentemente, tem sido frequente na prática. Percebe-se, com efeito, que seja conveniente à entidade patronal, pois que a desonera de denunciar o contrato, com respeito pelas exigências temporais e formais prescritas na lei (art.º 344.º, n.º 1, do CT), como se percebe que a parte contrária não a ponha em causa.

Seja como for, o direito positivo admite esta cláusula e tem-se entendido, ainda que não sem hesitações, que, encontrando-se a mesma prevista no contrato, então o mesmo pode caducar (não se renovar) mesmo sem declaração prévia e escrita nesse sentido.⁵⁸ Isto significa que o contrato pode cessar sem que comunicação alguma seja feita previamente, embora possa dizer-se que a cláusula de não renovação cumpre efeito idêntico àquela comunicação, na medida em que, por força da mesma, os sujeitos não podem, razoavelmente, contar com a renovação. Neste contexto, o que importa sublinhar é o seguinte: não existindo comunicação escrita desencadeando a caducidade do contrato, parece impor-se a conclusão de que, nesses casos, em que a não renovação resulta de estipulação prévia nesse sentido, não impende sobre a entidade patronal qualquer dever de comunicação à CITE. Poderia sustentar-se que se lhe importaria dar informação da própria cláusula de não renovação, o que, contudo, talvez redundasse num desincentivo à contratação, mesmo a termo, das categorias de trabalhadores/as que se visa proteger. Idêntico efeito teria a proibição de uma cláusula desse tipo nessa esfera de casos.

3.5. Apreciação de queixas e apreciação, por iniciativa própria, de situações de violação de disposições legais sobre igualdade e não discriminação e sobre proteção da parentalidade e conciliação (art.º 3.º/e)

Como acima se disse, também a competência prevista na alínea e) acabará por revestir a natureza de um parecer, quer formalmente a assuma como tal, quer não. Com efeito, apreciar queixas ou apreciar situações indiciadoras de violação de disposições legais⁵⁹ sobre igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional, ou sobre proteção da parentalidade ou da conciliação da atividade profissional com a vida familiar e pessoal terá sempre, como seu resultado ou produto final, a opinião da CITE conclusiva da violação ou da não violação das regras e princípios em causa em cada um dos casos objeto de queixa ou de apreciação por iniciativa própria.

⁵⁸ Advogando esta posição e referindo outras, quer no mesmo sentido, quer em sentido distinto, Pedro Martins (2012: 45-47, notas 9 a 12).

⁵⁹ *Disposições legais* é a expressão constante da alínea em análise, que, pensa-se, deverá ser interpretada em sentido amplo, abrangendo também, como cremos ser o entendimento da própria CITE, as disposições de convenção coletiva ou de qualquer outro instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, salvo para quem considere que a violação de uma disposição de convenção sobre igualdade e não discriminação é sempre uma violação de disposição legal.

O parecer sobre a queixa apresentada será então um parecer facultativo, no sentido de que não está previsto na lei como momento de um qualquer procedimento ou decisão, e não será vinculativo, podendo a entidade empregadora suposta autora de tais infrações conformar-se ou não com ele sem que a eventual recusa possa qualificar-se, em si mesma, como ilícita. Ilícita será, se for o caso, a ação ou a omissão que foi objeto de queixa ou a situação analisada por iniciativa da CITE, a ela se associando, então, as consequências jurídicas previstas na lei se a vítima ou alguma das entidades com legitimidade para tanto recorrerem aos meios adequados à condenação do infrator.

Assim, por exemplo, se a trabalhadora **A** dirigir à CITE uma queixa devidamente identificada ou identificável de violação de uma disposição legal sobre igualdade e não discriminação, salarial ou outra, o caso não fica, naturalmente, encerrado se for positivo o sentido da apreciação.⁶⁰ Após inquérito prévio, sempre que necessário, para apuramento dos factos, a CITE deverá comunicar a sua apreciação a **A** e ao alegado infrator, podendo este pôr termo ao desigual tratamento se com ela se conformar. A recusa de alteração da situação não é ilícita (não constitui nem um crime de desobediência, nem uma contraordenação), mas, se violação havia, violação continuará a verificar-se, restando agora à interessada, com eventual suporte no parecer da CITE, ou mesmo o acompanhamento desta, como se prevê na alínea *m*) (ver *infra*, em 3.12), recorrer ao tribunal competente solicitando a condenação da entidade empregadora a reparar os seus prejuízos e a pôr termo à infração ou esperar que a ação da ACT produza idênticos efeitos.

A queixa é, como se sabe, um ato através do qual um cidadão denuncia a uma autoridade a prática ou a adoção de uma conduta ilegal ou mesmo o funcionamento irregular de um serviço com o fim de se pôr termo a tal prática e, eventualmente, tomar as medidas adequadas contra o ou os responsáveis. O facto de, no caso, a CITE não ter competência própria para a prática do ato ou para a adoção da medida que o autor solicita não a torna incompetente para receber e analisar as queixas que lhe forem dirigidas, devendo, ainda que o DL 76/2012 nada dissesse, remetê-las, bem como os correspondentes pareceres, à autoridade pública competente, que será, por via de regra, a ACT, como, aliás, o citado diploma contempla na alínea *g*) do seu art.º 3.º

A queixa tem, além disso, um carácter informal, não tendo de ser «articulada, respeitosa ou cordata», mas não pode, naturalmente, atentar contra o bom nome ou a reputação de terceiros.

A CITE deverá, por fim, comunicar o parecer à ACT (art.º 3.º/g), que procederá à respetiva visita para, se for o caso, levantar o auto contraordenacional,⁶¹ podendo

⁶⁰ Também não fica encerrado se o parecer da CITE for negativo, podendo a trabalhadora propor a competente ação em tribunal de apreciação e, eventualmente, de condenação da entidade supostamente infratora.

⁶¹ Ver a norma do art.º 521.º do CT que considera como contraordenação a violação de disposição de IRCT.

ser, ela mesma, na sua qualidade de prestadora de assistência às vítimas de discriminação, a desencadear a ação judicial, solicitando ao tribunal a condenação da entidade infratora a pagar à trabalhadora as respectivas diferenças salariais, a reparar, se for o caso, outros danos resultantes da violação em causa, designadamente danos não patrimoniais (danos morais segundo a terminologia clássica) e, em especial, a pôr termo à infração (cfr. *infra* 3.12).

3.6. Prestação de informação e apoio jurídico em matéria de igualdade e não discriminação e de proteção da parentalidade e conciliação (art.º 3.º/f)

Pelo menos à primeira vista, o exercício desta competência estaria condicionado às solicitações que, para o efeito, lhe fossem dirigidas por qualquer interessado, ou seja, sendo este o entendimento da alínea *f*), a CITE não teria poderes de iniciativa própria, o que resultaria reforçado do seu confronto com o disposto nas alíneas *a*) e *c*) do art.º 5.º

Uma tal interpretação seria, contudo, excessivamente empobrecedora de uma das dimensões mais importantes do papel que à CITE cabe desempenhar: a de informação, divulgação, esclarecimento e sensibilização das pessoas interessadas, mais precisamente, de todas as pessoas e entidades envolvidas em matéria de igualdade e não discriminação, de proteção da parentalidade e de conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal, uma dimensão essencial para a concretização dos fins que se propõe prosseguir. Diga-se, aliás, que esta é também uma forma de reduzir, ou mesmo eliminar, riscos de ofensas a direitos e interesses fundamentais, designadamente em casos de assédio ou outros em que esteja em causa a saúde física ou mental das trabalhadoras. A falta de informação, o desconhecimento dos meios ou até das melhores técnicas de defesa, são, aliás, em si mesmos, um dos mais importantes riscos de agressão e, conseqüentemente, um dos principais obstáculos à efetividade dos direitos de cada pessoa, podendo dizer-se, com razão, que com a informação se vai ao encontro do direito fundamental consagrado no art.º 21.º da Constituição.

Esta competência faz parte, aliás, daquilo que alguns autores designam por *administração ativa*, aqui consubstanciada na promoção da divulgação de informações, de esclarecimentos relativos aos três domínios de que a CITE se ocupa. Este é um fazer que cumpre, ou contribui para atingir, a sua missão, na medida em que o esclarecimento se inscreve no quadro da promoção da igualdade ou de qualquer outro direito.

Esta não é, pois, uma competência que a CITE só possa ou só deva exercer quando para tanto for solicitada, não devendo, conseqüentemente, ter (ou remeter-se a) uma atitude passiva ou reativa. A CITE deve, também por iniciativa própria, assumir uma posição ativa no sentido de divulgar junto de todos os interessados

informação relevante sobre tudo o que respeite às três referidas matérias. Trata-se, afinal, de uma competência com afinidades com as previstas no art.º 5.º/a-b-g-h ou delas se devendo considerar complementares.

A informação e o apoio a prestar deverão ser, contudo, de índole predominantemente jurídica, mas o apoio aqui previsto parece poder ir além da mera informação ou esclarecimento.

3.7. Comunicação dos pareceres sobre igualdade e não discriminação à ACT que indicem práticas discriminatórias (art.º 3.º/g)

Esta é uma função complementar das funções próprias da CITE. Apurando nos respetivos pareceres a existência de práticas laborais discriminatórias em razão do sexo ou disso havendo indícios consistentes, deverá a Comissão deles dar conhecimento, para todos os efeitos, à entidade com competência para desencadear as adequadas reações legalmente previstas, desde logo a visita ao local, o levantamento do correspondente auto contraordenacional e a aplicação, se for o caso, das respetivas coimas, ou mesmo, se para tanto houver matéria, a correspondente investigação criminal.

A CITE cumpre, nestes casos, um triplo papel:

- Um papel de apoio, fornecendo à ACT – ou outros organismos públicos – o material recolhido e o estudo realizado por iniciativa própria ou a solicitação de outras entidades ou das pessoas afetadas;
- Um papel de cooperação com outras entidades cuja função é, neste domínio, a de fiscalizar o cumprimento das leis do trabalho, incluindo, naturalmente, as disposições relativas à matéria em causa;
- Um papel complementar de contribuição para o desencadeamento da ação inspetiva e, sendo o caso, da ação repressiva de condutas ilícitas.

Esta alínea suscita, porém, algumas observações que convém ter em conta. Sendo embora a natural destinatária dos pareceres, não se compreende que a ACT seja a única entidade referida nesta alínea. Com efeito, para o caso de a conduta apurada configurar ilícitos de outra índole, designadamente criminal, não se percebe bem que não se mencione também o Ministério Público (casos, por exemplo, de discriminação configuradores de violência psicológica no trabalho ou de violência sexual).

Também se não compreende que igual obrigação não inclua os pareceres sobre as demais matérias incluídas na missão da CITE: a proteção da parentalidade e a proteção da conciliação da vida profissional com a vida familiar.

É igualmente merecedor de reparo a dúvida que pode suscitar o recurso ao termo pareceres, suscetível de confortar interpretações mais literalistas, reduzindo, desse

modo, o âmbito do dever de comunicação da CITE ao resultado do exercício das suas competências referidas nas alíneas *a)*, *b)* e *c)*.

Verdadeiramente, como se disse a propósito do disposto na alínea *e)*, o facto de a CITE não ter competência própria para a prática do ato ou para a adoção da medida que o autor solicita não a torna incompetente para receber e analisar as queixas que lhe forem dirigidas. A CITE é, além disso, uma entidade pública, não dispensada dos deveres que a todas cabem pelo conhecimento de práticas criminais.

Se esta competência se traduz num reforço dos mecanismos de «prevenção, fiscalização e punição de práticas laborais discriminatórias, incluindo as indirectas, em razão do sexo» (AR, 2001a: 2944), como se referia em 1) do art.º 1.º da L 9/2001, importa sublinhar também que a mesma se insere numa linha de valorização dos pareceres da CITE relativos às discriminações laborais, como se dizia em 2) do citado artigo. No art.º 4.º, podia ler-se: «Os pareceres [...] que confirmem ou indiciem a existência de prática laboral discriminatória são comunicados de imediato à Inspecção-Geral do Trabalho para os efeitos do disposto no artigo anterior» (AR, 2001a: 2945), ou seja, para efeitos de «verificação concreta de prática discriminatória» (*ibidem*) cuja ação inspetiva, acrescentava o diploma de 2001, poderá ser acompanhada por técnicos da CITE (cfr. o que se diz a este respeito na alínea seguinte).⁶²

3.8. Solicitação à ACT da realização de visitas aos locais de trabalho (art.º 3.º/h)

A L 9/2001, de 21-5, separava os procedimentos a adotar relativamente às práticas laborais discriminatórias em razão do sexo em ações inspetivas baseadas em pareceres da CITE (art.º 3.º/2) das demais, isto é, daquelas em que a ACT, por iniciativa própria ou quando solicitada a intervenção por entidade idónea, procedia à verificação concreta de prática discriminatória, no prazo máximo de 30 dias após a notícia (art.º 3.º/1). As primeiras poderiam ser acompanhadas por técnicos/as da CITE, mas não, ao que parece, as segundas, ficando, neste caso, a ACT obrigada a informar a Comissão, no prazo de 60 dias, do respetivo resultado.

A L 35/2004 associou o acompanhamento das visitas da ACT aos envios dos pareceres da CITE, mas eliminou a obrigação de informação dos resultados das outras ações inspetivas, dotando, porém, a CITE, conforme disposto no art.º 496.º/1-h), da competência para «determinar a realização de visitas aos locais de trabalho» (AR, 2004: 4885), uma competência que suscitava dúvidas e até eventuais conflitos de competências, vindo, talvez por isso, a ser eliminada pelo DL 124/2010, que, porém, manteve, em alínea autónoma, a de solicitar a realização de visitas, tal como o viria a fazer o DL 76/2012.

⁶² O diploma de 2012 eliminou a expressão «de imediato» – comunicar de imediato – que constava da L 9/2001 e do art.º 3.º/g do DL 124/2010, de 17-11, e do art.º 496.º/1-g da L 35/2004, de 29-7.

A alínea em análise confere à CITE legitimidade para se dirigir à ACT, solicitando a realização de visitas aos locais de trabalho para comprovação de quaisquer práticas discriminatórias em razão do sexo, podendo, acrescenta, essas visitas ser acompanhadas por um representante seu.

Esta alínea suscita, porém, alguns equívocos a que se deveria pôr termo, nomeadamente os seguintes: pode a ACT responder negativamente à solicitação da CITE? Que entidade decide se as visitas são ou não acompanhadas por representante da CITE? Qual é o papel do representante da CITE nas visitas da ACT?

3.9. Apreciação da legalidade de disposições de IRCT negocial em matéria de igualdade e não discriminação (art.º 3.º/i)

Esta competência incluída no elenco de competências do principal órgão da Comissão acaba por ser exercida por esse outro órgão, sem nome legal próprio, previsto no art.º 9.º

Poderá dizer-se que, pelo menos à primeira vista, os pressupostos de uma e de outra das referidas competências não são inteiramente coincidentes. Na verdade, a dar crédito à letra da lei ou a conceder-lhe um papel de especial primazia, a competência prevista nesta alínea, assim como a prevista na alínea j), inclui um requisito a que o art.º 9.º não faz referência: o da existência de suspeição de discriminação.

Não cremos, porém, que, em geral e também neste caso, se possa atribuir à letra da lei um tal relevo, verdadeiramente determinante do sentido da norma. Afinal, a suspeição e a sua confirmação ou infirmação são inseparáveis da análise dos instrumentos que dela são objeto, não parecendo, em todo o caso, que a existência de uma tal condição justifique a referida distribuição de competências: o instrumento suspeito ficaria no âmbito de competências do órgão contemplado no art.º 3.º, passando os restantes para a competência do órgão previsto no art.º 9.º, uma distribuição, afinal, sem sentido.

Ver, sobre esta competência, o ponto 6, mais à frente.

3.10. Apreciação da legalidade da decisão arbitral em processo de arbitragem obrigatória ou necessária (art.º 3.º /j)

Ver o que se refere no ponto anterior (3.9) e, mais à frente, em: 6. *Competências de apreciação da legalidade de disposições de IRCT (art.º 9.º)*

3.11. Análise dos avisos de concurso de ingresso na AP, anúncios de emprego no setor privado e outras formas de publicitação de pré-seleção e recrutamento (art.º 3.º/l)

Um dos momentos mais delicados da missão da CITE é, seguramente, o do acesso ao emprego, não apenas pela importância do que então se decide, como também pela dificuldade de desempenho desta fundamental competência de controlo, a que acresce a exiguidade de poderes que a lei lhe reserva. A norma em análise parece, com efeito, querer afastar qualquer interferência no processo de seleção propriamente dito, já que reduz a competência da CITE aos anúncios de oferta de emprego e outras formas de publicidade, ou, segundo a lei em vigor, «[a]os avisos de concurso de ingresso na Administração Pública, [aos] anúncios de oferta de emprego e outras formas de publicitação de pré-seleção e recrutamento» (MEE, 2012: 1446). Cremos que a lei poderia ir um pouco mais além, conferindo à CITE competência para prévia análise de inquéritos a preencher por candidatos/as e mesmo ao tipo de entrevista a que haja lugar.

A prática da dissociação das entidades que operam neste processo, cabendo a umas a pré-seleção, com ou sem eventual hierarquização de candidatos/as, e a outras o recrutamento (escolha do/a ou dos/as candidatos/as a admitir), tende a dificultar o controlo preventivo de discriminações no acesso.

Como atrás se referiu, a informação e o esclarecimento são meios de prevenção de discriminações, mas manifestamente insuficientes para dissuadir certas práticas discriminatórias ocorridas no momento do acesso. Recordamos alguns casos de importância maior, como o da substituição temporária de um/a trabalhador/a, eventualmente de uma trabalhadora em gozo de licença parental, por uma candidata grávida ou o da candidata a um posto de trabalho vedado a trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes, casos de grande tentação para práticas discriminatórias (questão suscetível de ser, expressa ou dissimuladamente, incluída em inquéritos, em entrevistas ou mesmo em exames médicos, com a frequente «compreensão» das interessadas por insuficiente informação).

3.12. Assistência a vítimas de discriminação (art.º 3.º/m)

O DL 392/79 previa, no art.º 16.º, que, em ações tendentes a fazer aplicar as suas normas, além do/a trabalhador/a discriminado/a, seria, *se este/a assim entendesse*, parte legítima a associação sindical que o/a representasse.

Mais tarde, o DL 124/2010, no seu preâmbulo, reproduzido depois no preâmbulo do DL 76/2012, atribuiu

personalidade jurídica à CITE e, em consequência, capacidade judiciária, habilitando-a ao acompanhamento de vítimas de discriminação em razão do sexo no acesso ao emprego e na manutenção do trabalho, no emprego e formação profissional, como também de pessoas prejudicadas por motivo de violação das normas relativas aos direitos de parentalidade (MTSS, 2010: 5238).

Não há, porém, coincidência entre o que os citados diplomas anunciam nos respectivos preâmbulos e o que consagram na parte normativa propriamente dita, no caso, as suas alíneas *m*) do art.º 3.º, já que o âmbito de competência da CITE parece bem mais reduzido nas normas em análise do que anunciam os preâmbulos. Com efeito:

- O art.º 3.º/*m* do DL 76/2012, à semelhança do que sucedia com a norma sua antecessora do DL 124/2010, não faz qualquer referência às eventuais discriminações no acesso;
- Além disso, a citada norma é totalmente omissa quanto às violações, no acesso ao emprego, das disposições sobre proteção da parentalidade e sobre conciliação da vida profissional com a vida extraprofissional.

Esta é, como se compreenderá, uma competência de exercício problemático, até pela delicada situação em que se coloca a própria instituição. Reforce-se, ainda assim, a ideia de que a assistência judiciária, embora disso não trate a alínea *m*) do art.º 3.º, carecerá, por via de regra, do consentimento da vítima, desde logo por razões ligadas à proteção da reserva da vida pessoal e profissional.

3.13. Promoção de diligências de conciliação em caso de conflito em alguma das três áreas (art.º 3.º/*n*)

Diga-se, antes de mais, que esta competência não faz da CITE uma instância de decisão de conflitos (jurídicos) individuais no domínio de alguma das matérias inscritas na sua missão. Desde logo, porque os poderes de que dispõe um órgão ou serviço de conciliação são relativamente reduzidos, circunscrevendo-se, basicamente, a uma atividade de aproximação das partes ou de preparação das condições para uma resposta positiva ao conflito.

O conflito em causa, assente numa real ou suposta violação do princípio da igualdade ou da não discriminação ou das normas sobre proteção da parentalidade ou da conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal, será sempre *jurídico*, ou seja, um conflito fundado no diferente entendimento das partes acerca das normas aplicáveis em alguma das matérias acima referidas.

Esta competência suscita, porém, algumas observações. A primeira, prende-se com a própria vocação da CITE – a de promoção da igualdade –, parecendo ilógico que a possa suspender ou ignorar nesta sua atividade de conciliação. A CITE está como que vinculada a ajudar as partes numa solução conforme com os mandatos constitucionais e legais do igual tratamento e da não discriminação. Depois, porque a entidade promotora da conciliação, a CITE, pode ver-se envolvida numa eventual ação que ela mesma venha a desencadear, passando do papel de conciliador entre as duas partes a entidade defensora de uma delas contra a outra.

É certo que a conciliação não é uma via de solução de conflitos, no sentido de que não lhe cabe dar resposta a uma questão, mas um mecanismo de auxílio a ambas

as partes no sentido de as ajudar a encontrar a solução para o conflito. Diferentemente do que sucede com os colégios arbitrais a quem as partes (arbitragem voluntária) ou a lei (arbitragem obrigatória e arbitragem necessária) confiam a decisão do conflito, nem a conciliação, nem mesmo a mediação gozam de uma tal competência: não decidem conflitos, apenas auxiliam as partes a decidir os seus conflitos. Além, na arbitragem, podemos falar de uma forma de heterocomposição de conflitos; aqui, na conciliação, ainda se pode falar de um expediente de auto-composição de conflitos, embora com a ajuda dos referidos meios auxiliares. Aqui, são ainda as partes que decidem o seu conflito; além, a decisão do conflito é confiada a uma terceira entidade.⁶³

3.14. Propostas de medidas legislativas (art.º 3.º/o)

Esta era uma competência prevista nos três primeiros diplomas sobre a CITE:⁶⁴ na alínea *a*) do n.º 1 do art.º 15.º do DL 392/79, que o DL 426/88 manteve com a mesma numeração e redação, e que a L 35/2004 reproduziu na alínea *a*) do n.º 1 do art.º 496.º Como atrás se referiu, esta alínea seria, porém, revogada pelo DL 164/2007, que transferiu a referida competência para a CIG, uma solução que o DL 124/2010 manteve, vindo, porém, o DL 76/2012 a revertê-la, voltando a atribuí-la à CITE.

Tudo indica, tendo particularmente em conta a sua especialização e até a sua maior independência, que seja a CITE a entidade mais adequada ao exercício da referida competência. Esta é, com efeito, a instituição que se encontra em melhores condições objetivas para desempenhar o papel de dinamização das entidades com competência legislativa, quer se trate de medidas inovadoras, quer se trate de medidas de correção de medidas legislativas anteriores que se tornaram obsoletas ou desadequadas.

4. Competências no âmbito do diálogo social (art.º 4.º)

O art.º 4.º prevê dois tipos de competências complementares no âmbito do diálogo social:⁶⁵ *(i)* a de sensibilização dos negociadores sindicais e patronais para as

⁶³ Não se exclui a hipótese de existência de conflitos entre dois trabalhadores com ou sem dependência hierárquica, podendo mesmo verificar-se, como no caso do assédio, conflitos diagonais, envolvendo dois trabalhadores e o empregador de ambos.

⁶⁴ Registe-se, porém, que as normas dos referidos diplomas não coincidem inteiramente com a norma em análise: além de não coincidirem os destinatários, também não coincide, em especial, o seu âmbito material: agora, à matéria da igualdade e não discriminação, junta-se a da proteção da parentalidade e a da proteção da conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal; além disso, é agora mais amplo ou mais ambicioso o respetivo objeto, já que, como sucedia antes, se não limita a recomendações destinadas a aperfeiçoar a aplicação das normas vigentes, antes se ampliando a todas as medidas que promovam os referidos domínios.

⁶⁵ Esta era uma competência que a lei de 1979 atribuía ao secretariado (art.º 15.º/2-*a*), focada, em especial, nas correlações entre, por um lado, as várias categorias profissionais e, por outro lado, as remunerações correspondentes. Compreende-se esta preocupação da época na medida em que essa era uma das mais impressionantes vias de discriminação salarial pela comprovada tendência para valorizar certos aspetos mais comuns aos homens e desconsiderar outros mais comuns às mulheres. Esta competência, dispunha expressamente o n.º 3 do citado art.º 15.º, era obrigatoriamente exercida relativamente às comissões encarregadas de elaborar portarias de regulamentação de trabalho, então bem mais frequentes do que agora.

matérias de igualdade e não discriminação, da proteção da parentalidade e da conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal e (ii) a de assessoria dos parceiros sociais e outras entidades responsáveis pela elaboração de IRCT⁶⁶ para as matérias já referidas.

Pelo menos à primeira vista, o âmbito de ação contemplado neste artigo é mais restrito do que seria de esperar, uma vez que deixa de fora «instâncias» de diálogo social com virtualidades para, através delas, se adotarem medidas adequadas à promoção dos bens em função dos quais a CITE foi criada. Na verdade, o espaço de intervenção desta instituição fica reduzido às negociações preordenadas à produção de instrumentos de regulamentação coletiva, isto é, à negociação cujo produto esperado é uma convenção coletiva, e à ação «normativa» de outras entidades responsáveis pela elaboração de IRCT, ou seja, aos colégios arbitrais na sua atividade de produção de decisões arbitrais e às entidades administrativas com competência para a elaboração de portarias de condições mínimas e de extensão. É, porém, por diferentes razões, duvidoso que os colégios arbitrais e, mais duvidoso ainda, que as referidas entidades administrativas se possam incluir no grupo de destinatários desta norma. Verdadeiramente, os destinatários naturais desta norma são os empregadores e as associações de empregadores, por um lado, e as associações sindicais, por outro lado. Aliás, talvez não seja mera distração a limitação da referência da alínea b) aos *negociadores sindicais* e aos *negociadores patronais*, deixando de fora, pelo menos em termos expressos, quer os membros dos colégios arbitrais, quer as entidades administrativas com competência para elaborarem portarias de condições de trabalho e portarias de extensão de convenções coletivas ou de decisões arbitrais.

O diálogo social, designadamente o diálogo social horizontal, está longe de se esgotar na modalidade de negociação contemplada no art.º 5.º, que, entretanto, deixa fora do seu âmbito várias outras instâncias e modalidades de diálogo, algumas das quais, repete-se, com assinaláveis virtualidades para a promoção dos objetivos em função dos quais a CITE foi criada e se mantém em atividade. É o que se passa, designadamente, com as negociações no âmbito da empresa entre a entidade empregadora e a estrutura de representação unitária dos seus trabalhadores (a comissão de trabalhadores) – embora se reconheça que, até hoje, esta não conheceu a implantação que seria de esperar – como instância e espaço adequados à concretização e implementação do mandato do igual tratamento e do mandato antidiscriminatório ou mesmo de outros aspetos ou de suas particulares formas de expressão em que o sexo pode revestir significado especial; referimo-nos, designadamente, à violência em ambiente de trabalho.

⁶⁶ *Instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho* é uma expressão que, ao lado das chamadas fontes comuns (lei, decreto-lei, etc.), designa uma categoria de fontes próprias de direito do trabalho, que a própria lei divide em duas espécies: (i) *Os instrumentos negociais*, isto é, os que resultam de uma negociação direta (a convenção coletiva e o acordo de adesão) ou indireta ou mediada (a decisão arbitral em processo de arbitragem voluntária); (ii) *Os instrumentos não negociais*, ou seja, os que não resultam de processos negociais diretos ou indiretos, como será, por um lado, o caso das decisões arbitrais em processo de arbitragem obrigatória e em processo de arbitragem necessária e, por outro lado, o caso dos instrumentos, conhecidos por portaria de extensão e portaria de regulamentação de trabalho, cuja fonte é uma entidade administrativa.

A assessoria prevista na alínea *a)* é uma função de exercício condicionado à solicitação dos parceiros sociais, o que bem se compreende se tivermos em conta a autonomia de que estes gozam em geral e, em particular, no exercício dos seus poderes normativos ou de decisão normativa, objetivo para o qual convergem as correspondentes negociações.

Tão importante como a função de assessoria é a função (pedagógica) de sensibilização, desta se podendo dizer, aliás, que constitui uma das mais viáveis chaves de entrada naquela. Trata-se, com efeito, de um campo de ação muito vasto e, além disso, singularmente idóneo à prossecução das finalidades nucleares da CITE e, ainda por cima, entre nós quase inexplorado. Há ainda, na verdade, autênticas *áreas brancas* da negociação coletiva, isto é, áreas sem projeção, ou sem expressão, ou sem a expressão devida, nas convenções coletivas, não apenas nas matérias inscritas na missão da CITE, mas em várias outras, algumas com elas estreitamente conexas, de que aqui se adiantam, a título de exemplo, as seguintes: planos da igualdade, violência de género – na medida em que se analise numa manifestação de ofensa aos princípios da igualdade e não discriminação –, medidas de mais adequada proteção da parentalidade, medidas de melhor conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal, medidas de reforço da garantia da não discriminação em situações de particular fragilidade das trabalhadoras (gravidez, amamentação, etc.) e no âmbito de situações precárias, designadamente em matéria de contratos a prazo, de *outsourcing*, etc.

5. Competências de apoio técnico e registo (art.º 5.º)

A epígrafe do artigo sugere, quantitativa e qualitativamente, um número de funções inferior ao descrito nas suas oito alíneas. Com efeito, às *funções de apoio técnico*, em que se podem incluir as referidas nas alíneas *a)*, *c)* e, em certa medida, *h)*, e de *registo*, de que faz parte a alínea *e)*, podem, com alguma propriedade, acrescentar-se as *funções de cooperação*, nos casos das alíneas *d)* e *f)*, e também as de *administração ativa*, ainda que meramente complementares, como serão os casos das alíneas *b)*, *g)* e *h)*.

A norma agora analisada parece reduzir também a instituição em causa, sem se descortinar razão bastante para tal, a um papel meramente auxiliar ou complementar das iniciativas de outras entidades, públicas ou privadas. Concorde-se, por exemplo, com a função de apoio e de dinamização de iniciativas promovidas por outras entidades, tal como se prevê na alínea *a)*, mas não se percebem os motivos da falta de referência expressa a iniciativas, nas mesmas áreas, da própria CITE. O mesmo se poderá dizer da função descrita na alínea *c)*. Pensa-se, porém, que a leitura, em conformidade, aliás, com uma correta interpretação do diploma, que a própria CITE vem fazendo destas funções, a não reduz a um papel meramente auxiliar das iniciativas de terceiros, nem sequer, como o prevê a parte final da alínea *a)*, ao papel de seu simples parceiro eventual.

O art.º 5.º inclui funções de diferente utilidade social, sendo de salientar a de organização de um registo das decisões judiciais nas três áreas de que a CITE se ocupa, a de instituição de um sistema de recolha de dados, acompanhamento e monitorização, em articulação com outras entidades públicas com atribuições nas referidas matérias, a de criação e manutenção em funcionamento de um centro de documentação, físico e eletrónico, acessível ao público, e ainda a de divulgação anual dos indicadores sobre o progresso registado em cada um dos três referidos domínios sociais.⁶⁷

As funções de cooperação previstas na alínea *d*), tanto a nível nacional como a nível internacional, inscrevem-se na vocação normal de instituições desta natureza, sendo óbvias as vantagens mútuas, em ambos os níveis, para todas as entidades envolvidas, em especial as decorrentes do conhecimento de experiências já avaliadas e dos seus resultados (sobre cooperação ver também o art.º 12.º).

6. Competências de apreciação da legalidade de disposições de IRCT (art.º 9.º)

Os instrumentos de regulamentação coletiva mereceram sempre, da parte das sucessivas leis que se ocuparam da questão da igualdade e não discriminação entre trabalhadoras e trabalhadores, uma atenção especial, como desde logo ficou patente em várias disposições do DL 392/79, designadamente nos art.ºs 12.º, 13.º, 15.º/2-a/3 e 19.º, uma atenção centrada na fase da sua elaboração, mas, então, ainda sem previsão de medidas de sentido idêntico de controlo *a posteriori*. Seria, porém, o DL 124/2010 a colmatar esta lacuna⁶⁸ com o aditamento das alíneas *i*) e *j*) do art.º 3.º e do art.º 9.º

Nos §§ 3 e 4 do seu preâmbulo, podia ler-se o seguinte, sendo que a primeira parte se ajusta, em particular, à competência definida no art.º 4.º:

Torna-se, ainda, fundamental reforçar as competências da CITE enquanto entidade promotora do diálogo social para as questões da igualdade entre homens e mulheres em contexto laboral.

A negociação coletiva é um instrumento complementar da regulamentação legal na promoção e reforço da igualdade de género,⁶⁹ devendo, por isso, a CITE, em articulação com os parceiros sociais, criar as condições necessárias para valorizar os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho na perspectiva das vantagens acrescidas que podem representar em termos de flexibilidade, compromisso e participação. Assim, atribui-se à CITE competência para apreciar de forma fundamentada a legalidade de disposições em matéria laboral no que se

⁶⁷ A L 10/2001, de 21-5, obriga o Governo a enviar à Assembleia da República, até ao fim de cada sessão legislativa, um relatório sobre o progresso da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional, devendo conter, designadamente, os dados referidos nas quatro alíneas do n.º 2 do art.º 1.º e ser apreciado pelo plenário da Assembleia com a presença obrigatória do Governo.

⁶⁸ Verdadeiramente, o DL 124/2010 limitou-se a concretizar e a desenvolver o que o art.º 479.º do CT já dispunha, em termos mais amplos, para a matéria da igualdade e não discriminação em geral.

⁶⁹ À negociação coletiva não cabe apenas uma função complementar da lei, podendo continuar a desempenhar, também neste domínio, um papel inovador. São, pensa-se, vários os aspetos ainda à espera de previsão normativa.

refere à sua conformidade com as exigências de respeito pela igualdade e proibição da discriminação nos termos consagrados no Código do Trabalho⁷⁰ (MTSS, 2010: 5238-5239).

Esta competência deverá, como sugere o próprio art.º 9.º, ser analisada em estreita conexão com o disposto no art.º 479.º do CT – uma conexão que as duas citadas alíneas do art.º 3.º omitem –, cuja redação, depois de alterada pela L 23/2012, se reproduz em nota.⁷¹

Como, porém, facilmente se notará, há algumas diferenças entre as duas normas em causa, não se podendo dizer, sem mais, que a norma da lei «orgânica» da CITE se limita a desenvolver e concretizar o disposto no citado artigo do Código. Em alguns aspetos, a norma do art.º 479.º é mesmo mais regulamentadora do que a da lei de 2012, parte em que, por isso mesmo, deverá considerar-se aplicável à execução da função da CITE prevista no art.º 9.º

Assim, diga-se antes de mais que as duas normas não coincidem no seu âmbito objetivo, ou seja, os aspetos a que uma e outra se aplicam não se sobrepõem. Com efeito, todos os tipos de casos abrangidos pelo art.º 9.º se encontram também abrangidos pelo art.º 479.º, mas o contrário não é verdadeiro – enquanto a norma do art.º 479.º abrange toda e qualquer disposição em matéria de igualdade e não discriminação, seja qual for o motivo do diferente tratamento (a nacionalidade, a língua, a etnia, a religião, etc.), o art.º 9.º respeita apenas, como bem se compreenderá uma vez que a missão da CITE a tanto a limita, à matéria da igualdade e não discriminação entre homens e mulheres no trabalho e no emprego.^{72,73}

⁷⁰ Cfr. também os §§ 6, 7 e 8 do preâmbulo do DL 76/2012, e os seus art.ºs 3.º*i-j* e 9.º

⁷¹ Artigo 479.º (Apreciação relativa à igualdade e não discriminação)

- 1 – No prazo de 30 dias a contar da publicação de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho negocial ou decisão arbitral em processo de arbitragem obrigatória ou necessária, o serviço competente do ministério responsável pela área laboral, ouvidos os interessados, procede à apreciação fundamentada da legalidade das suas disposições em matéria de igualdade e não discriminação.
- 2 – Caso delibere no sentido da existência de disposições discriminatórias, o serviço competente do ministério responsável pela área laboral notifica as partes nos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho que contenham aquelas disposições para, no prazo de 60 dias, procederem às respetivas alterações.
- 3 – Decorrido o prazo previsto no número anterior sem que se verifiquem as necessárias alterações, o serviço competente do ministério responsável pela área laboral envia a sua apreciação ao magistrado do Ministério Público junto do tribunal competente, acompanhada dos documentos relevantes, nomeadamente de cópia da ata da deliberação e das pronúncias dos interessados.
- 4 – Para efeito do número anterior, considera-se competente, pela ordem a seguir indicada, o tribunal em cuja área tenham sede:
 - a) Todas as associações sindicais e associações de empregadores ou empresas celebrantes da convenção coletiva;
 - b) O maior número das entidades referidas;
 - c) Qualquer das entidades referidas.
- 5 – Caso constata a existência de disposição ilegal na matéria em causa, o magistrado do Ministério Público promove, no prazo de 15 dias, a declaração judicial da nulidade dessas disposições.
- 6 – A decisão judicial que declare a nulidade de disposição é remetida pelo tribunal ao serviço competente do ministério responsável pela área laboral, para efeito de publicação no *Boletim do Trabalho e Emprego* (AR, 2012: 3166).

⁷² A alínea *l*) do art.º 3.º não se refere aos elementos determinantes ou delimitadores a que se refere a alínea *j*), embora, a nosso ver, tudo indique que os mesmos nela se entendem pressupostos.

⁷³ Ainda que exorбите das preocupações deste estudo, sempre se dirá que o serviço competente do ministério responsável pela área laboral, supondo que existe, não tem feito, pelo menos nesta área, prova de vida, o que se traduz numa omissão negativa num domínio tão importante como é o da igualdade e não discriminação.

O órgão a que a lei atribui esta competência é composto (i) pela/o presidente da CITE, em representação do ministério com atribuições na área do emprego (art.º 6.º/1-a), (ii) por um representante das demais entidades representadas na CITE,⁷⁴ (iii) um representante do serviço competente para as relações laborais com atribuições na área do emprego, (iv) um representante do serviço com competência inspetiva no domínio laboral e (v) até quatro especialistas a convite da/o presidente.

São relativamente escassas as regras de funcionamento deste órgão. Verdadeiramente, em termos expressos, só a que respeita à periodicidade das suas reuniões (mensais, como dispõe o n.º 1 e o n.º 2 repete) e ao seu objeto,⁷⁵ como se diz no n.º 1 do mesmo art.º 9.º Este órgão tem, pois, uma competência bem delimitada, ficando-lhe vedado ocupar-se de quaisquer outras questões, sob pena de invasão de competências alheias.

Esta é uma competência de controlo da legalidade dos IRCT em matéria de igualdade e não discriminação entre mulheres e homens. Trata-se de um controlo *a posteriori*, mas obrigatório, cujo procedimento administrativo se encontra regulado no DL 76/2012 e no art.º 479.º do CT e cuja ação judicial, se esta tiver lugar, se encontra prevista no CPT, nos art.ºs 183.º a 186.º, podendo então terminar com um acórdão do STJ com o valor de revista em processo civil que será publicado na 1.ª série do jornal oficial e no *Boletim do Trabalho e Emprego (BTE)* (art.º 186.º).

Tendo em conta o disposto nos art.ºs 9.º e 10.º do DL 76/2012, no art.º 479.º do CT⁷⁶ e nos art.ºs 183.º a 186.º do CPT, deve entender-se que o procedimento respeitante ao exercício da competência prevista nas alíneas i) e j) do art.º 3.º e no art.º 9.º deverá respeitar as fases e o funcionamento seguintes:⁷⁷

- a) A CITE, com a composição do art.º 9.º, deverá realizar um rastreio, nos termos internamente estabelecidos, da 1.ª série dos boletins do trabalho e do emprego e analisar os IRCT que suscitam dúvidas de legalidade em matéria de igualdade entre trabalhadoras e trabalhadores nos 30 dias subseqüentes ao da publicação;
- b) Depois de ouvidos os interessados – diligência que a lei não refere mas a que, pensa-se, também não obsta – deverá aquela Comissão, em reunião realizada nos 30 dias subseqüentes ao da publicação e com observância das

⁷⁴ Uma dificuldade para resolver: que haverá de entender-se, para este efeito, por entidades representadas na CITE? As quatro indicadas nas alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 do art.º 6.º, excluída a primeira por estar representada pela/o presidente? Além delas, as duas previstas na alínea e), e neste caso um ou dois de cada entidade? A juntar as quatro entidades a que se refere a alínea f), um por cada uma delas? A todos se somando até quatro especialistas convidados pela/o presidente? Por entidades, deverão antes entender-se as três partes de que se compõe a CITE e lhe emprestam essa singular característica do tripartismo? Em qualquer uma destas hipóteses, como se garante a nota a que fazia referência o § 2 do preâmbulo do diploma de 2010 do reforço da sua natureza *equilátera*?

⁷⁵ Apreciação de forma fundamentada da legalidade de disposições em matéria de igualdade e não discriminação constantes de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho negocial ou de decisão arbitral em processo de arbitragem obrigatória ou necessária.

⁷⁶ E a relação de especialidade entre aqueles art.ºs do DL 76/2012 e este art.º do CT.

⁷⁷ Além da necessária conjugação do disposto no art.º 9.º com o disposto no art.º 479.º do CT, é ainda indispensável a convocação do disposto no art.º 26.º do CT, que liga, às disposições de IRCT contrárias ao princípio da igualdade, discriminações, sanções específicas, algumas das quais de aplicação automática.

- regras de funcionamento previstas no art.º 10.º, decidir, fundamentando, com particular exigência se for positiva a decisão, se há ou não violação dos princípios e/ou disposições sobre a citada matéria;
- c) Sendo a decisão de existência de disposições discriminatórias, dela deverá informar o serviço competente do ministério responsável pela área laboral (a DGERT) e notificar as partes nos IRCT que contenham aquelas disposições para procederem, no prazo de 60 dias, às respetivas alterações;
 - d) Decorrido o referido prazo de 60 dias, deverá a CITE enviar a sua apreciação, acompanhada dos documentos relevantes, ao magistrado do Ministério Público junto do tribunal competente, considerando-se competente, pela ordem a seguir indicada, o tribunal em cuja área tenham sede (i) todas as associações sindicais e associações de empregadores ou empresas celebrantes da convenção coletiva, (ii) o maior número das entidades referidas ou (iii) qualquer das entidades referidas;
 - e) O magistrado do Ministério Público, caso considere haver disposição ilegal do IRCT na matéria em causa, promove, no prazo de 15 dias, a declaração judicial da nulidade dessas disposições (n.º 5 do art.º 479.º), em ação que, segundo se pensa, seguirá, com as devidas adaptações, os trâmites previstos nos art.ºs 183.º a 186.º do CPT, devendo o tribunal que declarar nula alguma das cláusulas de convenção coletiva remeter a decisão ao serviço competente do ministério responsável pela área laboral para efeito de publicação no *BTE* (n.º 6 do art.º 479.º).

Tanto as alíneas *j*) e *l*) do art.º 3.º e o art.º 9.º do DL 76/2012 como o art.º 479.º do CT abrangem os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho negociais (em que se inclui a decisão arbitral em processo de arbitragem voluntária, como diz o n.º 2 do art.º 2.º do CT) e as decisões arbitrais em processo de arbitragem obrigatória ou necessária (sobre *Instrumentos de regulamentação de trabalho*, ver, *supra*, nota 65 na pág. 93).

A avaliar pelos últimos dados conhecidos relativos ao ano de 2012, o trabalho desenvolvido neste âmbito pela CITE parece ter vindo a obter resultados claramente positivos. Na verdade, de acordo com os referidos dados, a CITE analisou todos os IRCT publicados – 117 – nas 48 edições do *BTE*, em 4 reuniões, uma por trimestre, tendo elaborado e remetido ao Ministério Público 7 pareceres fundamentados, incidentes sobre 23 cláusulas eventualmente ilegais. Além disso, após análise dos IRCT, a CITE enviou às partes interessadas 16 recomendações respeitantes a 48 cláusulas eventualmente ilegais. Já depois da entrada em vigor da L 23/2012, que alterou o art.º 479.º do CT, alargando o prazo de apreciação dos IRCT e também o prazo para correção de eventuais irregularidades por parte das entidades subscritoras das convenções coletivas ou das decisões arbitrais, a CITE remeteu às entidades em causa, para audição prévia, 12 notificações relativas a 26 cláusulas com suspeição de desconformidade com os mandatos de igualdade e não discriminação entre mulheres e homens.

Acrescente-se ainda, em termos de resultados finais, que a CITE foi notificada de 6 sentenças proferidas no âmbito dos procedimentos que vêm sendo descritos, com conclusões convergentes com as dos seus pareceres e, conseqüentemente, com declaração de nulidade das normas em causa, tendo, além disso, sido publicados, na seqüência de recomendações suas, 7 IRCT com alterações ao respetivo clausulado.

Tudo indica, pois, que ao exercício desta competência tem correspondido também uma maior sensibilização de empregadores e de trabalhadores aos problemas da igualdade e não discriminação entre mulheres e homens e uma clara vontade de modificação das normas sobre as quais têm recaído as dúvidas da CITE.

III – Conclusões e sugestões

Os autores deste capítulo foram identificando, ao longo do texto, não apenas os aspectos positivos que a leitura da lei lhes suscitou, como também as suas insuficiências, obscuridades ou mesmo contradições. Restará agora, em termos de síntese, registrar o que se lhes afigurou ser mais importante assinalar.

Um dos aspectos mais significativos a realçar diz respeito à **independência** da instituição em causa, com projeção especial para o DL 124/2010, com o reforço de notas anteriores indiciadoras de tal característica e o aditamento de notas inovadoras. É o que se pode dizer, a título de exemplo, por um lado, do equilíbrio de representação das partes que integram a Comissão – o tripartismo, uma das suas notas originárias indiciadoras da sua independência, saiu reforçado com o igual número de representantes de cada uma das três partes que a compõem – e, por outro lado, com a atribuição da personalidade jurídica e a expressa afirmação da sua autonomia administrativa. A consideração da CITE como centro de imputação de direitos e obrigações, como instituição dotada de órgãos próprios através dos quais forma e formula a sua vontade, uma vontade, como se refere no texto, distinta da vontade de Estado e distinta da vontade dos seus titulares ou mesmo da vontade de cada uma das três partes de que se compõe, torna inequívocas as suas características de autonomia e de independência. A CITE é, a partir de então, uma entidade administrativa independente (art.º 267.º/3 da Constituição) com vocação para a defesa e promoção de direitos fundamentais, no caso, no âmbito do trabalho, em três áreas distintas mas estreitamente conexas: a da igualdade e não discriminação, a da parentalidade e a da conciliação da vida profissional com a vida extraprofissional, com particular relevo da vida familiar.

Pelo exposto no texto e no parágrafo anterior se pode concluir que o DL 124/2010 rompeu com a conceção administrativista dos primeiros diplomas, filosofia mantida no diploma atualmente em vigor.

Falta, contudo, a necessária clarificação no que respeita à autonomia financeira, uma omissão suscetível de obscurecer as características atrás referidas. Deveria, pois, a lei cuidar melhor deste aspeto, nele incluindo o que diz respeito ao quadro de pessoal.

Pensa-se, ainda assim, que a missão da CITE deveria ser definida nos mesmos termos para as três áreas envolvidas, ou seja, à CITE deveria ser assinalada, como missão, a de defesa e promoção, no âmbito do trabalho, da igualdade e não discriminação, da proteção da parentalidade e da conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal.

Parecendo, como nos pareceram, razoáveis as dúvidas que referimos na parte final de I-2.3, haveria alguma vantagem em submetê-las a uma mais prolongada ponderação para as corrigir ou apenas as esclarecer de acordo com os resultados a que se chegasse, o mesmo se podendo dizer de algumas outras assinaladas ao longo do texto.

O papel mais destacado atribuído à/ao presidente é também uma novidade do diploma de 2010. O balanço das vantagens e desvantagens de uma certa «presidencialização» da instituição não nos parece, *a priori*, negativo. Como, porém, se compreenderá, tudo depende, em boa medida, da personalidade que ocupar o cargo. O maior prestígio do cargo pode ser positivo para a imagem e o trabalho da CITE, contanto que se cuide da preservação das suas características essenciais, em particular da que respeita, por um lado, à composição tripartida e, por outro lado, à colegialidade do órgão principal da instituição.

Refere-se igualmente ao longo do texto a insuficiência de mecanismos de defesa da igualdade e não discriminação no acesso ao emprego, tanto público como privado. Como se sublinha no local próprio, este é um momento de particular fragilidade das/os candidatas/os, havendo, porém, situações específicas das mulheres que agravam a sua fragilidade. Sendo esta, além disso, uma ocasião de elevado grau de discricionariedade, tudo recomenda a introdução de mecanismos que, sem intromissão intolerável em espaços de autonomia das entidades empregadoras, permitam um mais eficaz controlo das condutas violadoras de princípios e direitos fundamentais, em particular do que respeita à igualdade e não discriminação.

Menos realçadas, mas não menos importantes, são as insuficiências dos mecanismos legais, que a prática também vem revelando, de intervenção da CITE no âmbito do emprego público, insuficiências que os próprios textos legais exprimem.

Das várias competências analisadas, a que abre maiores perspectivas de atuação da CITE é, porventura, a contemplada no art.º 4.º, se o seu enquadramento normativo for mais preciso e mais vasto do que o atualmente previsto no seu âmbito. Salienta-se no texto o vasto campo de intervenção aberto, nesta matéria, à negociação coletiva, não apenas a que tem por objeto a criação de convenções coletivas ou outras espécies de IRCT, mas também muitas outras modalidades de negociação coletiva cujo resultado pretendido se situa fora do campo previsto no art.º 4.º. Há, ainda hoje, várias matérias de grande relevo social em que a negociação coletiva poderia desempenhar um papel inovador, com probabilidades de eficácia superiores às da lei: lembramos, em especial, as possibilidades de inclusão de normas negociadas sobre violência de género, como seria, a título de exemplo, o caso de transferência de trabalhadoras em período de amamentação, ou sobre planos de igualdade, mais ou menos ambiciosos, tendo em conta, sobretudo, as áreas de maior visibilidade e de maior gravidade, como as relativas à retribuição e às promoções a lugares mais elevados da hierarquia.

Adianta-se, num plano ainda mais concreto, que se poderiam prescrever várias outras medidas de que se deixam os exemplos seguintes:

- Obrigação de comunicação prévia à CITE da denúncia do contrato de trabalho, por parte da entidade empregadora, durante o período experimental, quando respeite a grávida, puérpera ou lactante, ou a trabalhador no gozo de licença parental, para garantia, desde logo, da possibilidade do seu controlo preventivo;
- Sugere-se ainda que, a respeito da indicação do momento de requerimento do parecer da CITE em caso de despedimento por facto imputável ao trabalhador, o art.º 63.º, n.º 3, do CT se reporte, como sucedia com as normas homólogas anteriores, não só ao procedimento ordinário (referência que consta da alínea *a*), com a remissão para o art.º 356.º, n.º 1), mas também ao sumário, o que implicaria uma remissão para a norma do art.º 358.º
- Propõe-se, também, que o art.º 381.º do CT contemple, entre as causas de ilicitude do despedimento, a hipótese de o mesmo ser efetuado na sequência de parecer negativo da CITE e sem a entidade empregadora se ter munido de sentença judicial (favorável).
- Crê-se, finalmente, que, a respeito do parecer mencionado na alínea *d*) do art.º 3.º do DL 76/2012, deveria expressar-se a necessidade de solicitação do mesmo em todos os casos de declaração da entidade empregadora tendente a operar a caducidade do contrato de trabalho a termo resolutivo, em vez de, textualmente, se circunscrever a exigência às hipóteses de “declaração sobre a não renovação” daquele contrato, o que, aparentemente, exclui quer os casos em que o contrato a termo certo (já) não seria renovável, quer as hipóteses de caducidade, operada pela entidade empregadora, de contrato a termo incerto.

Capítulo 4

Da antidiscriminação ao *mainstreaming*: Atividades e estratégias

1. Enquadramento

O combate à desigualdade e discriminação em razão do sexo e a promoção da igualdade no trabalho e no emprego implicam ações que vigiem o cumprimento da legislação, que promovam o acesso ao emprego, a dessegregação das ocupações, o combate à desigualdade salarial, a conciliação entre a vida profissional e familiar e culturas organizacionais mais igualitárias, entre outras. Como estabelecem as diretivas comunitárias, para concretizar esses objetivos, os mecanismos devem: proporcionar assistência independente às vítimas de discriminação analisando as suas queixas de discriminação; conduzir estudos independentes acerca das múltiplas dimensões do fenómeno de discriminação; publicar relatórios e fazer recomendações de política (EQUINET, 2012). Estas são três grandes áreas de ação que a CITE desenvolveu desde a primeira década da sua existência, ainda que sempre condicionada pela evolução do seu próprio mandato, pelas suas condições estruturais e pela sua orgânica, pela orientação de quem lhe foi presidindo e pelas condições do contexto sociopolítico e económico.

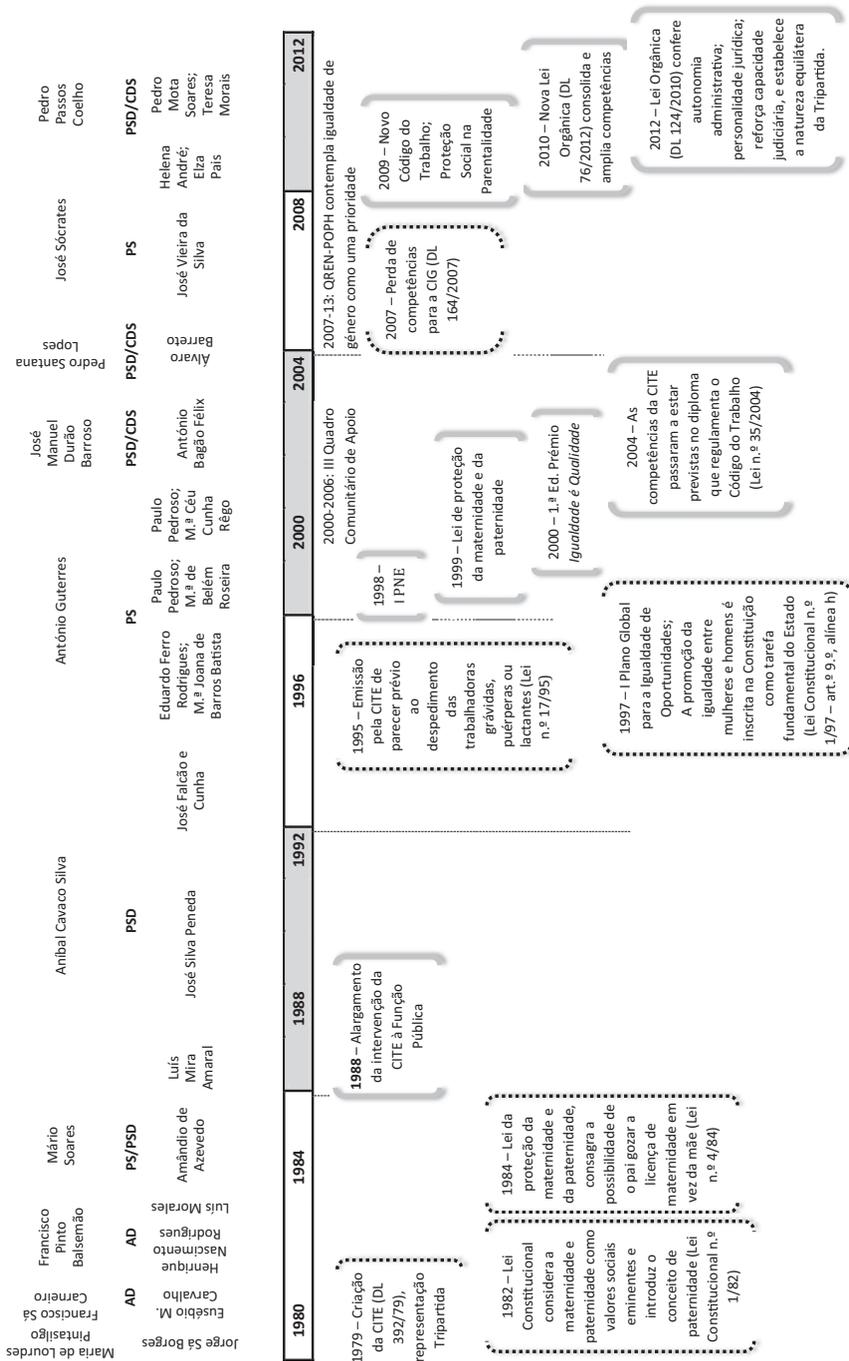
De forma a sistematizar a informação acerca da evolução da Comissão na relação dinâmica com alguns dos fatores enunciados no parágrafo anterior, procedemos à elaboração de duas linhas do tempo que apresentam os principais marcos da história da Comissão. Na primeira, associam-se as principais fases da CITE aos governos e tutelas a que correspondem; avançam-se também alguns dos principais marcos de políticas públicas, já mencionados no segundo capítulo, que determinam cada uma dessas fases, condicionando a atuação da própria Comissão. Na segunda linha do tempo, expomos cada fase de forma mais exaustiva, articulando-a com as presidências e categorizando-as da seguinte forma: 1) Instalação – Em Busca da Missão (1980-1985); 2) Organização interna de organismo sem autonomia administrativa-financeira (1985-1992); 3) Estruturação interna e aumento de eficácia (1992-1997); 4) Afirmção, exteriorização e integração nas políticas públicas – aprofundamento do tripartismo (1997-2004); 5) Retração da atividade e perda de pessoal técnico – reequacionamento da Missão (2005-2008); 6) Aquisição de personalidade jurídica – órgão colegial tripartido e dotado de autonomia administrativa (2009-Presente).

Ainda que não caiba aqui uma análise exaustiva de todas as atividades da CITE, procurámos neste capítulo fazer uma reflexão mais detalhada acerca de algumas que consideramos emblemáticas da importância da sua contribuição para a igualdade entre mulheres e homens no trabalho e emprego em Portugal. Começamos pela

atividade de análise de anúncios de emprego para combate à segregação; exploramos os vários tipos de estratégias discursivas para divulgação e sensibilização, materializadas em campanhas e publicações, por exemplo; e destacamos também o Prémio “Igualdade é Qualidade”. A contribuição da CITE para a operacionalização dos Planos nacionais para a igualdade revela também a sua atuação no domínio do *mainstreaming* de género. Finalmente, analisamos a capacidade de participação da CITE na produção de políticas e de legislação, bem como uma que tem sido considerada a sua missão fundamental – a emissão de pareceres.

Antes de entrarmos na análise detalhada das atividades desenvolvidas pela CITE, apresentamos duas linhas do tempo em estudo, desde a sua criação até 2012, altura em que adquire as características institucionais que tem hoje.

DA ANTIDISCRIMINAÇÃO AO MAINSTREAMING



TRABALHO, IGUALDADE E DIÁLOGO SOCIAL

1980	1984	1988	1992	1996	2000	2004	2008	2012							
<p>1980 – 1985: Instalação – Em Busca da Missão</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igualdade em geral? - Resposta a queixas? - Divulgar novos direitos? - Responder a solicitações internacionais? - Divulga-se ou não a identidade de quem se queixa e de quem infringe a lei? - Âmbito de atuação – só setor privado ou também público? - Que modelo de ata? - Com que recursos e estrutura? - Que articulações com outros serviços, nomeadamente com o IEPF e a Inspeção de Trabalho? - Representantes da Comissão da Condição Feminina e da CGTP-IN têm papel relevante 	<p>José Rocha Pimentel 1980-1985</p>	<p>Maria Eugénia Cosmelli 1987-1992 1985-1987</p>	<p>1985 – 1992: Organização interna de organismo sem autonomia administrativa-financeira</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recuperação do atraso a respostas a queixas - Escassez de recursos - Falta de pessoal técnico - Inadequação das instalações - Falta de informação sobre a situação de mulheres e homens no mercado de trabalho - Falta de cooperação da parte de outros serviços públicos - Alargamento do âmbito de intervenção ao setor público 	<p>1992 – 1997: Estruturação interna e aumento de eficácia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mudança de instalações - Formalização da gestão – planos de atividades anuais - Atividades de difusão da CITE – folhetos, anúncios, campanhas, publicações - Prémio CITE para estudos sobre "Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego" - Preparação do prémio de mérito às empresas - Contratos com imprensa de sensibilização para anúncios não discriminatórios - Lançamento de estudos: "Assédio Sexual no Local de Trabalho", quatro setores: indústrias eletrónicas, alimentares e têxteis e administração pública - Resposta a solicitações de organismos internacionais (OIT, CE e OCDE) - Estudo dos IRCT - Mobilização de FE para financiamento das atividades - Protocolo com Universidade 	<p>Manuela Campino 1992-1997</p>	<p>Maria do Céu da Cunha Régio 1997-2001</p>	<p>1997 – 2004: Afirmação, exteriorização e integração nas políticas públicas – aprofundamento do tripartismo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aposta na Formação, Divulgação e Estabelecimento de Parcerias - Lançamento do Observatório para a Igualdade de Oportunidades na Negociação Coletiva - Projeto DELIM – Construção de referenciais de formação que mobilizou especialistas nas questões da igualdade - Projeto LEONARDO – Formação de negociadores/as sindicais e patronais. - Investimento na Internet – Parceria com o Centro de Estudos Judiciais para integrar a temática da igualdade na formação de juizes e magistrados - Articulação com ONG de mulheres para aprofundar o conhecimento da realidade - Realização de seminários, Conferências e Colóquios - Iniciada Linha Verde e atendimento presencial - <i>Mainstreaming</i> de Igualdade de género – participação na conceção e execução de políticas públicas para a área do trabalho e do emprego (PNE, Código do Trabalho e PNI) 	<p>Josefina Leitão 2001-2004</p>	<p>2005 – 2008: Retração da atividade e perda de pessoal técnico – Missão volta a ser questionada</p> <ul style="list-style-type: none"> - Retração da participação da Comissão em projetos de intervenção social, quer como promotora quer como parceira. - Redução de pessoal - Perda de atribuições na promoção da igualdade, transferidas para a CIG (em 2007). - Viragem perspetiva da tutela de reduzir a Comissão às funções da tripartida - Linha Verde e atendimento presencial suspensos (em 2008) - Atraso nas respostas às múltiplas solicitações recebidas - Prémio "Igualdade é Qualidade" passa a ser atribuído em parceria com a CIG 	<p>António Lucas 2005-2006</p>	<p>Fátima Duarte 2006-2009</p>	<p>2009-2012: Lei orgânica – órgão colegial tripartido, dotado de autonomia administrativa e de personalidade jurídica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reorganização da gestão interna da Comissão (GUAR, SMDAP, etc.) - Sob pressão da UE, CITE adquire personalidade jurídica distinta do Estado - Composição passa a tripartida equitativa - Sem autonomia financeira, continua dependente do IEPF - Recuperação e ganho de novas competências (legalidade de IRCT), criada outra estrutura tripartida - Intensificação do trabalho com a ACTI. - Tipologia 7.4 do POPH possibilita formação de públicos estratégicos - Projeto "Diálogo Social e Igualdade nas Empresas" concluído com êxito - Prémio "Igualdade é Qualidade" em 12.ª edição em 2013. - Institucionalização do Dia Nacional da Igualdade Salarial, em 2013. 	<p>Catarina Marcelino 2009-2010</p>	<p>Natividade Coelho 2009-2010</p>	<p>Sandra Ribeiro 2010-Presente</p>

2. Ação pré-judicial de fiscalização da aplicação da lei através da emissão de pareceres

Os pareceres que a CITE emite têm origem em três situações distintas, a primeira corresponde à resposta a queixas apresentadas por pessoas alegadamente vítimas de situações de discriminação; a segunda corresponde a casos de inconformidade detetados pela própria CITE, como é exemplo o parecer ilustrativo da deteção de anúncios discriminatórios analisado mais à frente; a terceira situação corresponde a resposta aos pedidos de parecer que, desde 1995, as entidades empregadoras devem obrigatoriamente solicitar à CITE em caso de despedimento de grávidas, puérperas ou lactantes, e de trabalhador ou trabalhadora no gozo de licença parental; bem como em caso de intenção de recusa, por parte da entidade empregadora, de autorização para trabalho a tempo parcial ou com horário flexível a trabalhadores e trabalhadoras com filhos/as menores de 12 anos.

Com efeito, desde 1995, com a Lei 17/95, de 9 de junho, que alterou a Lei n.º 4/84, de 5 de abril (proteção da maternidade e da paternidade), que foram ampliadas as competências da CITE, impondo o parecer prévio obrigatório em caso de despedimento, como previsto no art.º 18.º-A.

- 1 – A cessação do contrato de trabalho promovida pela entidade empregadora carece sempre, quanto às trabalhadoras grávidas, puérperas e lactantes, de parecer favorável dos serviços do Ministério do Emprego e da Segurança Social com competência na área da igualdade.
- 2 – O despedimento de trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes presume-se feito sem justa causa.
- 3 – O parecer a que se refere o n.º 1 deve ser comunicado ao empregador e à trabalhadora nos 30 dias subsequentes à receção do processo de despedimento pelos serviços competentes (AR, 1995: 3756).

Os serviços jurídicos da CITE têm 30 dias para emitir estes pareceres, exercendo este prazo uma enorme pressão, e determinando a priorização deste tipo de pareceres relativamente à resposta a queixas, como nos foi relatado nas entrevistas.

Neste estudo, foi possível analisar os processos e pareceres que a CITE desenvolveu ao longo das várias décadas. Fizemo-lo de duas formas: 1) analisando, no arquivo da própria Comissão, todos os 423 processos arquivados (de 1980 a 2005) e posteriormente apurando os dados obtidos num quadro de categorias elaborado para o efeito; 2) analisando os pareceres emitidos e publicados pela CITE.

De forma a caracterizar esta atividade tão importante e central da Comissão, podemos apurar algumas conclusões.

Na análise realizada aos pareceres emitidos e publicados pela CITE, é possível constatar que houve um aumento muito considerável desta atividade na década de

2000 em relação às anteriores, e especialmente nos anos depois do início da crise. Associada, nas entrevistas realizadas, aos efeitos da crise económico-financeira, a procura da CITE aumentou exponencialmente nos tempos mais recentes, o que se pode confirmar pelo facto de em 2010 e 2011 haver quase metade (401) dos pareceres de toda a década anterior (844).

Tabela 4-1. Distribuição dos pareceres por períodos/décadas

	N	%
1981-1989	16	1,2
1990-1999	121	8,8
2000-2009	844	61,1
2010-2011	401	29,0
Total	1382	100,0

Fonte: Análise dos pareceres publicados.

A análise dos processos no arquivo da CITE permitiu-nos verificar que a sua duração tem vindo a diminuir, procedendo-se de forma mais célere a uma resolução e arquivamento, o que é traduzido no facto de 62% dos casos serem resolvidos em menos de um ano, como se pode ver na Tabela 4-2.

Tabela 4-2. Duração dos Processos Arquivados (1980-2005)

ANOS	Anos 1980	Anos 1990	Anos 2000	TOTAL	%
0	0	44	201	245	59,0
1	2	45	46	93	22,4
2	1	28	3	32	7,78
3	5	16	7	28	6,7
4	1	3	0	4	1,0
5	1	1	0	2	0,5
6 ou +	10	1	0	11	2,7
Total	20	138	257	415	100,0

Fonte: Arquivo da CITE.

Especialmente na primeira década, a duração dos processos era excessiva, tendo durado em média quatro anos e meio (alguns duraram mais de seis anos), apenas dois processos foram arquivados no prazo de um ano. Nos primeiros anos da década seguinte (1991/92), também houve poucos processos com uma duração inferior a um ano. A maior parte dos 44 registados nessa década entraram depois de 1995, ou seja, depois de a legislação ter passado a estipular que, no caso de o despedimento visar trabalhadora grávida, puérpera ou lactante, o parecer da CITE deveria pronunciar-se num prazo de trinta dias. Os processos com três e quatro anos de duração estão concentrados entre 1990 e 1996 (19 dos 32 casos). Processos com duração superior situam-se, à exceção de um, na década de 1980. De 2000 a 2005 a média de tempo de duração dos processos não atinge um ano, sendo os casos de mais de um ano verdadeiras exceções. A falta de

recursos humanos da CITE e a inexistência de um prazo obrigatório justificaram os atrasos na emissão dos pareceres na fase inicial, o que motivou inúmeras discussões na Comissão Tripartida, conforme desenvolveremos no Capítulo 6.

As empresas (80%) são a principal tipologia de entidade empregadora com processos analisados pela CITE, especialmente as das indústrias transformadoras. Dado que o despedimento de grávidas, puérperas e lactantes exige o pedido de parecer prévio e sendo esse de longe o motivo da esmagadora maioria dos requerimentos que chegam à CITE, é natural que sejam as empresas os autores mais frequentes, uma vez que no setor público não há despedimentos.⁷⁸ No setor público, os principais motivos de queixa dizem respeito à negação do usufruto do direito à flexibilidade de horário por parte das chefias de recursos humanos ou dos departamentos por razões de conveniência dos serviços, ou por «a autorização ir criar um precedente que abrirá um grande problema se depois toda a gente quiser» (processos n.ºs 14, de 2003, e 12, de 2004, por exemplo). É curioso destacar o grande número de processos relativos ao próprio IEF, que surge assim como a principal entidade pública “cliente” da Comissão, com 21 processos (conforme confirmámos nas atas e nos processos em arquivo). O período de especial incidência destes casos recobre os anos de 2003 e 2004. O principal motivo é a negação sistemática do pedido de jornada contínua a trabalhadores/as que a ela tinham direito. As autarquias são as entidades com menor número de processos (com apenas uma ocorrência dos 423 processos consultados no arquivo).

Tabela 4-3. Distribuição dos processos por Setor de Atividade Económica das entidades empregadoras

Setores de Atividade	N	%
Indústrias Transformadoras	109	27,0
Comércio por grosso e a retalho	56	13,9
Educação	49	12,2
Atividades de Saúde humana e apoio social	37	9,2
Outras atividades de serviços	36	8,9
Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória	27	6,6
Alojamento, restauração e similares	24	6,0
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	20	5,0
Atividades financeiras e de seguros e imobiliárias	17	4,2
Atividades de informação e de comunicação	15	3,7
Transporte e armazenagem	11	2,7
Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas	10	2,5
Outras	12	2,8
TOTAL	403	100,0

Fonte: Arquivo da CITE.

⁷⁸ Sabemos que não é bem assim: as pessoas a trabalhar no setor público com contrato de trabalho, anterior a 2009, no regime de contrato individual de trabalho ou as que tenham entrado depois de 2009 com contrato de trabalho em funções públicas poderão ser objeto de despedimento por inadaptação ou de despedimento coletivo em caso de extinção, fusão ou reestruturação de serviços.

Lisboa e Vale do Tejo concentra mais de metade dos processos, o que revela os efeitos de alguma centralidade geográfica na procura da CITE por parte de entidades empregadoras e das pessoas queixosas.

Tabela 4-4. Distribuição dos pareceres por Região da pessoa/organização ou associação que faz requerimento

Região	N	%
Norte	63	33,5
Centro	16	8,5
Lisboa e Vale do Tejo	98	52,1
Alentejo	5	2,7
Algarve	6	3,2
Total	188	100,0%

Fonte: Análise dos pareceres publicados.

Da análise dos dados disponíveis nos processos arquivados, é possível também verificar que existe uma tendência para as entidades empregadoras com mais de 500 trabalhadoras/es estarem envolvidas em grande número de processos (100 – 24%). Nos casos mobilizados por uma entidade coletiva e não de iniciativa individual (67), as próprias empresas (1061), os organismos públicos (129) e as associações sindicais (69) são quem mais desencadeou pareceres.

As mulheres são as principais queixosas/vítimas nos pareceres emitidos (94,5%), concentrando-se mais de metade nas seguintes três categorias profissionais: Pessoal dos Serviços e Vendedores, Pessoal Administrativo e Similares, Técnicos e Profissionais de Nível Intermédio. Já os homens queixosos/vítimas de discriminação integram na sua maioria as categorias de Técnicos e Profissionais de Nível Intermédio e Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas (32,4% em cada). Os despedimentos, seguidos da discriminação por maternidade, são o principal motivo de queixa das mulheres, ao passo que, no caso dos homens, a discriminação por motivo de paternidade corresponde à principal causa de discriminação apresentada. Dos homens que apresentaram queixa, 45,7% são trabalhadores do setor da Administração Pública e Defesa, e da Segurança Social Obrigatória. Da Tabela 4-5, destacamos ainda a reduzidíssima expressão de pareceres por motivo de assédio.

Tabela 4-5. Motivo de queixa por sexo

Motivo da Queixa	Homem		Mulher		Ambos os sexos	
	N	%	N	%	N	%
Discriminação por motivo de maternidade	2	3,6	450	34,6	8	40,0
Discriminação por motivo de paternidade	46	82,1	0	0,0	1	5,0
Igualdade de oportunidades e tratamento no trabalho	5	8,9	13	1,0	4	20,0
Discriminação na remuneração e na carreira	1	1,8	22	1,7	3	15,0
Assédio Sexual e Moral	0	0,0	5	0,4	0	0,0
Despedimentos	2	3,6	809	62,3	4	20,0
Total	56	100,0	1299	100,0	20	100,0

Fonte: Análise dos pareceres publicados.

O despedimento de grávidas foi o motivo que determinou um maior número de pareceres (300) e, se juntarmos o despedimento de grávidas, puérperas e lactantes, o número de processos perfaz os 489. De seguida, o motivo que mais se destaca é a flexibilidade de horários em função da maternidade. A discriminação por motivo de paternidade corresponde apenas a 3,4% dos pareceres.

Tabela 4-6. Pareceres segundo o motivo

	N	%
Discriminação por motivo de maternidade	461	33,4
Discriminação por motivo de paternidade	47	3,4
Igualdade de oportunidades e tratamento no trabalho	22	1,6
Discriminação na remuneração e na carreira	26	1,9
Assédio Sexual e Moral	8	0,6
Despedimentos	818	59,2
Total	1382	100,0

Fonte: Análise dos pareceres publicados.

Tabela 4-7. Pareceres relativos a despedimentos, por fundamento

	N	%
Caducidade dos contratos	8	1,0
Despedimentos coletivos	204	25,0
Extinção do posto de trabalho	115	14,1
Despedimento de grávidas	300	36,8
Despedimento de lactantes	108	13,2
Despedimento de puérperas	81	9,9
Total	816	100,0

Fonte: Análise dos pareceres publicados.

É no setor da Administração Pública e Defesa, Segurança Social Obrigatória e no do Comércio a Retalho (excluindo o subsector relativo a veículos automóveis e

motociclos) que se regista um maior número de casos de discriminação por maternidade. Este último é o setor mais problemático, concentrando também o maior número de pareceres, em geral, e por despedimento, em particular.

Tabela 4-8. Motivos de queixa segundo setor de atividade

Motivos de queixa	Comércio a retalho (exc. veículos automóveis e motociclos)		Alojamento, Restauração e similares		Administração Pública e Defesa; Segur. Social Obrigatória		Educação		Saúde	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Discriminação por motivo de maternidade	37	28,0	18	31,6	65	72,2	23	37,7	27	60,0
Discriminação por motivo de paternidade	1	0,8	0	0,0	13	14,4	3	4,9	3	6,7
Igualdade de oportunidades e tratamento no trabalho	0	0,0	0	0,0	5	5,6	0	0,0	2	4,4
Discriminação na remuneração e na carreira	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,6	0	0,0
Assédio Sexual e Moral	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Despedimentos	94	71,2	39	68,4	7	7,8	34	55,7	13	28,9
Total	132	100,0	57	100,0	90	100,0	61	100,0	45	100,0

Fonte: Arquivo da CITE.

Vale a pena determo-nos nos fundamentos para estes resultados. Como é do conhecimento comum, o setor do comércio é o que pratica horários de trabalho mais atípicos e associiais, entrando frequentemente pela noite fora e pelos fins de semana, dada a predominância do trabalho por turnos (Cruz, 2010). Trata-se, com efeito, do setor de atividade onde há, à partida, mais resistência em acomodar as necessidades de tempo para a vida familiar (e até pessoal) e, em face das baixas qualificações que exige, onde há maior rotação de pessoal, pois é fácil proceder à substituição de qualquer trabalhador/a. Todos estes dados configuram um setor de emprego em que a rotação sintética (provocada) incorre, eventualmente, em menos custos para a entidade empregadora.⁷⁹ Dir-se-ia, pela lógica convencional de diferenciar entre as necessidades de conciliação dos homens e das mulheres, que a mão-de-obra ideal para este tipo de ocupações com horários tão irregulares seria a masculina, relativamente à qual aquela lógica presume que está mais livre para trabalhar em horários atípicos. Acontece, porém, que a tipificação sexual das ocupações tem outras componentes que tornam os seus efeitos tudo menos unívocos. Isto porque, ao mesmo tempo, se parte do princípio de que estas também são ocupações com elevadas injunções de trabalho emocional e estético (Ferreira, 2004; Casaca, 2012). Sempre que se julguem necessárias (ou apenas úteis) competências de comunicação interpessoal (simpatia, bons modos, deferência, etc.) e uma aparência atraente (códigos de vestuário e maquilhagem obrigatórios nas

⁷⁹ Sobre o dispositivo da rotação sintética no trabalho, veja-se Ferreira (2004).

grandes empresas de distribuição), as mulheres (de preferência jovens) são preferidas. Daí que seja muito importante sensibilizar as entidades empregadoras para a necessidade de adotar boas práticas de gestão que permitam uma adequada articulação entre as esferas da vida das pessoas ao seu serviço.

Quando se analisa o tipo de intervenção da CITE, verificamos que em metade dos pareceres a Comissão foi de parecer desfavorável, com sugestão de reparação do problema à entidade empregadora. Segundo pudemos detalhar na análise dos processos, o tipo de ação mais comum da CITE é a solicitação de informações complementares às entidades empregadoras ou/e às pessoas queixosas (em pelo menos 118 processos identificados), em detrimento de outras formas de ação como o contacto com sindicatos (53 dos processos), a realização de visitas inspetivas à entidade empregadora (20), ou a mobilização das inspeções do trabalho (47). Estas apenas se envolveram em 71 processos (16,8%), e os sindicatos apenas em 126 (30%).

Nos anos 1980, o caso da TAP (1982-1985) foi particularmente ilustrativo, em múltiplos aspetos, de algumas peculiaridades e complexidades dos pareceres e processos em desenvolvimento na Comissão. Houve uma queixa, primeiramente da parte de três deputadas do Partido Comunista Português (PCP) e depois do Sindicato Nacional do Pessoal de Voo da Aviação Civil (SNPVAC), denunciando

a ilegalidade do artigo 40.º do anexo 5.º do despacho conjunto dos Ministros do Trabalho e dos Transportes e Comunicações que estabelece o regime de sucedâneo das relações de trabalho da ..., por o mesmo determinar diminuição de vencimento para o pessoal navegante feminino temporariamente colocado em serviço de terra em virtude de gravidez. Solicita-se na referida exposição que a CITE torne pública, ao abrigo do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 392/79, de 20 de Setembro, «tão comprovada violação do diploma e que seja recomendado ao Ministro do Trabalho a anulação dos artigos citados, que constituem clara violação dos nossos preceitos constitucionais, dos preceitos internacionais a que Portugal aderiu e dos preceitos invocados» (CITE, 1982: 1).

Nas atas, o caso TAP aparece com os seguintes registos:

Presidente refere um requerimento de um funcionário da TAP que expôs matérias não abrangidas pelas funções da CITE (Ata de 21/10/1980).

Caso TAP: apreciação do parecer elaborado pelo secretariado. Deliberou-se enviar cópia do parecer às 3 deputadas da AR que colocaram a questão ao conselho de gerência da TAP; deliberou-se promover a publicitação do parecer nos termos do DL 392/79 através do BTE (publicação integral e nos meios de comunicação). O parecer aprovado deverá ser submetido à consideração do MT a fim de obter concordância para efeitos de publicitação (Ata de 06/07/1982).

Caso TAP: sequência, apreciação do texto-síntese; aprovação do parecer pela CITE destinado à transmissão à comunicação social (Ata 10/08/1982).

Caso TAP: discriminação das tripulantes da TAP persiste e por isso SNPVAC enviou queixa ao BIT [OIT]. Comissão delibera enviar ofício à empresa e presidente manifesta a intenção de dar conhecimento da situação ao MT. Ana Vale refere que discriminação das tripulantes da TAP persiste dado a CITE não ter emitido parecer (Ata de 22/03/1983).

A CGTP interpelou a comissão sobre a maneira como uma informação foi enviada à TAP sem que os sindicatos tivessem sido ouvidos e mostrou o seu desagrado. A Presidente respondeu que, a seu ver, o Secretariado teve condições para fornecer uma resposta (Ata de 30/6/1987).

O processo teve muitas voltas, pedidos de informação a várias entidades (nomeadamente à Assembleia da República), vários contactos. Emitido o parecer favorável, a CITE chamou a atenção da IGT por não ter tomado as medidas necessárias à alteração das práticas discriminatórias em vigor na empresa. No ínterim, a CITE solicitou ao Ministro do Trabalho e da Segurança Social autorização para dar publicidade ao caso, o que mereceu aprovação, e posteriormente solicitou de novo a sua intervenção para fazer cumprir a lei, uma vez que a TAP continuava sem alterar as regras avaliadas como discriminatórias. O Ministério do Trabalho ordenou a publicação do parecer da CITE no BTE e, finalmente, em 1985, foi publicado no DR o novo regime sucedâneo que eliminava a discriminação do artigo 40.º

Outro aspeto em que o caso é relevante é o facto de evidenciar algum seguimento do que acontece após a emissão de parecer. Isso aconteceu certamente por se tratar de uma grande empresa pública, na qual existe tradicionalmente um forte enquadramento sindical dos diversos coletivos que nela trabalham, o que lhe confere grande visibilidade. Talvez por isso, ou talvez por depender de uma intervenção ministerial e por a queixa ter sido apresentada por deputadas, regista-se nas atas e em outra documentação arquivada na CITE que houve uma preocupação em agir em face da constatação de que o parecer não estava a produzir efeito.

Todos os ingredientes conferiram grande visibilidade ao caso TAP e talvez essa fosse a principal motivação para fazer o seguimento do caso, uma prática que, não fazendo parte dos protocolos de intervenção da CITE, não está de todo institucionalizada. Uma vez emitido parecer, seja favorável ou desfavorável ao despedimento ou à flexibilidade de horário (os casos mais frequentes), a CITE não volta a lidar com a situação de conflito nem mesmo no caso de esta chegar a tribunal.

A falta de acompanhamento da situação após a emissão do parecer foi um problema que constatámos, quer na análise dos processos e das atas, quer nas entrevistas realizadas. Foi também assinalado o facto de a CITE não fazer trabalho no terreno, junto das entidades empregadoras alvo de análise para parecer.

Confirmando o que nos foi referido nas entrevistas, a maioria dos pareceres tem sido votada por unanimidade (73%), sendo que a maioria dos votos contra são apresentados pelas associações patronais (41,3%), especialmente nos casos de despedimentos e de discriminação por motivos de maternidade. Quando comparados com os votos contra dos sindicatos, constata-se que as associações patronais são quem mais vota contra nos casos de despedimentos, de discriminação na carreira e remuneração e na discriminação por maternidade.

Tabela 4-9. Parceiros que quebram unanimidade nas votações dos pareceres, por motivo

Motivo para a emissão de parecer	Parceiro com Voto Contra			
	Sindical		Patronal	
	N	%	N	%
Discriminação por motivo de maternidade	32	26,0	41	33,3
Discriminação por motivo de paternidade	4	50,0	4	50,0
Igualdade de oportunidades e tratamento no trabalho	0	0,0	0	0,0
Discriminação na remuneração e na carreira	0	0,0	1	16,7
Despedimentos	53	23,7	106	47,3
Total de pareceres votados contra por ambos	89	24,2	152	41,3

Fonte: Análise dos pareceres publicados.

A grande unanimidade foi associada à capacidade de entendimento por parte dos vários parceiros presentes na análise e discussão dos casos:

Parece-me que há uma boa relação. Toda a gente... No seio da CITE estão representados interesses divergentes mas tudo se passa dentro... Basta dizer que a maioria dos pareceres é votada por unanimidade. É elucidativo (Entr. 9).

Lembro-me que no início verificava que havia alguma tendência para cada um dos parceiros sociais defender a sua dama, o que é normal, mas a partir de um determinado momento, e logo num momento muito curto, começaram muitos pareceres a ser adotados por unanimidade. Eu considerava isso uma coisa muito boa porque isso era um indício de que a CITE estava a trabalhar para uma grande isenção. Como a CITE tem umas características quase parajudiciais, dadas as funções que desempenha, eu achava efetivamente que nós devíamos ter uma posição quase de um jurado, de alguém que está a decidir de acordo com o direito. E isso foi de facto uma experiência muito boa (Entr. 22, ex-presidente).

Uma ex-presidente relata desta forma os posicionamentos-tipo de cada parceiro, dando conta de que, de facto, nem sempre as posições são conciliáveis:

Temos vários níveis, temos uns mais envolvidos que outros, naturalmente. Uma coisa é certa, nunca faltou quórum, nunca deixámos de reunir por não existir quórum. Há um nível de responsabilidade por parte de todos os membros da CITE. Depois, era combativo, discutia-se bastante, mas há um grande grau de unanimidade nas decisões. Que foi uma coisa que me espantou quando cheguei. Depois, é natural porque tínhamos muito associativismo, ou seja, quando havia empresas pertencentes a associações que pertencem à Confederação do Comércio, da Indústria, é absoluto que votarão em favor da pretensão da empresa, ainda que juridicamente não haja fundamento algum. O mesmo acontece com os sindicatos. Se for do trabalho, filiado no sindicato, quer lhe assistisse a razão ou não, votariam a favor do trabalhador – ambas as Centrais. Do ponto de vista do Estado, a posição era muito neutral, mesmo quando eram casos estatais, e até devo dizer com um pendor mais favorável aos trabalhadores e trabalhadoras. A CGTP lia muito bem os processos, vinha tudo sempre muito bem preparado, muitas vezes até trazia informação extra que obtinha junto dos sindicatos associados. A UGT dependia, tinha representantes muito bons, em que vinha o trabalho muito bem feito, tinha outros, às vezes em substituição, um bocadinho mais ao lado (Entr. 22, ex-presidente).

Uma diretora de recursos humanos de uma empresa que tivemos oportunidade de entrevistar, considera que nos pareceres da CITE e nas reuniões da tripartida parece faltar a «perspetiva da necessidade e das dificuldades dos empregadores» e uma tendência para fazer prevalecer o interesse dos/as trabalhadores/as.

Ainda assim, a menor unanimidade nos casos dos despedimentos parece advir, segundo nos referiu um advogado ouvido em entrevista, da menor força dos pareceres nestes casos, onde a jurisprudência é menos efetiva e estável, tornando, portanto, as decisões mais contestáveis, como acontece muitas vezes quando os casos seguem para tribunal e este anula a decisão da CITE contrária ao despedimento:

Onde há piores decisões, decisões mais descuidadas, é nos despedimentos. No resto, no geral, por exemplo, nos direitos da maternidade, sabemos que é uma matéria muito sensível e aí em regra eles têm uma jurisprudência mais estabilizada (Ent. 33).

Uma ex-presidente da CITE referiu-se também negativamente ao facto de os pareceres serem votados, afirmando que «direito votado não é bom direito». Estas palavras ilustram bem a tensão entre o princípio estrito da legislação, a ideia de que a “lei é neutra”, e o reconhecimento de que a lei e a sua aplicação estão profundamente condicionados pela matriz social de relações sociais marcadas pela desigualdade e discriminação em função do sexo.

Um exemplo de uma decisão de um Tribunal que contraria uma decisão da CITE diz respeito a um Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, em que o STJ concluiu que o despedimento da trabalhadora grávida se justificava por justa causa dado o caso de infidelidade patrimonial (aquisição de dois pacotes de *maltesers* com cupões de desconto destinados a outros produtos) invocado disciplinarmente pela entidade empregadora. Como se lê no Acórdão, o argumento invocado no parecer da CITE, de que o despedimento teria sido uma atuação excessiva da parte da empresa, não foi aceite pelo STJ:

Ora, no caso, encontrando-se a R. grávida aquando da instauração do processo disciplinar, a A. solicitou a emissão do aludido parecer à Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, tendo esta entidade emitido parecer desfavorável ao despedimento, nos termos de fls. 90 e segs., julgando ser excessiva a pena expulsiva, que “(...) poderia traduzir-se numa discriminação em função do sexo na medida em que se trata de uma trabalhadora grávida”.

Assim sendo, é ao Tribunal que cabe determinar se existe ou não motivo justificativo (justa causa) para que a A. possa proceder ao despedimento da R., analisando se os factos que lhe foram imputados no processo disciplinar estão ou não apurados e se são suficientes para o efeito.

[...]

Ora, face a tal manifesta insuficiência de factos, não podemos dizer que a sanção de despedimento aplicada à R. foi excessiva, face à prática disciplinar da A. noutros casos, v.g. nos processos disciplinares instaurados à BB e à CC.

Faltam os necessários termos de comparação, sendo que era à R. que cabia alegar e provar os factos reveladores dessa desproporcionalidade ou desigualdade de

tratamento disciplinar, como meio de impedir a virtualidade extintiva do contrato de trabalho própria da acima verificada justa causa de despedimento integrada pela actuação da R. (art.º 342º, n.º 2 do CC) (STJ, 2007).

Nas várias análises realizadas foi possível perceber que, em bastantes casos de despedimento, a entidade empregadora avança com uma acusação de “falta de confiança e de lealdade” para justificar o despedimento, o que parece ter procedido junto daquele Tribunal em processos como o tratado neste Acórdão, de despedimento de mulher grávida, lactante ou puérpera.

No Capítulo 3, os autores deixam a este respeito a interrogação que aqui relembramos:

[O STJ] já clarificou que a posição assumida pelo tribunal na ação a intentar pela entidade empregadora em caso de pretender despedir, contra parecer desfavorável da CITE, tem em consideração se se faz ou não prova dos factos de que a/o trabalhadora/trabalhador despedida/o é acusada/o. Ora, se, nesse momento, já se analisa da existência de justa causa de despedimento, não pode conceber-se que um despedimento considerado improcedente nessa sede venha a ser tido como válido noutra ação (intentada, mais tarde, pela/o trabalhadora/trabalhador, visando a impugnação do despedimento). Deveria o art.º 381.º do Código contemplar, entre as causas gerais de ilicitude do despedimento, esta a que ora se alude? E, por outro lado, sendo certo que se impõe à entidade empregadora munir-se de sentença judicial que reconheça o motivo justificativo do despedimento, caso o parecer da CITE haja sido desfavorável, não deveria constar, por razões de clareza, entre as causas de ilicitude do despedimento elencadas no art.º 381.º, o despedimento subsequente a parecer negativo da CITE e não precedido de sentença favorável?

3. Combate à segregação do mercado de trabalho: Análise de anúncios de emprego

A CITE procede à análise de anúncios de emprego na imprensa para deteção de discriminação. Esta prática teve início em 1983 (Ata de 12/5/1983) com o Projeto “anúncios de ofertas de emprego”, um projeto de análise intensiva e extensiva de ofertas de emprego em jornais diários e semanários, com a coordenação de Maria do Carmo Nunes, representante do IEFP. Assim se pretendeu cumprir o estatuído pelo n.º 1 do art.º 7.º do DL 392/79: «Os anúncios de ofertas de emprego e outras formas de publicidade ligadas à pré-selecção e ao recrutamento não podem conter, directa ou indirectamente, qualquer restrição, especificação ou preferência baseada no sexo» (MT, 1979: 2467).

Nos últimos anos tem vindo a ser informatizado e melhorado o sistema de registo dos anúncios analisados, numa base de dados (em *ACCESS*). Esta base de dados reúne todas as situações de potencial discriminação recolhidas de forma aleatória em vários meios de comunicação (CITE, 2013). Em 2012, por exemplo, foram recolhidos 3973 anúncios de oferta de emprego no *Correio da Manhã*, de Lisboa; *Diário de Notícias*, de Lisboa; *Jornal de Notícias*, do Porto; na página eletrónica

Coisas; na página eletrónica *Net Emprego*; dos quais se analisaram 3897 (76 situações apresentavam eventual discriminação em áreas que não são da competência da CITE e que foram encaminhadas para o organismo competente). A forma de discriminação em razão do sexo é geralmente a que corresponde à não indicação do M/F nos anúncios (CITE, 2013).

Ilustrativo desta importante atividade da Comissão é um caso que analisamos aqui de forma mais detalhada, e que deu origem ao parecer n.º 19/CITE/2012 (CITE, 2012).

Trata-se de um caso de deteção pela CITE, num anúncio de oferta de emprego, de uma ficha de pré-seleção a preencher pelas pessoas candidatas a emprego numa empresa da Venda a retalho/grossista e indústria, líder na Distribuição Alimentar em Portugal, para uma das suas lojas. A empresa apresentou em sua defesa uma justificação que não foi suficiente, pelo que a CITE emitiu o parecer (aprovado por unanimidade, em 22 de fevereiro de 2012) de que se trata de uma situação de discriminação indireta praticada pela empresa no processo de recrutamento e divulgação de oferta de emprego.

No caso do parecer que aqui se analisa em maior detalhe, a ficha de pré-seleção fere o disposto no Código do Trabalho (AR, 2009), relativamente à reserva da intimidade da vida privada e à proteção de dados pessoais (art.ºs 16.º e 17.º, respetivamente).

Artigo 16.º

Reserva da intimidade da vida privada

- 1 – O empregador e o trabalhador devem respeitar os direitos de personalidade da contraparte, cabendo-lhes, designadamente, guardar reserva quanto à intimidade da vida privada.
- 2 – O direito à reserva da intimidade da vida privada abrange quer o acesso, quer a divulgação de aspectos atinentes à esfera íntima e pessoal das partes, nomeadamente relacionados com a vida familiar, afectiva e sexual, com o estado de saúde e com as convicções políticas e religiosas.

Artigo 17.º

Protecção de dados pessoais

- 1 – O empregador não pode exigir a candidato a emprego ou a trabalhador que preste informações relativas:
 - a) À sua vida privada, salvo quando estas sejam estritamente necessárias e relevantes para avaliar da respectiva aptidão no que respeita à execução do contrato de trabalho e seja fornecida por escrito a respectiva fundamentação;
 - b) À sua saúde ou estado de gravidez, salvo quando particulares exigências inerentes à natureza da actividade profissional o justifiquem e seja fornecida por escrito a respectiva fundamentação.
- 2 – As informações previstas na alínea b) do número anterior são prestadas a médico, que só pode comunicar ao empregador se o trabalhador está ou não apto a desempenhar a actividade.
- 3 – O candidato a emprego ou o trabalhador que haja fornecido informações de índole pessoal goza do direito ao controlo dos respectivos dados pessoais,

podendo tomar conhecimento do seu teor e dos fins a que se destinam, bem como exigir a sua rectificação e actualização.

- 4 – Os ficheiros e acessos informáticos utilizados pelo empregador para tratamento de dados pessoais do candidato a emprego ou trabalhador ficam sujeitos à legislação em vigor relativa à protecção de dados pessoais.
- 5 – Constitui contra-ordenação muito grave a violação do disposto nos n.ºs 1 ou 2 (AR, 2009: 932).

Ora na referida ficha de pré-candidatura a empresa solicitava os seguintes dados às pessoas candidatas:

I – Identificação:

Estado civil:

Situação Militar:

Cônjuge (Nome):

Cônjuge (Profissão):

Se tem filhos indique as suas idades:

Filiação: Pai _____ Profissão:

Mãe _____ Profissão:

II – Habilitações literárias e outras qualificações

Continua a estudar? Sim Regime Diurno

Regime Noturno

Não

Se afirmativo, qual o curso? _____

Em novembro de 2011, a CITE remeteu ao Presidente do Conselho de Administração do Grupo em causa um ofício onde o alertava para o facto, informando-o acerca da legislação relativa à igualdade e não discriminação, e solicitando a regularização da situação, através da elaboração de nova ficha de pré-seleção onde não fossem solicitadas informações que pudessem consubstanciar situação de discriminação e ilegalidade em matéria de seleção de colaboradores/as. Dava um prazo de 10 dias úteis para a empresa informar a CITE dessa regularização, comprovada pela junção de exemplar de nova ficha.

Na resposta, dada pela Direção de Relações Laborais, a empresa nega a situação de incumprimento do preceito legal. Em sua defesa, invoca o rigor e transparência dos seus procedimentos de gestão de recursos humanos e as suas práticas de responsabilidade social. Invoca também o facto de 75% do pessoal ao serviço ser do sexo feminino e de 50% das pessoas ter pessoas dependentes a cargo. Quanto à questão da ficha em análise, a empresa clarifica a situação da seguinte forma:

Na realidade, sendo a ficha de inscrição o documento que serve de base à entrevista pessoal com o candidato, antecipa algumas informações que serão importantes para o processo de admissão, designadamente: estado civil e número de dependentes para efeitos de processamento salarial; idade dos filhos para efeitos de atribuição de vale de Natal no valor de 25€ por filho; informação sobre habilitações literárias e sobre se continua a estudar, para efeitos de enquadramento social e escolar dos nossos candidatos.

Salvaguarda-se, no entanto, o caráter facultativo do preenchimento de tais documentos que, de resto, é compreendido pelos candidatos que preenchem apenas os campos cuja informação entendem disponibilizar (CITE, 2012).

Na linha desta argumentação, a empresa inscreve, portanto, aqueles pedidos de informação a pessoas candidatas como uma necessidade de agilizar o processo de recrutamento e integração. Acrescenta ainda que:

Não se trata de qualquer exigência, dado que a ficha de inscrição não refere que tais campos são de preenchimento obrigatório e a ausência de tal preenchimento não condiciona a respetiva entrevista ou a sua contratação.

Pelo exposto, julgamos que o nosso processo de recrutamento encontra-se totalmente conforme com a legislação aplicável nesta matéria.

Estamos, no entanto, disponíveis para todos os esclarecimentos adicionais que V. Exa. entender pertinentes (CITE, 2012).

Em resposta a esta “clarificação”, a CITE entende não ter ficado suficientemente esclarecida sobre:

em que medida aos/às candidatos/as que optem por não responder a tais questões será dado um tratamento idêntico no âmbito do direito do acesso ao emprego, *maxime* sendo de reear se poderão exercer o poder constitucionalmente garantido de recusar as referidas informações sem que por isso venham a ser prejudicados/as ou se, facilitando tais esclarecimentos, não poderão, em função do teor das mesmas, vir a ser prejudicados/as ou preteridos/as (CITE: 2012).

Entende também que os elementos referidos não devem ser solicitados pela entidade empregadora. Quanto à informação prestada acerca da composição maioritária dos seus recursos humanos ser do sexo feminino, deixa dúvidas quanto ao tipo de impacto discriminatório desta prática “aparentemente neutra”:

Contudo, os esclarecimentos prestados não afastam a possibilidade de o empregador poder, eventualmente, praticar discriminação indireta no acesso a emprego, porquanto, conhecendo-se de antemão o estereótipo que caracteriza como maioritariamente reservado às mulheres o papel tradicional de “mãe cuidadora” e o papel tradicionalmente desempenhado pelos homens como o de “pai sustento”, o questionário pode ser encarado como *uma prática aparentemente neutra suscetível de colocar uma pessoa* (p. ex: mãe com filhos) *por motivo de um fator de discriminação* (o sexo) *numa posição de desvantagem, comparativamente com outras* (p. ex: homem sem filhos)⁸⁰ (CITE, 2012).

O parecer invoca o direito do/a candidato/a a emprego a igualdade de oportunidades e de tratamento no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção ou carreira profissionais e às condições de trabalho, bem como a critérios de seleção e a condições de contratação em qualquer setor de atividade e a todos os níveis hierárquicos (n.º 1 e n.º 2, do art.º 24.º do Código do Trabalho, respetivamente). Invoca ainda o art.º 26.º da Constituição da República Portuguesa que consagra o

⁸⁰ Itálicos no original.

direito à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação. Nesse âmbito, considera-se que o pedido de informações e dados pessoais pela empresa pode configurar uma violação do direito ao trabalho, à conciliação da vida profissional com a vida familiar e o direito à proteção da parentalidade.

A CITE enquadrou a situação no âmbito de prática de discriminação indireta e decretou que a empresa procedesse à retirada do pedido de dados em questão da “Ficha de candidatura não quadros” em apreciação, sob pena de a situação ser comunicada à ACT.

A empresa acatou esta decisão e eliminou o preenchimento da ficha do processo de recrutamento. Mantém, contudo, em entrevista realizada por nós (Entr. 30), que não se tratava de um elemento discriminatório, porque a informação solicitada destinava-se a acelerar o processo (que diz ser agora mais demorado e burocrático), e não a selecionar pessoas de acordo com o critério das responsabilidades familiares ou da frequência de formação. Fica a pergunta: se não eram tidos em conta na avaliação das pessoas candidatas, por que eram pedidas essas informações na mera candidatura?

4. Práticas discursivas de divulgação e sensibilização

Karen Beckwith (2007: 327), na sua análise da relação dos movimentos de mulheres com o Estado, propôs o conceito de política ou estratégia discursiva como sendo aquele que, através da linguagem, dos discursos e da divulgação de conhecimento, procura ressignificar, reinterpretar e reformular as normas e as práticas da sociedade e do Estado, e cujos veículos são, fundamentalmente, as conferências, debates, notícias, boletins, livros, entre outros. Neste domínio de ação, a aposta é na sensibilização, pela divulgação de informação. A adaptação deste conceito tem sido útil na análise da ação política dos mecanismos para a igualdade (Monteiro, 2011a), correspondendo a uma dimensão categorizada como de ação formativa (Monteiro e Ferreira, 2012). A ação formativa dos mecanismos oficiais para a igualdade é aquela através da qual estes desenvolvem um papel persistente de educação e consciencialização da sociedade e de agentes relevantes (decisores políticos, parceiros sociais, empresas, indivíduos) através de práticas discursivas (conferências e publicações, por exemplo), mas cujo impacto político é indeterminado e diferido no tempo (Monteiro e Ferreira, 2012).

Também a CITE começou desde cedo a desenvolver este tipo de estratégia com um duplo objetivo, ou seja, o de se divulgar e divulgar a sua missão e serviços, e o de divulgar conhecimento e instrumentos para a promoção da igualdade no trabalho e no emprego.

A divulgação da existência da CITE e das suas competências e ação foi um assunto que começou a ser discutido logo nas primeiras reuniões, sendo que podemos

considerar as primeiras estratégias, centradas na produção de folhetos, algumas publicações e a participação em seminários, ainda bastante incipientes e com reduzido poder de disseminação.

Nas entrevistas realizadas, captámos a ideia de que a CITE conseguiu expandir a sua divulgação, para além do núcleo de pessoas mais diretamente envolvidas (parceiros sociais, outros organismos públicos e académicas/os), apenas na segunda metade da década de 1990. Duas razões favoreceram, nessa altura, o aumento da sua divulgação. Por um lado, em 1995, o ampliar de competências da Comissão – com a obrigatoriedade do parecer prévio em caso de despedimento de mulheres grávidas, puérperas ou lactantes (Lei 17/95, de 9 de junho, que alterou a Lei 4/84, de abril, relativa à proteção da maternidade e da paternidade) – terá aumentado o conhecimento das entidades empregadoras acerca da sua existência e funções. Por outro lado, com a tomada de posse, como presidente, de Maria do Céu da Cunha Rêgo, em 1997, verificou-se o desenvolvimento de um intenso conjunto de atividades que contribuíram para o aumento do conhecimento e da notoriedade da CITE.

Dada a sua relevância, vale a pena darmos especial atenção aos projetos em que a CITE se tem envolvido, quer como entidade parceira, quer como entidade promotora (veja-se Anexo 2).

Tabela 4-10. Cronograma de Projetos coordenados ou participados pela CITE

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ⁸¹	2011	2012	2013
Delfim														
Leonardo d'A Vinci														
		Pêndulo												
		Oficinas de Igualdade												
		Conciliar é preciso												
		Públicos diferentes. Iguais Oportunidades												
		Migrações e Desenvolvimento												
		Agir para a Igualdade												
			IgualizAve											
		Formar para a Igualdade												
						Revalorizar o trabalho para promover a Igualdade								
						Diálogo Social e Igualdade nas Empresas								
									Igualitas					
										Projeto GeCo				
										Plano de Ação p/ a Igualdade (MTSS)				
												Instrumentos e metodologias em Igualdade de Género para a atividade inspetiva da ACT		

Como a entrevistada que se cita a seguir sinaliza, o desenvolvimento e participação em projetos permitiu à CITE colocar um pé no terreno, trabalhar de forma menos formal com os parceiros sociais, com as empresas e os sindicatos.

Teve um grande mérito nesses projetos que envolviam entidades patronais e sindicais em trazer as empresas, em identificar empresas. Isto é o que eu chamo fazer o seu papel com um pé no terreno. Não é só formalmente (Entr. 17).

Com os projetos desenvolvidos, a CITE ampliou e qualificou a sua capacidade de intervenção com novos e mais diversificados financiamentos, reforçou a sua reputação como parceira junto de um maior leque de entidades estatais (ACT, por exemplo) e não estatais (empresas, associações sindicais, universidades, entre outras), pôde descentralizar a sua ação participando e dialogando com novos agentes nos territórios (veja-se o caso do trabalho com autarquias e com associações empresariais e comerciais). A promoção de boas práticas beneficiou quer das ferramentas e instrumentos produzidos no âmbito de projetos, de onde destacamos

⁸¹ No ano de 2010, a CITE participou também num projeto de curta duração, “A Dessegregação Profissional no Combate à Pobreza”. A lista de projetos em que a CITE participou está disponível na sua página eletrónica em <<http://www.cite.gov.pt/pt/acite/projetos.html>>. No Anexo 2, encontra-se uma apresentação mais detalhada dos objetivos dos projetos, com caracterização das parcerias, entidades financiadoras e objetivos. Veja-se em Perista *et al.* (2008) uma boa apresentação do Projeto “Diálogo Social e Igualdade nas Empresas”, um dos projetos mais relevantes de que a CITE foi a entidade promotora na década de 2000.

o “Diálogo Social e Igualdade nas Empresas”, quer da mais robusta divulgação e disseminação por eles proporcionadas. A sedimentação de um trabalho em rede com todos estes novos agentes estratégicos da igualdade é um resultado extremamente significativo, ilustrado, por exemplo, pela *Rede de Responsabilidade Social (RSOpt)* e, sobretudo, pelo *Fórum Empresas para a Igualdade de Género – o nosso compromisso*, que, tendo sido lançado em fevereiro de 2013, conta com a adesão de 21 grandes empresas do setor público e privado.⁸²

Para além da grande dinâmica de projetos iniciada na altura, projetos que eram desenvolvidos em parceria e que envolviam diversas tipologias de entidades, foi nesse período que se criou a página eletrónica da Comissão, que se realizaram inúmeros seminários, ações de formação e *workshops*, bem como um número destacado de publicações. Como uma técnica da CITE refere:

[agora] há uma maior maturidade do trabalho da CITE e um maior conhecimento por parte das pessoas que vão recorrendo cada vez mais. [...] A Internet foi um *boom* de conhecimento, muita gente já tem acesso à Internet. Já são raros os casos de pessoas que nos telefonam ou que nos chegam aqui no atendimento presencial e que não têm acesso à Internet. Quase todas conhecem o *site* da CITE, pesquisaram pela CITE, muitas vezes conheceram a CITE através do *site*, outras vezes por outras instituições: a ACT, a loja do cidadão, os sindicatos (Entr. 12).

Desde a década de 2000 têm sido desenvolvidos grandes esforços no sentido não apenas de divulgar a CITE, mas também as agendas da promoção da igualdade entre mulheres e homens no trabalho e emprego, através de participações em programas de televisão e nos meios de comunicação social e em eventos diversos. Numa análise aos relatórios de atividades mais recentes, é visível a diversidade de ações de divulgação e disseminação de ferramentas:

- Participação em programas de televisão e espaços de divulgação em outros meios de comunicação social generalista ou mais especializada;
- Seminários, *workshops* e participação em eventos relacionados com projetos em desenvolvimento (do PIC EQUAL, por exemplo), e direcionados a públicos tão diversos como empresas, entidades empregadoras, sindicatos, população imigrante, formadores/as em igualdade de género, professores/as e técnicas/os de recursos humanos;
- Produtos informativos e de divulgação de informação como Folhetos (p. ex., Informação para Pais e Mães); Declarações (p. ex., Declaração de Oeiras); Portais (p. ex., Universos da Conciliação); Guias (p. ex., *Guia de Direitos em matéria de igualdade e não discriminação, proteção da maternidade e paternidade, conciliação da vida familiar e profissional; Guia sobre a Responsabilidade Social das Empresas; Guia de Recursos para a Cidadania*);

⁸² A lista das empresas aderentes, bem assim como os objetivos do fórum, encontra-se em <<http://www.cite.gov.pt/pt/acite/iGen.html>>. O Fórum é aberto e espera-se que outras empresas se juntem às que tomaram a dianteira na subscrição do compromisso: Banco Espírito Santo, Banco Santander Totta, Baía do Tejo, Carris, CTT, EDP, Gebalis, Grupo Auchan, Grupo CH, IBM, INCM, Microsoft, Nestlé, PSA – Peugeot Citroen, Portugal Telecom, RTP, Visteon, Xerox, e Portos de Leixões, Setúbal e Sines.

Agendas (p. ex., *Sexos Diferentes, Direitos Iguais*); e Argumentários (p. ex., *Argumentário sobre a cidadania empresarial*).

Tem sido desenvolvida uma estratégia intensiva de divulgação junto de novos públicos. Disso é exemplo a angariação de colunas de opinião em revistas especializadas, como é o caso da coluna mensal na revista *Human Resources* (desde 2009/10), e da coluna na Revista *Segurança e Saúde*. Outro exemplo ilustrativo é a participação no evento Barrigas de Amor (julho de 2012). O evento foi realizado em Oeiras e recebeu a visita de 40 000 pessoas. Nele, a CITE fez atendimento jurídico direto a 80 pessoas e divulgou materiais promotores dos direitos de maternidade e paternidade (CITE, 2013).

As publicações da CITE apresentam-se em quatro tipologias principais, conforme se pode constatar na sua página eletrónica.⁸³ A primeira é a publicação dos Pareceres jurídicos emitidos (em versão impressa e/ou digital). A segunda corresponde à publicação de estudos em livros (em versão impressa e/ou digital). A terceira diz respeito à publicação de materiais e ferramentas úteis, como guiões, manuais para formação, solucionários, relatórios com informação estatística, entre outras.⁸⁴ Finalmente, a CITE tem também publicado inúmeros folhetos e desdobráveis com informação acerca de direitos, acerca de si própria e dos serviços que disponibiliza, entre outros assuntos.

A informação e aconselhamento jurídico é um serviço muito importante que a CITE tem vindo a desenvolver através de atendimentos presenciais, resposta a cartas e mensagens de correio eletrónico, e de uma Linha Verde (800 204 684), que funciona de segunda a sexta-feira, duas horas de manhã e duas durante o período da tarde. Através da Linha Verde, a CITE esclarece as pessoas com dúvidas acerca dos seus direitos e assiste vítimas de discriminação em razão do sexo, no trabalho, no emprego e na formação profissional, que podem depois formalizar ou não uma queixa junto da Comissão. A resposta deste serviço tem conhecido alguma oscilação ao longo dos anos. A título de exemplo, se, entre 2003 e 2005, o número de chamadas atendidas aumentou de 4770 chamadas para 7466 (Ferreira *et al.*, 2007b), em 2012, o número de atendimentos da Linha Verde foi apenas de 1845 (CITE, 2013). Segundo a CITE, esta redução deve-se à maior complexidade das questões colocadas, que implicam mais tempo de atendimento e, portanto, menor número de chamadas atendidas. A exiguidade do quadro de juristas tem sido apontada como um dos principais problemas que afetam a capacidade de resposta através da Linha Verde, sendo que, no ano de 2012, o atendimento era apenas assegurado por um/a jurista (CITE, 2013).

⁸³ Disponível em <<http://www.cite.gov.pt/pt/acite/publicacoes.html>>, consultada em 12/9/2013.

⁸⁴ Os relatórios de atividade da CITE de 2003 em diante, com exceção do ano de 2007, estão disponíveis na sua página eletrónica <http://www.cite.gov.pt/pt/acite/instrumentosgestao_003.html>, consultada em 12/9/2013.

Tabela 4-11. Distribuição dos atendimentos da CITE, por ano (2003-2012)⁸⁵

	Atendimento presencial	Linha verde	Correio eletrônico e outros
2003	200	4 770	300
2004	250	6 500	823
2005	250	7 466	424
2006	43	1 094	548
2008	50	936	1 035
2009	144	1 959	2 195
2010	152	1 990	1 183
2011	152	2 113	1 461
2012	125	1 845	1 204

Fonte: Relatórios da CITE.

Desde 2010, é realizada uma avaliação da satisfação das pessoas atendidas pela CITE, quer através da Linha Verde, quer do atendimento presencial. As conclusões destes inquéritos de satisfação apontam para o problema da falta de capacidade de resposta (em número e em tempo) destes serviços da Comissão. Com efeito, para além de taxas de satisfação que rondam os 75% de respondentes (CITE, 2011), as principais causas de insatisfação surgiram ao nível do tempo de espera e do horário de atendimento, ainda que com melhorias nos resultados de 2012 (CITE, 2013).

Os/as técnicos/as da CITE que fazem o atendimento às pessoas consideram esta uma das tarefas mais estimulantes a título pessoal e profissional, como também para a Comissão, que funciona como “caixa de ressonância” dos problemas de discriminação realmente vividos.

É mesmo o trabalho enquanto jurista e fiz Linha Verde, que é onde se aprende de facto as nuances da vida. São casos práticos, é o dia-a-dia, as necessidades das pessoas, as situações de discriminação, situações que algumas são de difícil resolução, a maioria são complexas (Entr. 12).

A página da CITE na Internet foi criada no período correspondente à presidência de Maria do Céu da Cunha Rêgo, e teve uma mudança significativa no mandato de Catarina Marcelino (em termos de estética, tons e logotipos, secções, entre outros aspetos). Atualmente, é gerida por uma entidade externa, e comporta uma diversidade de secções e tipos de informação, de entre as quais vídeos e materiais de campanhas, publicações para descarregar, legislação nacional e comunitária, jurisprudência comunitária, instrumentos comunitários e nacionais; pareceres; ligações, projetos e sua documentação, protocolos, vídeos, notícias. A avaliação feita da página eletrónica é bastante positiva, como pudemos verificar:

Está fantástico, o *website* da CITE é um colosso. Fabuloso. Útil e bem feito. Qualquer coisinha que saia e antes de almoço já lá está tudo (Entr. 23).

⁸⁵ Relembramos que o relatório de 2007 não está disponível.

Apesar das dificuldades de financiamento, como várias ex-presidentes entrevistadas mencionaram, a CITE tem desenvolvido várias campanhas. A primeira grande campanha de que há referência nas entrevistas em que a CITE foi uma parceira ou promotora importante foi a que decorreu por iniciativa ou impulso da Alta Comissária para as Questões da Igualdade e da Família (Joana de Barros Baptista), nos finais da década de 1990. A grande preocupação que marcou essa campanha foi a promoção da conciliação da vida familiar e profissional, através da divulgação dos direitos de pais e mães. Como descreve Maria do Céu da Cunha Rêgo em entrevista:

[A campanha surge] por causa da transposição da primeira diretiva europeia sobre licenças parentais. Nessa altura, a Joana Barros Batista tinha feito uma proposta à Tutela dela sobre o *mês do pai*, uma ideia da Noruega. Conseguiu que na proposta ficasse 15 como ação positiva, 15 dias de licença parental, isso é dela. [...] A Joana Barros Baptista fez no mandato dela o *Mês da Conciliação*. Com muito apoio do PIC EQUAL. Houve uma andança pelo país, com aquele camião [...]. Fizeram-se imensas atividades, havia uma grande visibilidade da importância das questões da conciliação para a igualdade.

Negociações com a tutela da Comissão têm permitido o desenvolvimento de campanhas televisivas, a última das quais é a Campanha nacional de promoção para a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar – Tempo para ter tempo.⁸⁶

Para além dos impactos externos destas ações formativas da CITE, centradas na divulgação de si própria e de informação substantiva em matéria de igualdade, foi mencionado nas entrevistas o efeito motivador interno destas dinâmicas de disseminação, especialmente no que respeita ao reforço da autoestima profissional do pessoal ao serviço na Comissão, pelo reforço do prestígio da mesma:

Nós fizemos uma campanha, depois houve coisas que não estavam previstas e que foram acontecendo. Esse seminário, fizemos uma brochura e fizemos o *site*, a impressão no saco do *Expresso* com a brochura. Em termos de organização interna, as pessoas veem a visibilidade, o prestígio a acontecer. E isso é motivador. Depois fizemos isso e fizemos essa campanha, eram duas coisas. Era um cartaz que [tinha] uns braços com um bebé. [Refere a mais-valia que foi para a CITE pelo facto de ser jurista, conhecia a lei por dentro, antes de ela ter saído para “fora”] eu fui para ali para gerir a casa e fui gestora da casa (Entr. 19).

Não obstante o reconhecimento da importância destas estratégias discursivas, há uma certa unanimidade nas entrevistas realizadas no reconhecimento de que existe um défice considerável de conhecimento da Comissão, e que contribui para a sua limitada efetividade, conforme se desenvolve no Capítulo 6.

⁸⁶ Disponível em <<http://www.youtube.com/user/PortugalCITE?feature=watch>>.

5. Visibilização de boas práticas: Prémio “Igualdade é Qualidade”

A ideia de premiar boas práticas nasceu na CITE, primeiramente como forma de incentivar e dar visibilidade à investigação relativamente à situação das mulheres no mercado de trabalho. A primeira referência encontrada em ata data de 8/1/1991: «Para o Prémio CITE, a CITE deverá estudar algumas áreas e seleccionar após as prioridades estipuladas pela Unidade de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres e no âmbito do 3.º Programa Comunitário a Médio Prazo». A segunda referência ocorre seis meses depois e dá conta da má qualidade dos trabalhos que se candidataram ao prémio: «Relativamente ao Prémio CITE foi feita referência aos trabalhos que chegaram à CITE e lamenta-se a falta de carácter de investigação e tecnicismo que presidiu à elaboração dos mesmos» (Ata de 23/6/1991). Presume-se que tenham sido enviados panegíricos da natureza feminina ou manifestos reivindicativos, o que mostra o fraco desenvolvimento dos estudos e da investigação desta área nas universidades portuguesas nessa altura. O que é um facto é que deste prémio não ficou um legado significativo, nem a forma como ele foi posto em prática terá tido efeitos significativos no estímulo a esta área de investigação, até porque os trabalhos premiados só foram publicados muito tempo depois (os da primeira edição do prémio esperaram cinco anos para verem a luz do dia).⁸⁷ O percurso titubeante e finalmente mal sucedido deste galardão é bem um indicador das dificuldades que esta problemática das desigualdades de mulheres e homens no mercado de trabalho sempre conheceu em Portugal e que subjaz às dificuldades de reconhecimento da própria CITE, de que falaremos no capítulo seguinte.

A ideia de criar uma distinção para as empresas que apresentassem boas práticas surgiu na década de 1990, segundo descreveu Manuela Campino em entrevista, e que a consulta das atas da Comissão Tripartida confirma.⁸⁸ Porém, não foi possível concretizá-lo dada a falta de recursos humanos na CITE:

[Quando era presidente.] discutia-se muito isso. Era pelas medidas positivas que tinham relativamente às mulheres, boas práticas. Foi uma das situações que eu achava realmente muito importante,... nós tínhamos estado nos encontros internacionais e havia um prémio que... Havia uma Comissão para as pessoas com deficiência e que lançou um prémio muito importante para as empresas que admitissem pessoas com deficiência. E nós éramos sempre convidadas.

Antes desse trabalho, lançámos um inquérito na CITE às empresas sobre o apoio que elas entenderiam que poderiam dar a famílias que tinham idosos a cargo e filhos a cargo. E as respostas foram muito desastrosas. As empresas entendiam que o Estado é que deveria assumir isso e, na altura, as empresas não queriam adotar medidas positivas para apoios, como modificar horários de trabalho, jornadas contínuas; já se

⁸⁷ O prémio só seria atribuído na edição de 1992/93, com a distinção do trabalho de Ana Rute Cardoso, “Trabalho Feminino em Portugal: valorização da mulher na economia ou valorização da economia com a mulher” (publicado pela CITE em 1997). Houve ainda uma segunda edição, em 1994/95, em que o prémio foi atribuído a Maria Helena Martins do Carmo Linhares Dias *et al.*, sobre “O acesso das mulheres ao trabalho e ao emprego e o direito: as perspectivas sociológica e jurídica” (também publicado pela CITE em 1997).

⁸⁸ A ata da reunião do dia 9/4/1997 confirma o começo da ponderação da criação do “prémio de mérito às empresas” nesta altura: «Presidente pede atenção especial para os protocolos com as Escolas e Universidades e para o lançamento do prémio de mérito às empresas que melhor prossigam uma política da igualdade».

falava no banco de horas, pessoas que tivessem idosos a cargo, filhos deficientes, e isso tudo, e realmente a resposta foi um pouco negativa.

E o Montepio Geral já nessa altura trabalhava em articulação com a CIDM em medidas positivas. Havia realmente estudos feitos pela CIDM e pelas ONG; já se estavam a movimentar interesses e isso era muito interessante: premiar as empresas que tivessem medidas políticas para as mulheres ou para as famílias, mulheres e homens com filhos a cargo.

E porque é que não conseguiu concretizar esse sonho?

Talvez porque eu não estivesse na altura, face ao restante trabalho que existia, com aquela disponibilidade de tempo e talvez porque naquela altura não houvesse pessoas na Comissão suficientes para encetar esse processo.

[...] tomámos iniciativas, falámos com empresas, com a Vista Alegre, com a Sonae, com o Montepio, falou-se com outros bancos e havia realmente interesse em fazer isso. Talvez, como eu digo, a instabilidade própria da Comissão e a falta de meios, porque nós não tínhamos [meios] avançados, nós não contratávamos pessoas de fora, era tudo com as pessoas que tínhamos; tínhamos de dar respostas permanentemente, mesmo às entidades internacionais, estávamos na comunidade, íamos muito lá fora. Quer dizer, havia o trabalho de base da Comissão. [...] Juristas também não éramos assim tantos. Para lançarmos os prémios às empresas, tem que haver pessoas que também saibam trabalhar bem nessas matérias, a divulgação e entretanto também saí. E depois quem foi continuou e bem! (Entr. Manuela Campino, ex-presidente).

O Prémio “Igualdade é Qualidade” acabou por ser criado em 2000, com o objetivo de distinguir e prestigiar empresas e organizações que se diferenciavam na área da não discriminação e promoção da igualdade entre homens e mulheres no mundo do trabalho. Até 2012, realizaram-se 10 edições, nas quais foram candidatas mais de 200 organizações (públicas e privadas), tendo sido premiadas 55 (prémio e menções honrosas). Desde 2007 (Decreto-Lei n.º 164/2007, de 3 de maio), passou a ser promovido conjuntamente pela CIG e pela CITE, tendo nesse ano sido revistos aspetos do Prémio. Concretamente, houve uma simplificação administrativa, uma alteração do formulário, que passou a ser colocado e descarregado *online*, uma revisão do Regulamento com contributos de todos os elementos do júri.⁸⁹ No sentido de conferir maior visibilidade e atratividade ao galardão, foi também nesse ano criado um selo do Prémio. Paralelamente, incentivaram-se mais as Pequenas e Médias Empresas a participar no Prémio. Segundo informação da CITE, na 9.ª edição verificou-se um grande aumento de candidaturas de Câmaras Municipais e da Administração Pública, reflexo das medidas públicas de apoio e incentivo ao desenvolvimento de Planos para a Igualdade. No Relatório de Avaliação do II PNI, fazia-se notar o reduzido número de entidades da economia social que se candidatavam (Ferreira *et al.*, 2007b).

⁸⁹ A Comissão de Avaliação do Prémio é constituída por todos os membros da CITE previstos no n.º 1 do artigo 6.º do Dec.-Lei 76/2012, de 26 de março, em efetividade de funções à data da apreciação das candidaturas para atribuição do Prémio, e pelos representantes de 18 instituições, englobando diversos organismos públicos (como a Alta Autoridade para o Trabalho, o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento e a Direção-Geral das Atividades Económicas, entre outros) e privados (associações de entidades empregadoras dos diferentes setores de atividade, como o Turismo, a Publicidade, as IPSS, etc.). A lista completa pode ser consultada em <<http://www.cite.gov.pt/pt/premioigualdade/asstspremio/downloads/RegulamentoPIQ2012.pdf>>.

As avaliações têm-se dividido quanto à relevância social deste Prémio. Por exemplo, as autoras que tiveram acesso e analisaram as candidaturas feitas ao Prémio durante os primeiros cinco anos, fazem uma avaliação muito positiva:

Processos de recrutamento não discriminatórios, igualdade nos salários, acesso às licenças e outras regalias definidas por lei, investimento em programas de promoção da igualdade foram itens que puderam ser cobertos, salientando-se que, se, por um lado, ainda há um caminho a percorrer, por outro, em muitas organizações – e notavelmente nas vencedoras do prémio Igualdade é Qualidade, existem já práticas de excelência que podem e devem ser replicadas (Guerreiro e Pereira, 2006: 73).

Na sua análise das representações das organizações candidatas, as autoras sublinham a limitação das conceções dominantes numa série de aspetos que continuam a reproduzir a segregação do mercado de trabalho em razão do sexo, nomeadamente, a ideia de que determinadas funções são mais apropriadas para homens do que para mulheres continua profundamente enraizada; a conciliação trabalho/família continua a ser vista como um assunto essencialmente privado, ou quanto muito requerendo a intervenção do Estado, mas dispensando a da própria entidade empregadora.

Não obstante a importância que lhe é atribuída por parte da CITE, o facto é que a sua atribuição tem sido objeto de algumas críticas. As principais críticas surgem pela parte das/os representantes da CGTP-IN, que, enquanto elementos dos júris, votam muitas vezes contra as atribuições em processo de decisão.

Há um prémio também, “*Igualdade é Qualidade*”, também estamos no júri desse prémio, até para saber o outro lado da história, os antecedentes daquela empresa, muitas são candidatas e não consideramos que têm condições para o ser. Na última reunião do júri estivemos eu e a Helena com base naquilo que os sindicatos nos disseram de casos concretos de trabalhadores, nós apresentamos lá, no sentido de excluir essas empresas, mas não temos uma participação regular. Também temos falta de meios, humanos neste caso (Entr. 2).

A CITE criou os prémios CITE mas não expõe as [empresas] que têm práticas negativas e eu acho que era ótimo (Entr. 16).

Talvez tenhamos de começar mais atrás. Quem se candidata ao Prémio pela igualdade começa pelo princípio. Eventualmente a Comissão dá-lhes apoio técnico para começarem pelo princípio. E, quando se chegar ao fim, logo se vê se aquilo é de facto uma boa prática que deve candidatar-se ao Prémio. Mas, se não fizerem uma fase pedagógica, dificilmente vão lá chegar (Entr. 17).

No fundo, o que se questiona nestas apreciações é a consistência das práticas de empresas que se candidatam ao Prémio com os princípios de bom cumprimento do Direito Laboral. O relatório de avaliação do II PNI (Ferreira *et al.*, 2007b) avançava como um exemplo que poderá ajudar a compreender estes receios o facto de a TAP, uma empresa premiada, estar acusada de discriminar no cálculo dos prémios de desempenho as trabalhadoras que beneficiaram das licenças de parentalidade. A propósito deste episódio, vemos a crítica feita na altura pela representante da CGTP-IN:

Isso é exactamente como o prémio “*Igualdade é Qualidade*”. Há uma série de empresas que vão receber agora o prémio, que não têm condições para receber o

prémio. Mas quem fez a avaliação são pessoas que não dominam o trabalho. E portanto só a CGTP é que votou contra! Porque sabe que de facto a nível da situação dos trabalhadores, nunca podem dar prémio a certas e determinadas empresas que vão dar na 6ª feira. Não deram à TAP porque nós levantámo-nos, dissemos que íamos embora, senão até davam à TAP! (E88). (Ferreira *et al.*, 2007b).

A consistência das práticas das empresas que se candidatam tem vindo a aumentar nos últimos anos, compensando os graves défices verificados nas primeiras cinco edições do Prémio (Guerreiro e Pereira, 2006). Pessoas envolvidas no processo comentaram mesmo situações de empresas que candidatavam práticas que não iam além do cumprimento da legislação, ou até de outras que seriam “caso de inspeção”, por sugerirem algum tipo de infração. Inclusivamente, foram-nos relatadas situações em que no júri de apreciação das candidaturas houve quem se manifestasse, quer representantes dos sindicatos, quer das inspeções do trabalho, pela realização de auditorias a algumas empresas por serem suspeitas de práticas não cumpridoras da lei. Diga-se que tem sido feito um esforço para ultrapassar estas dificuldades, com responsabilização pela verificação do grau de cumprimento dos requisitos que as organizações devem ter para serem merecedoras do Prémio. Assim, na composição do júri estão representantes da ACT, aos quais cabe a apreciação sobre o cumprimento da legislação laboral, e do IAPMEI, que efetuam a apreciação económica e financeira das organizações candidatas. Outros organismos zelam pela deteção de más práticas no seu âmbito de atuação (proteção de consumidores/as; impostos, etc.).

Como se referiu atrás, a consistência das propostas tem aumentado, mas também se tem verificado uma diminuição do número de empresas que se candidatam (apenas nove na edição de 2013). A justificação parece prender-se com o contexto de crise que inverte as prioridades das empresas, tornando o Prémio menos atrativo face às questões da sobrevivência.

De alguma forma, é importante salientar que, nas entrevistas, um dos motivos apontados para a consistência das propostas e das práticas candidatadas é um trabalho mais substantivo e sistemático por parte da CITE de acompanhamento das empresas no âmbito de projetos e de Redes. Essa prática parece poder colmatar um outro problema identificado, ao nível do Prémio, e que diz respeito à incapacidade de acompanhamento das empresas após a seleção e atribuição da distinção.

Independentemente das dificuldades que a sua operacionalização suscita, o Prémio “Igualdade é Qualidade” é, em nossa análise, um estímulo positivo às boas práticas empresariais, que cria ao mesmo tempo um padrão de gestão, no qual devem convergir a ideia de implementação de práticas promotoras da igualdade com a ideia de qualidade e que convida à ideia de certificação (Ramos, 2004: 208). Desde que tomados os cuidados necessários para que não se premeie o demérito, por decisão política ou negligência.

6. Ação para o *mainstreaming*: Planos para a Igualdade

Os Planos para a Igualdade têm sido o principal instrumento de *mainstreaming* de igualdade de género elaborado em Portugal, desde o primeiro apresentado em 1997, materializando a pressão/recomendação internacional expressa na Plataforma de Pequim. Para além da CIG, a CITE tem sido o mecanismo encarregado da dinamização e acompanhamento das medidas dos Planos (em especial do II PNI e do III PNI).

- 2 – Atribuir à Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (CIDM) e à Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) competência para, através da secção interministerial do conselho consultivo da CIDM, dinamizar e acompanhar a execução das medidas constantes do Plano (Preâmbulo do PNI II) (PCM, 2003: 8018).

Um dos problemas que mais se salientou na avaliação de ambos os Planos foi a falta de recursos financeiros e humanos suficientes para o cumprimento desta incumbência da CITE (Ferreira *et al.*, 2007b, 2011). Como ficou expresso no Estudo de Avaliação do II PNI (Ferreira *et al.*, 2007b), a CITE não só não beneficiou de mais recursos, como os viu reduzir-se entre 2005 e 2009.

No caso da CITE, a situação foi particularmente acentuada, dada a viragem na orientação da Comissão durante o ano de 2005, ano em que o cargo de presidente era ocupado por jurista que considerava que a missão deste mecanismo se deveria circunscrever às suas tarefas de comissão tripartida, que dirime conflitos laborais em torno da aplicação das leis da igualdade no trabalho e no emprego.

[...]

A CITE perdeu 5 quadros técnicos durante o ano de 2005 e confrontou-se com uma crescente procura tanto de trabalhadoras/es como de entidades empregadoras, nomeadamente no âmbito das principais funções que lhe estão atribuídas: nomeadamente, entre outras, a emissão, em 30 dias, do parecer que as entidades patronais têm obrigatoriamente que solicitar antes do despedimento de qualquer trabalhadora grávida, puérpera ou lactante e no caso de não concordarem com a prestação de trabalho a tempo parcial ou com flexibilidade de horário, requerido por trabalhadores ou trabalhadoras com filhos/as menores de 12 anos; a resposta directa às pessoas e às empresas sobre o direito aplicável (atendimento pessoal, por escrito, telefone, fax e e-mail); e, ainda, a participação nas comissões de acompanhamento do PNE, do PNAI e do PNI.

Sem recursos, com um mandato ambíguo, em processo de reestruturação, com os/as seus/suas presidentes em compasso de espera para serem substituídos/as, os dois mecanismos para a igualdade atravessaram um período muito difícil (Ferreira *et al.*, 2007b: 81).

Para além disso, foi também elencado o problema da não participação da CITE na elaboração do Plano e da difícil articulação entre a CITE e a CIDM.

Para além das queixas sobre o insuficiente apoio da CIDM, alguns dos testemunhos colhidos apontam o dedo também para a falta de articulação entre esta Comissão

e outros mecanismos oficiais também envolvidos na implementação das políticas de igualdade, nomeadamente a CITE:

Estas duas instituições têm alguma dificuldade em articular-se... Eu acho que isso é, há questões objectivas e questões subjectivas. [...] eu acho que a CITE sempre considerou que era na CIDM que estava o *know-how* sobre as questões da igualdade e que a CITE tinha aquele papel relativamente às questões do trabalho, mas que era um papel muito circunstancial [...] o caso da CIDM e da CITE que têm relações de poder difíceis, ou que tiveram durante muito tempo (E20).

Não, com a CITE não [...] porque a CITE tem uma tutela diferente [...], o que é óptimo para gerar a incomunicabilidade entre os serviços, porque evidentemente cada um dos serviços ficou irritadíssimo com as áreas de competência do outro (E46).

Não, a CITE não foi envolvida no processo de elaboração [do PNI] (E31).

Mas nós nunca sabemos qual é o resultado, não há aqui uma articulação de facto entre as 2 instituições sobre isso, podia até haver um maior impacto. [...] Não conhecemos (E42) (Ferreira *et al.*, 2007b: 105).

Não obstante a escassez de recursos e as dificuldades de articulação com outras entidades, a CITE concretizou contributos marcantes na execução do II PNI e no III PNI. Em especial, nas medidas que visavam a «Divulgação de informação sobre a legislação em vigor e sobre os mecanismos que garantem a sua aplicação, nomeadamente através da realização de campanhas e da divulgação de boas práticas neste domínio» (II PNI) e na divulgação junto das empresas de mecanismos para adoção de planos para a igualdade, tanto no caso das públicas (conforme a Recomendação RCM n.º 49/2007, de 28 de março), como junto das empresas privadas (através do Prémio “Igualdade é Qualidade”).

No II PNI, por exemplo, a CITE foi a entidade que mais ações promoveu para a disseminação de informação acerca dos direitos de mulheres e homens trabalhadores/as. Fê-lo através da sua página na Internet, da participação em conferências e das parcerias com a RTP (2003), no âmbito da qual participou em programas televisivos e radiofónicos – 14 em 2004; 2 em 2005; e 7 em 2006. Fê-lo também através da publicação de anúncios e de um trabalho mais direcionado para públicos específicos (sindicatos, entidades empregadoras, imigrantes, professores/as, técnicos de recursos humanos, etc.) no âmbito dos projetos (desenvolvidos com financiamento do Programa de Iniciativa Comunitária EQUAL, por exemplo) nos quais participou. Os mesmos projetos permitiram-lhe publicar produtos informativos e de divulgação de informação para ampla distribuição.

No âmbito do III PNI, esta atividade de divulgação manteve-se e intensificou-se no domínio das intervenções junto de entidades empregadoras e comunidades dos projetos em que participou. Há, porém, uma nota no relatório de avaliação externa (Ferreira *et al.*, 2011) que convirá destacar. É que, não obstante toda a dinâmica de produção e divulgação de informação, persistia, em 2010, um enorme desconhecimento desta ação, traduzido no facto de apenas 2,7% das pessoas que responderam

à sondagem de opinião realizada terem afirmado conhecer uma campanha televisiva relativa aos novos direitos de proteção à maternidade e à paternidade. O fraco impacto revelava-se, pois, na fraca notoriedade desta campanha.

No que se refere à divulgação, junto das entidades empregadoras, dos mecanismos de promoção da igualdade de género no trabalho e nas organizações, designadamente dos Planos para a Igualdade, há a referir que, de acordo com o apurado, a CITE teve um papel decisivo nesta matéria. Fê-lo através quer dos projetos, nos quais trabalhou diretamente com entidades empregadoras, quer dos mecanismos do Prémio “Igualdade é Qualidade”, quer ainda, no caso das empresas do setor empresarial do Estado (conforme a Recomendação RCM n.º 49/2007, de 28 de março), através de um trabalho de consultoria direta com as empresas, como se verifica no excerto do Relatório de Avaliação que se transcreve:

[A CITE] trabalhou com 3 empresas públicas (RTP, TAP e GALP), testando nelas o *Guia de Auto-avaliação em Igualdade de Género para as Empresas* e realizando em cada uma delas uma auditoria de género. No âmbito do projecto *Equal Diálogo Social e Igualdade nas Empresas*, a CITE e suas parceiras produziram também o referido Guia, um *Solucionário* e um *Referencial de Formação em Igualdade de Género para Consultores/as e Auditores/as*. Trabalhou também com a empresa APLD (Porto de Leixões), que está a desenvolver um Plano, dando formação aos seus quadros:

Há um outro sector empresarial do Estado em que fizemos um trabalho de sensibilização muito importante. Também fizemos alguma formação para os quadros, e é uma empresa que está a candidatar-se ao Prémio *igualdade é qualidade*, porque está a desenvolver um plano de acção para a igualdade, que é a APDL, o Porto de Leixões. Essa sim já está a desenvolver um plano. Em termos nacionais é a única que eu conheço do sector empresarial do Estado (entrevista com presidente e técnicas da CITE) (Ferreira *et al.*, 2011: 184-185).

O Relatório Intercalar de Execução do IV PNI (CIG, 2012) elenca um conjunto de ações da CITE que dão conta do alargamento do âmbito de atividades e do reforço do trabalho com entidades parceiras como o ACT, Ministérios, parceiros sociais, autarquias, empresas, técnicos/as de recursos humanos e técnicos/as superiores/as da administração pública, redes como a Rede Nacional de Responsabilidade Social das Organizações (REDE RSOpt) ou o Fórum Empresas para a Igualdade de Género. Enfim, dá-se conta de um amplo leque de atividades, com uma aposta no trabalho com parceiros estratégicos – entidades empregadoras, ACT e parceiros sociais – e em três grandes âmbitos de intervenção – promoção de práticas igualitárias, capacitação da ação inspetiva numa perspetiva de género e vigilância da discriminação e desigualdade na negociação coletiva.

7. Participação na produção de políticas

A publicação de Relatórios independentes e a emissão de recomendações às esferas de decisão política é uma das funções mais importantes dos mecanismos para a igualdade, segundo as Diretivas Europeias (2004/113/EC, 2006/54/EC 2010/41/EU) nesta matéria, podendo contribuir para mudanças nas políticas, nos processos e nas práticas das organizações, como é o caso dos locais de trabalho, dos prestadores de serviços e das instituições de decisão política; bem como para a melhoria da qualidade da legislação e das políticas (EQUINET, 2012).

As avaliações, colhidas nas entrevistas, acerca da capacidade da CITE influenciar e/ou participar na produção legislativa e de políticas não foram muito otimistas:

A prova de que a CITE não tinha peso nenhum é aquela história de dar pareceres sobre a legislação. Dávamos parecer sobre a legislação quando a legislação era posta à discussão pública. Nunca era pedida por via do Ministério, não havia vontade particular de auscultar a CITE nessa matéria. E depois a CITE fazia o seu parecer e dava as suas opiniões e o que saía não tinha nada a ver com isso, como em geral as consultas públicas neste país funcionam. Não era só no caso da CITE. Era um exercício de folclore (Entr. 16).

Como as palavras desta representante na tripartida refletem, a CITE não deixou de fazer o seu trabalho de análise da legislação e de apresentação de propostas, mas a verdade é que, especialmente nas primeiras décadas da sua existência, as discussões acerca da missão da Comissão revelavam a falta de consenso quanto a esta matéria. Com efeito, logo em 1980 se discutia a independência da CITE e o seu papel de influência sobre a decisão política (Ata de 26/5/1980). Discutia-se, na altura, a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW). Na reunião, a representante da CGTP-IN sugeriu que a CITE deveria pressionar a Assembleia da República para a ratificação prioritária daquela Convenção. O presidente discordou argumentando que a CITE, como organismo do Ministério do Trabalho, não deveria assumir uma “posição dessincronizada” com o Ministério, antes poderia diligenciar junto do Ministro do Trabalho para este pressionar o Governo, para este, por sua vez, pressionar a Assembleia da República.

Na análise realizada às atas das reuniões, foi possível identificar cinco tipos de atividade associada à participação e procura de influência política:

1. Estabelecimento de contactos com o/a Ministro/a da tutela e com o IEFP no sentido de dar conta das dificuldades de funcionamento e das limitações da própria Comissão, com vista ao seu reforço;
2. Contributos para a (re)definição do seu âmbito, missão e regulamentação, como aconteceu na reunião de 29/4/1986, em que se decidiu «fazer um contacto informal com o Gabinete do Ministro do Trabalho no sentido de apelar a uma revisão do Preâmbulo da Extensão do Decreto Lei n.º 392/79 à Função Pública»;

3. Resposta a solicitações ou pedidos de parecer vindos da tutela a projetos ou propostas de lei;
4. Resposta a pedidos internacionais, como foi o caso na reunião de 29/9/1989, onde se apresentou e discutiu «o projeto de resposta elaborado sobre a aplicação da Convenção 100 da OIT, aprovado com algumas alterações; CITE apresentou aos presentes o projecto de resposta elaborado sobre a aplicação da Convenção 156 da OIT e este foi aprovado com algumas alterações» (Ata de 29/9/1989);
5. Análise de legislação, de políticas e/ou de problemas da sociedade portuguesa.

São inúmeros os exemplos de assuntos analisados nesta última categoria, como foi o caso da «proposta pela CGTP-IN que o CNP deveria contemplar todas as profissões no masculino e no feminino» (Ata de 14/1/1986); ou da discussão acerca do alargamento à Administração Pública dos princípios do Decreto-Lei n.º 392/79:

Especificamente, a informação n.º 19/CITE/87 que deve ser apresentada ao Sr. Secretário de Estado do Emprego. Os membros da CITE referiram que o projecto de decreto-lei anterior é desconhecido pela Comissão e deve ser analisado. A Comissão tomou uma posição relativamente ao artigo 15.º, referindo que este continha o perigo de tornar a CITE num agente meramente governamental, retirando peso aos parceiros sociais que a compõem (Ata de 24/11/1987).

A discussão e análise de políticas e de problemas da sociedade surge, realmente, como um tema bastante frequente, em cerca de um terço das reuniões. Esta discussão reflete-se na produção legislativa. Na década de 1980, os temas legislativos/problemas da sociedade que surgem mais frequentemente são:

- DL 503/80 de 20 de outubro (lei da proteção da família e da maternidade)
- Trabalho noturno de mulheres
- Lei de bases da família
- Anúncios de emprego discriminatórios
- Idade da reforma
- Igualdade de oportunidades no trabalho
- Subsídio de desemprego
- Pensão de sobrevivência (mais de 65 anos)
- Mulheres em setores tipicamente masculinos (nomeadamente, Agricultura e Tecnologias)
- Aplicação do DL 392/79 à Função Pública.

Algumas destas discussões e preocupações da Comissão arrastam-se para a década de 1990. Prevalence o debate sobre os anúncios de emprego discriminatórios e o acesso ao emprego, assim como as questões ligadas à maternidade, nomeadamente em relação à sensibilização e divulgação. Discute-se a falta de conhecimento da legislação (por exemplo, sobre a maternidade, em centros de saúde), as desigualdades salariais, os horários flexíveis e, novamente, o trabalho noturno de mulheres.

Na década de 2000, estes assuntos são menos frequentes. Como vimos, nestes anos as atas são centradas no registo dos pareceres analisados. Assim, a discussão de problemas da sociedade portuguesa não aparece refletida nas atas, que passaram a ser muito sintéticas.

As preocupações da sociedade portuguesa são objeto de troca de impressões e análise e delas é feito registo em ata, particularmente nos primeiros anos da atividade da CITE. Os contributos neste sentido vinham frequentemente de três membros da CITE especialmente empenhadas – Maria do Carmo Nunes (pelo IEFEP), Ana Vale (pela CGTP-IN) e Aurora da Fonseca (pela CCF). Os contactos internacionais de cada uma delas representavam uma mais-valia para a Comissão, na medida em que os contributos colhidos nesses fóruns eram carreados para o seu trabalho.

Em resultado desta dinâmica, em quase um terço das atas registam-se debates em torno de problemas da sociedade portuguesa, sendo relativamente frequente a menção a propostas políticas relacionadas com a situação da mulher idosa (idade de reforma e pensões de sobrevivência), os anúncios de emprego não discriminatórios, leis da maternidade e paternidade e o despedimento de mulheres grávidas, puérperas ou lactantes.

Tabela 4-12. Ocorrências registadas em atas/Temas e situações

	N.º	%
Análise de casos de queixas/pedidos de parecer	298	79,7
Críticas à efetividade da CITE; controvérsias sobre as competências da CITE	176	47,0
Debate sobre orgânica, funcionamento e recursos humanos, logísticos e financeiros da CITE	136	36,4
Realizações diversas	104	27,8
Análise de legislação/políticas/problemas da sociedade portuguesa	100	26,7
Incidentes críticos	100	26,7
Participação internacional	59	15,8
Estratégias e propostas para o reforço do trabalho da CITE	50	13,4
Articulações c/ outros departamentos públicos e entidades	50	13,4
Contactos com ministros/as ou influência política	34	9,1
Participação de entidades externas	31	8,3
Organização de eventos nacionais	31	8,3
Publicações	24	6,4
Solicitação de relatórios/informação de/sobre organizações internacionais	16	4,3
Propostas políticas	15	4,0
Título de publicações	8	2,1
Número total de atas disponíveis para consulta	374	

Fonte: Livros de atas da CITE em arquivo.

De qualquer modo, na Tabela 4-12, salta à vista a grande centralidade que a produção de pareceres tem na atividade da CITE. Apenas uma em cada quatro atas não regista alguma atenção dada a esta matéria. Essa centralidade foi-se reforçando à medida que outras vertentes se foram desvanecendo, pelo que as atividades a elas associadas deverão ter ocorrido principalmente na década de 1980. Além dos pareceres, sobressai uma segunda temática, registada como tendo suscitado grandes preocupações aos representantes na tripartida e detetada em cerca de metade dos registos em ata. Referimo-nos aos recorrentes problemas resultantes da falta de recursos, do enquadramento jurídico-institucional e do mandato da CITE, de que nos ocuparemos no capítulo dedicado à análise da efetividade da Comissão.

Para além desta análise do conteúdo das atas, que permite perceber a procura de influência nas políticas, concluiu-se que o “acesso” às esferas de decisão, e em especial a atores políticos decisivos como Ministros e Secretários de Estado, foi estrategicamente conquistado durante o mandato de Maria do Céu da Cunha Rêgo. De facto, a participação nas reuniões não se circunscreve aos parceiros sociais, havendo a prática da participação ocasional de entidades públicas estatais (Inspeção do Trabalho/Autoridade para as Condições do Trabalho, diferentes representantes dos ministérios do Trabalho e da Administração Pública e de algumas Secretarias de Estado). Esta participação, previamente acordada, foi particularmente intensa nos anos 1980, quando estavam ainda em debate as matérias da orgânica e da missão da Comissão.

Vejamos os relatos de Maria do Céu da Cunha Rêgo sobre o modo como decorreu a sua magistratura de influência:

Tive sorte, houve políticas europeias que puxaram muito e pessoas em sítios a puxar, ministros, [...] ficaram a gostar do tema, tratavam o tema com carinho, acarinhavam a situação. Eu estou a lembrar-me concretamente do [refere-se a um Secretário de Estado] que deu muita atenção à causa [...]. O Ministro [...] foi um herói [...], foi a legislação sobre a paternidade, e mais o secretário de Estado dele [...], juiz, pai de 5 filhos, sabia como era difícil. Percebeu logo que a paternidade era importante e que se tinha de atribuir direitos; assim que eu disse que o que queríamos era direito para os homens, bem, tudo mudou! [...] Lembro-me de um almoço com o Secretário de Estado da Segurança Social a propósito das questões da maternidade e paternidade que teve os maiores frutos concretos. [...] Mas quem começou o processo foi o [...], com os 5 dias, na revisão da lei da maternidade e paternidade. Ficou perfeitamente convencido da bondade da argumentação. Por isso é que eu digo, as pessoas não aderem porque não são expostas perante as causas das políticas. [...] A passagem a obrigatório é num dos últimos Conselhos de Ministros da penúltima versão do XIV Governo, quando eles eram os dois da tutela, passou a obrigatoriedade. Como projeto de proposta de lei de Governo, não passou na assembleia. E foi com o Durão Barroso, que tinha recusado, que depois foi aprovada, por causa do Bagão Félix. Portanto, equivocadamente em 2003, mas claramente na regulamentação do Código do Trabalho em 2004, com enorme persistência da Josefina Leitão, e com êxito. E também, honra lhe seja feita, com a senhora Margarida Neto, que aderiu completamente, doutrinada pela Josefina, [...]

aos direitos para os homens, para os pais. A Josefina teve um papel muito importante, e ela concordou absolutamente com isso. Esta ideia dos direitos para os homens facilita muito a vida das pessoas que defendem a igualdade.

[...]

As políticas são feitas com pessoas. Eu não tinha ali os dirigentes políticos. O que fiz foi almoçar com cada um deles, em separado, para explicitar o papel da CITE, a importância da igualdade, o que me era permitido pelo facto de ter um estatuto reconhecido, pela primeira vez.

[...] fiz reuniões, pregava, pedia ao senhor Ministro para poder convidar todos os seus colegas. Muita coisa se fez. [...] E tivemos um fim de semana em Sintra, à porta fechada com as pessoas da CITE, os parceiros sociais e a presença e abertura pelo Sr. Ministro do Trabalho e mais quatro colegas dele. Foi muito importante.

De facto, Maria do Céu da Cunha Rêgo, usando o estatuto recém-criado de Presidente com equiparação a Diretora-geral, fez reuniões estratégicas, a que chama de “reuniões legitimadoras”, com os vários serviços de ministérios e especialmente com diretores-gerais.

Também Josefina Leitão, que se seguiu na presidência da CITE a Maria do Céu da Cunha Rêgo, encontrou um ambiente favorável da parte da tutela, não obstante se tratar de um outro Governo, este de coligação PSD-CDS:

Na altura, a tutela era do Ministro da Presidência e do Ministro do Trabalho, que era o Dr. Bagão Félix. A partir de certa altura este ministro descentralizou numa pessoa com quem eu trabalhei muitíssimo bem [...], que era o Dr. Pais Antunes, tinha vindo do Tribunal da Justiça das Comunidades. E eu lembro-me que tivemos uma reunião entre os dois Ministros e as duas tutelas logo no princípio. Estava-se a fazer o Código do Trabalho, e eu disse ao Ministro: «estou a fazer um levantamento sobre as questões da igualdade vistas à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades», e o Dr. Pais Antunes disse: «quero ver esse trabalho» e, de facto, ele tinha uma visão bastante aberta no que diz respeito às questões da igualdade.

A **Lei n.º 10/2001**, de 21 de maio, instituiu a obrigatoriedade de um relatório anual sobre a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no trabalho, no emprego e na formação, que o Governo deve enviar à Assembleia da República até ao fim de cada sessão legislativa. De acordo com o n.º 2 do art.º 1.º, este relatório deve conter indicadores que incluam dados a nível nacional que permitam avaliar o progresso registado em matéria de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no trabalho, no emprego e na formação, nomeadamente:

- a) Os recursos humanos e materiais directamente envolvidos na observância da legislação da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional;
- b) O número de acções de fiscalização e de inspecção realizadas de que resultaram a apreciação do cumprimento da legislação da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional;

- c) Os critérios observados na escolha das acções de fiscalização e de inspecção referidas na alínea anterior;
- d) O número de queixas apresentadas em matérias relacionadas com a violação da legislação da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional, sua distribuição geográfica e por sector de actividade, assim como as áreas sobre que incidem (AR, 2001b: 2945).

Apesar de na Lei não haver a indicação de quem deve elaborar este Relatório, esta tarefa tem incumbido à CITE, por ser o organismo do ministério da tutela das questões do trabalho melhor vocacionado para o realizar. O primeiro relatório apenas foi elaborado e enviado à Assembleia da República em 2005, com quatro anos de atraso, portanto, como refere o, na altura, Conselheiro para a igualdade do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, ouvido em entrevista para a avaliação do II PNI (Ferreira *et al.*, 2007b):

Nós publicámos agora e apresentámos agora na Assembleia da República, não sei se teve oportunidade de ver aquele relatório sobre o progresso e sobre igualdade de oportunidades no trabalho, emprego e formação, que é uma lei da Assembleia da República que existe desde 2001 e que impõe que anualmente o Governo apresente um relatório sobre essa matéria. Era uma lei de 2001, à boa maneira do Estado Português foi feita na altura, nunca até agora nenhum Governo a tinha cumprido, não havia nenhum relatório produzido. Foi agora apresentado o primeiro, acho que foi discutido a semana passada ou na outra, na Assembleia da República foi feita a sessão que está prevista na própria lei, foi a discussão na Assembleia da República do relatório (Ferreira *et al.*, 2007b).

O próprio Plano Nacional de Emprego (PNE) 2005-2008 incluía, entre os instrumentos de consecução da prioridade “Promover a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho entre homens e mulheres”, a elaboração deste relatório. O Relatório foi apreciado apenas na reunião plenária da Assembleia da República de 9 de maio de 2007, o que significa que teve de esperar sensivelmente dois anos. Talvez por essa razão o segundo apenas tenha sido entregue em 2008, reportando-se aos anos de 2006 a 2008. Desde então, a entrega do Relatório tem sido anual como prescreve a Lei.

Os Relatórios podem ser consultados na página eletrónica da CITE e integram vários tipos de informação e de dados. Tomando como exemplo o mais recente, de 2012, verifica-se que este integra as seguintes secções principais (CITE, 2013):

- Situação das mulheres e dos homens, no trabalho, no emprego e na formação profissional;
- Conciliação entre a atividade profissional e a vida familiar e pessoal;
- Estruturas de representação de trabalhadores e trabalhadoras;
- Recursos humanos e materiais envolvidos no cumprimento da legislação em matéria de igualdade entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional;

- Ação inspetiva sobre o cumprimento da legislação da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional;
- Análise das queixas apresentadas em matérias relacionadas com a violação da legislação da igualdade entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional;
- Indicadores estatísticos.

Como sabemos, nem todas as atividades são documentadas, pelo que aqui se dá apenas uma ideia aproximada do que tem sido a atividade da CITE.

Balanço

Ainda que não coubesse aqui uma análise exaustiva de todas as atividades da CITE, procurámos neste capítulo fazer uma reflexão mais detalhada acerca de algumas que consideramos emblemáticas da importância da sua contribuição para a igualdade entre mulheres e homens no trabalho e emprego em Portugal. Começámos pela ação pré-judicial de fiscalização da aplicação da lei através da emissão de pareceres; ilustrámos a importância no combate à segregação de uma atividade que realiza desde os primeiros tempos – a análise de anúncios de emprego –, relatando um caso exemplar nesta matéria; explorámos os vários tipos de estratégias discursivas para divulgação e sensibilização, materializadas em campanhas e publicações, tendo destacado também o Prémio “Igualdade é Qualidade”. A contribuição da CITE para a operacionalização dos Planos nacionais para a igualdade revela também a sua atuação no domínio do *mainstreaming* de género, muito limitada pela escassez de recursos humanos com que se tem confrontado. Finalmente, analisámos a capacidade de participação da CITE na produção de políticas e de legislação.

Concluimos pela extrema importância dos pareceres e da vigilância que faz da legalidade de práticas de gestão de recursos humanos, que vão desde os anúncios de emprego aos despedimentos e gestão dos horários. Constata-se ainda uma maior incidência de casos em que são vítimas as mulheres, especialmente por despedimento e por recusa de horário de trabalho flexível. As maiores resistências a esta atividade provêm quer das associações patronais, que nas votações dos pareceres são quem mais assume posições opositoras, quer dos próprios tribunais, que, como no caso exposto, dão prevalência a qualquer invocação ou acusação à trabalhadora por parte da entidade patronal (como, no caso, dois pacotes de *maltesers* adquiridos com cupões errados).

Não obstante todas as dificuldades, a CITE é o organismo que mais tem contribuído para a divulgação de direitos, de conhecimento sobre igualdade e não-discriminação no âmbito do trabalho. Destaca-se particularmente a sua página eletrónica, um instrumento de informação relevante para vários tipos de públicos e as suas

publicações. O serviço da Linha Verde expande a sua capacidade de atendimento de casos a pessoas de todo o país, reduzindo o centralismo, motivo pelo qual consideramos que requer uma especial atenção e reforço. A CITE tem também realizado um intenso e notável trabalho direto com empresas, contribuindo para uma maior consideração das questões da igualdade sexual nas suas práticas, fator que se configura multiplicador, embora agora travado no contexto atual de crise e recessão. A sistematização e registo de informação acerca da situação do país em matéria de igualdade de mulheres e homens no trabalho e emprego, contribuindo para a visibilização dos problemas da discriminação, encerra um enorme potencial de influência da esfera de decisão, que não dispensa, porém, estratégias mais assertivas de procura de influência, como aconteceu de forma destacada durante a presidência de Maria do Céu da Cunha Rêgo. Parece ser uma dominante o facto de, desde esse período, a capacidade de interlocução direta entre a Presidente e as várias esferas de decisão política ter melhorado. Ao facto não será alheio o reforço do próprio estatuto da Presidente e a existência de tutelas específicas para as matérias da igualdade.

A análise das atividades da CITE permitiu-nos perceber melhor a natureza diversificada da sua ação e o respetivo alcance na luta contra a discriminação e na promoção de boas práticas de gestão de pessoas nas organizações.

Capítulo 5

A igualdade negociada no tripartismo

O diálogo social constitui um dos pilares essenciais da regulação das relações de trabalho, na medida em que cria um espaço essencial para que representantes governamentais e dos parceiros sociais possam ouvir-se, apresentar e discutir soluções para os problemas que identificam, moderar pontos de vista e forjar acordos. É nesse *locus* que também se podem identificar necessidades de políticas públicas nos mais diversos aspetos da regulação das relações de trabalho (promoção da negociação coletiva e da negociação nas empresas, aplicação das leis laborais, etc.).

Podemos afirmar que o tripartismo, pese embora as dificuldades de conceptualização e de operacionalização que lhe são apontadas (Gaspar, 2013: 69), se baseia nos princípios da igualdade, autonomia, independência e representatividade de cada participante e alimenta-se da dinâmica associativa sindical e patronal, sem a qual petrifica. É suposto que os representantes tenham um grande envolvimento e conhecimento aprofundado do terreno, razão para os chamar «à partilha de responsabilidades pela definição dos princípios fundamentais e de normas básicas a aplicar e a fazer cumprir no quadro de uma relação de trabalho» (Gaspar, 2013: 33).

Tratando-se de um organismo tripartido, a CITE reúne todas as condições para ser encarada como uma instituição primordial do diálogo social, da negociação coletiva e da partilha de responsabilidades pela definição das normas sociais que devem presidir a relações laborais promotoras da igualdade de mulheres e homens. Dela beneficiam o desenvolvimento socioeconómico e a coesão social. De facto, nela encontramos as componentes fundamentais do tripartismo: a reciprocidade negocial entre interesses específicos e necessidades coletivas – combater a discriminação no mundo do trabalho e do emprego. Daí que faça sentido a aposta que a partir de certa altura foi desencadeada no sentido de aprofundar o envolvimento dos atores do diálogo social na ação deste mecanismo oficial para a igualdade. O diálogo social tripartido, na verdade, só foi institucionalizado cerca de quatro anos depois de a CITE ter sido criada. Com efeito, só em 1984, depois do estabelecimento do Conselho Permanente de Concertação Social, se passou a falar habitualmente em diálogo social, em Portugal.

Como veremos mais adiante, o envolvimento dos parceiros sociais não é homogéneo, foi variando ao longo dos quase 35 anos da Comissão, nem uniforme por parte de cada parceiro social com assento na Tripartida, como é usualmente referido este órgão, que, por vezes, é até confundido com a própria CITE (veja-se a abordagem desta sobreposição de designações no Capítulo 3). Os parceiros sindicais

tiveram sempre uma participação mais empenhada. Isso mesmo se depreende do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 392/79, de 20 de setembro, no qual se pode ler:

A apreciação pública de que foi objecto o presente diploma revelou que as associações sindicais que, nos termos da Lei n.º 16/79, de 26 de Maio, sobre ele se pronunciaram, aprovaram na generalidade o teor das suas disposições, na linha do dispositivo constitucional, tendo apresentado numerosas sugestões e críticas de alteração na especialidade, que, por representarem valioso contributo para o aperfeiçoamento substancial e formal do texto, foram acolhidas, total ou parcialmente, em grande número, **com particular destaque para a alteração da composição da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, em que passaram a ter assento os parceiros sociais**, e para a aplicação imediata e não diferida do presente diploma (MT, 1979).⁹⁰

Ficamos assim a saber que foi por sugestão das próprias associações sindicais que a composição tripartida foi introduzida na arquitetura da Comissão. Saliente-se a visão estratégica que tal sugestão traduzia.

Antes de explicitar, porém, este percurso, iniciaremos este capítulo com uma breve síntese dos estudos que têm identificado as principais características do sistema de relações laborais e de negociação coletiva em Portugal.

1. O sistema de relações laborais em Portugal: Características e tendências

O principal meio de regulação das relações laborais em Portugal é assegurado pela intervenção legislativa e não pela negociação coletiva, como acontece na maior parte dos países da Europa do Norte (Cerdeira, 2004; A. C. Ferreira, 2006). Este dado é frequentemente negligenciado quando se importam modelos de intervenção política que colocam no centro da regulação o processo de negociação coletiva. Isto não significa que devamos negligenciar as características do sistema de representação dos interesses no mundo do trabalho, dado que, nos últimos tempos, as principais orientações da política institucional, no que diz respeito ao mercado de trabalho, remetem cada vez mais para o espaço sociopolítico da concertação social e para a negociação coletiva descentralizada para o nível das empresas, o que condiciona de forma clara a agenda e o alcance das mudanças laborais e sociais (Dornelas, 2006).

São conhecidas as debilidades apontadas ao sistema de relações laborais e de negociação coletiva português, com impactos na promoção da igualdade entre mulheres e homens no trabalho (Cerdeira, 2004, 2009; Dornelas, 2006; A. C. Ferreira, 2006; Ferreira, 2002). Nos termos de Conceição Cerdeira (2004), uma das principais analistas do sistema de relações laborais, este apresenta as seguintes características: é muito centralizado, como é típico do modelo Mediterrânico, no qual a negociação é conduzida ao nível das confederações de associações sindicais

⁹⁰ Negrito nosso.

e patronais; as associações sindicais têm fortes laços com partidos políticos, o que as torna em instrumentos de políticas partidárias; a maior parte dos acordos coletivos de trabalho focalizam-se em questões monetárias, em consequência da fraca intervenção dos sindicatos nos processos de inovação nas empresas, nomeadamente na organização do trabalho, das qualificações e da formação; assim, a maioria dos textos dos acordos coletivos não são inovadores, sendo alguns deles, ao contrário, mesmo conservadores. Estas características são a consequência algo inevitável da organização vertical por sectores de atividade. A negociação abarca um largo número de empresas muito heterogéneas e, por isso, de molde a garantir as mais pequenas, o nível salarial emerge como o principal foco.

A história da sua criação justifica, em parte, estas características, nomeadamente a extrema fragmentação das estruturas de representação de interesses. Em 2005, o *Livro Verde das Relações Laborais* registava a existência de 421 associações sindicais, das quais 348 eram organizações de base (sindicatos), 66 eram estruturas de nível intermédio (27 federações de atividade económica e 39 uniões locais) e 7 eram estruturas de topo (confederações); e, do lado das entidades empregadoras, num total de 534, em 2005, a dispersão era ainda mais assinalável – 497 associações, 21 federações, 9 uniões e 7 confederações. A representação é atravessada por outros eixos de diferenciação como sejam a localização e a profissão (MTSS, 2006b: 67-71).

Soma-se a esta estrutura o incentivo político para descentralizar a contratação coletiva para o nível das empresas, pelo que os estudos têm vindo a mostrar que a concertação social acaba por não influenciar tão profundamente como seria de esperar a contratação coletiva (MTSS, 2006b). A descentralização para as empresas (em vez de para o setor, o ramo ou outro nível de multiempregadores) torna a negociação mais bilateral, vulnerabilizando a parte do trabalho e ainda mais os segmentos da mão-de-obra que ocupam os postos menos qualificados. Os resultados desta política estão à vista:

De igual modo, a cobertura da negociação coletiva – uma instituição que provou ser essencial para prevenir a perda de emprego em empresas viáveis em países como a Alemanha, a Holanda e a Itália – tem diminuído em proporções sem precedentes. A reforma da negociação coletiva de 2011 visou promover acordos ao nível da empresa, entre os empregadores e os trabalhadores. No entanto, até ao momento, a reforma resultou numa redução geral da cobertura das convenções coletivas, aumentando assim a pressão para a redução dos salários e contraindo ainda mais a procura interna. A proporção de trabalhadores a auferir o salário mínimo mais do que duplicou desde o início da crise (OIT, 2013: 3).

As alterações introduzidas no quadro jurídico da negociação (Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, e Decreto-Lei n.º 189/2012, de 22 de agosto) levaram a que, «em 2012, cerca de 300 000 trabalhadores do setor privado estiv[essem] cobertos por um acordo coletivo, quando esse número havia sido de 1,2 milhões no ano anterior» (OIT, 2013: 69).

As razões para este colapso residem na sabotagem bem-sucedida à contratação coletiva e no falhanço dos incentivos à contratação ao nível da empresa (com mais de 150 trabalhadores). Num tecido económico em que, como vimos no Capítulo 2, o número das muito pequenas empresas tem um peso quase de 90%, poucas empresas são abarcadas por esta norma. Quanto mais pequena for a empresa, maior é a assimetria entre posições negociais (sobretudo em tempos de crise profunda), tornando muito difícil resistir a pressões para aceitar a descida dos salários e piores condições de trabalho. Em termos de igualdade salarial, por exemplo, a tendência descentralizadora tem reconhecidamente um impacto extremamente negativo, como o mostraram, por exemplo, Cardoso e Portugal (2003) – quanto mais flexibilidade e menor a escala da negociação, maiores são as disparidades entre salários de mulheres e de homens.

Tendo em conta as funções da concertação social no Estado-Providência e o crescente défice de solidariedade produzido por uma lógica de exclusão social agravada, Mozzicafreddo (1997), por exemplo, já se questionava, em meados da década de 1990, sobre a capacidade de a concertação social corresponder cabalmente à resolução dos fenómenos de exclusão social e de segmentação do mercado laboral, processos que atingem especialmente as mulheres, um segmento maioritário em empregos precários e de baixa qualificação. Para o autor,

os mecanismos de negociação colectiva, no seu modo de funcionar centrado num determinado modelo económico e baseado em fortes organizações sociais e económicas, negligencia os cidadãos que, neste processo sociopolítico, evidenciam menor capacidade de mobilização e de reciprocidade negocial (Mozzicafreddo, 1997: 92).

Esta análise tem toda a pertinência no nosso estudo de caso, fornecendo elementos de compreensão para as dificuldades que a Comissão enfrentou ao longo dos seus primeiros anos.

À reduzida abertura a agendas novas como a da desigualdade em razão do sexo; à predominância do nível setorial de negociação, produtora de normas demasiado abrangentes, pouco adaptadas à realidade de cada empresa; à predominância de estratégias sindicais defensivas e agendas de negociação muito centradas nas questões salariais (Cerdeira, 2009; Dornelas, 2006; A. C. Ferreira, 2006), acrescenta-se ainda a falta de presença de mulheres nas estruturas sindicais e nos órgãos diretivos dos sindicatos e das associações patronais, com reflexo nas equipas negociadoras (Cerdeira, 2009; Ferreira, 2002; Santana, 2009).

Vários estudos foram indicando a presença de cláusulas discriminatórias nos instrumentos de regulação coletiva do trabalho (IRCT). Inclusivamente, nas próprias reuniões da CITE, esse tema foi abordado desde as primeiras reuniões (vejam-se, por exemplo, as atas de 11/11/1985, 10/3/1993, 4/6/1997, 5/1/1998, 9/2/1998). A CGTP-IN realizou um estudo a 69 IRCT, em 1988, e outro a 75 IRCT em meados da década

de 1990, tendo concluído que alguns ainda consagravam a exclusão das mulheres de certos postos de trabalho (Ferreira, 2002). A Comissão Nacional de Mulheres da CGTP-IN revelou, com os resultados do projeto NOW-LUNA (1996-2000), que a situação persistia nos 16 IRCT que analisou. A CITE divulgou, em 1992, em folheto, os *Instrumentos de Regulação Colectiva do Trabalho*, dos mais variados setores de atividade económica, que ainda continham designações de profissões apenas no feminino (Ferreira, 2002). Um outro estudo extremamente importante foi o promovido pela Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin – FEMCVT) (1996-2000) (Dickens, 2000), no âmbito do projeto “Igualdade de oportunidades e negociações colectivas na Europa”, cuja perita nacional foi Maria do Carmo Nunes. No âmbito deste estudo, foram analisadas 42 IRCT em Portugal e concluiu-se pela exclusão da problemática da igualdade entre homens e mulheres e pela presença de cláusulas discriminatórias (Nunes, 1997). Maria da Conceição Cerdeira analisou as Convenções Coletivas de Trabalho produzidas em 2006-2007 (107 convenções), tendo concluído que apenas 29% continham disposições que faziam referência à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Um dos casos mais conhecidos e mediáticos de presença de cláusulas discriminatórias nos IRCT é o do Acordo Coletivo de Trabalho do Sector da Cortiça de 2008, onde,

depois de vários anos de luta (inclusivamente com pareceres da CITE, de 1993), se reconheceu a existência de normas de discriminação directa em razão do sexo (como a definição de categorias profissionais para homens e para mulheres, com conteúdos funcionais iguais, mas remunerações diferentes, diferenças de €100 em relação aos dos homens, média de €600), a serem eliminadas de forma progressiva (7 anos) e de acordo com as condições do sector. Além do mais, face à crise despoletada em 2008, temos ainda o Estado a disponibilizar apoios financeiros a um sector que reconhece a discriminação salarial que pratica (refiro-me ao Plano de Apoio à Indústria da Cortiça, de 2009) (Monteiro, 2010b: 53).

Este conhecido caso, ilustrando a persistência deste problema, ilustra também a opinião de Virgínia Ferreira, que referia que, em Portugal, «os governos impuseram e foram, e continuam a ser, coniventes com acordos colectivos de trabalho que consagram o princípio da desigualdade salarial entre mulheres e homens» (2002: 133). Oxalá fosse fundada a esperança de que, se não fosse este caso da indústria corticeira, esta frase já teria deixado de fazer sentido por o Estado ter entretanto criado um mecanismo com maior efetividade para evitar que essa prática se continue a registar. É a este mecanismo que daremos agora atenção.

2. A discriminação nos instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho

Oficialmente, a intervenção no domínio dos instrumentos de contratação coletiva do trabalho foi estatuída, pela primeira vez, apenas no I Plano Global para a Igualdade (PCM, 1997), o primeiro instrumento político de consubstanciação do

mainstreaming de género, pós-Pequim 1995, em Portugal. Mais concretamente, na medida 2 do Objetivo 3 (Promoção da igualdade de oportunidades no emprego e nas relações de trabalho), indicava-se a criação na CITE de

um observatório para o seguimento da temática da igualdade nos instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho, designadamente para a detecção e prevenção de discriminações directas e indirectas, e ainda incentivar a introdução de acções positivas e de uma nova cultura de empresa e da igualdade, devendo para o efeito promover-se a sensibilização dos negociadores sindicais e patronais (PCM, 1997: 1325).

Esta inclusão da problemática da negociação coletiva e do envolvimento dos parceiros sociais na eliminação da discriminação e promoção da igualdade no trabalho no referido Plano Global para a Igualdade de Oportunidades, de 1997, estará associada à pressão internacional pós-Conferência Mundial de Pequim, transposta nomeadamente para a Estratégia Europeia de Emprego (EEE) (1997), que considerava que:

os parceiros sociais, em conjunto com os Estados-Membros, são responsáveis nos esforços tendentes a aumentar as taxas de emprego feminino, a equilibrar a participação das mulheres e dos homens em determinados sectores e ocupações e a melhorar as oportunidades de carreira das mulheres (FEMCVT, 1999: 2).

A importância destas questões colocada pela EEE, e a influência que teve na elaboração do Plano Nacional de Emprego (PNE), em 1998, terá contribuído finalmente para a mobilização dos parceiros sociais para esta matéria. Assim, o Acordo de Concertação Estratégica para 1996-1999 responsabiliza, para além das instituições públicas pela promoção da igualdade de género, os parceiros sociais na assunção de compromissos com as questões da divisão sexual do trabalho, igualdade salarial, proteção da maternidade e paternidade, entre outras matérias (Rêgo, 2000a: 97). Não deixa de ser uma ironia da história que a CGTP-IN se autoexclua desta responsabilidade, ao não subscrever o Acordo, quando as suas representantes tinham sido das que mais se bateram pela igualdade na Comissão Tripartida, desde a sua criação.

Assim, apesar de a proibição da discriminação por via da contratação coletiva já constar da lei de 1979, e de a respetiva análise ter sido iniciada ainda nos anos 1980, no âmbito da Comissão Tripartida,⁹¹ o Observatório para a Igualdade de Oportunidades na Negociação Coletiva, previsto no II Plano Global para a Igualdade de Oportunidades⁹² (PCM, 2003), só foi constituído em maio de 1998, na sequência destas

⁹¹ Logo nas primeiras reuniões da Comissão Tripartida decide-se: «Distribuir o estudo de análise de conteúdo de vários instrumentos de trabalho de regulamentação colectiva, para detecção de situações de discriminação (vindos da Secretaria de Estado do Emprego) – análise da discriminação da mulher no acesso ao emprego e à formação profissional» (conforme ata de 14/7/1980). Em outra reunião, três anos depois, regista-se de novo a determinação de fazer a «Análise dos instrumentos de regulamentação colectiva: [sugere-se] a colaboração de um técnico do NEP, da IT e da DGT. Decidiu-se que a recolha dos dados seria feita com pessoal técnico adstrito à Comissão» (Ata de 19/7/1983).

⁹² Onde é referido como Observatório para a Igualdade de Oportunidades na Contratação Colectiva.

démarches e compromissos formais (Rêgo, 2000b: 83) e após a entrada de Maria do Céu da Cunha Rêgo para a presidência da CITE. Na reunião da tripartida de 7/5/1997 foi discutida a sua criação, na altura em que o técnico António Lucas ia dando conta dos resultados do estudo da FEMCVT (atas de 4/6/1997 e 23/7/1997).

Maria do Céu da Cunha Rêgo apresentou o Observatório do seguinte modo:

Trata-se de uma entidade tripartida, onde estão representados diversos organismos do Ministério [oito, mais precisamente], apoiada por [quatro] especialistas, e as suas atividades têm em conta trabalhos já desenvolvidos, designadamente no âmbito da CITE, para o Projecto para a Melhoria das condições de Trabalho [...] O Observatório deverá ser também um importante instrumento de aplicação da Recomendação do Conselho da União Europeia [96/694/CE, de 2/12/96], relativa à participação equilibrada das mulheres e dos homens nos processos de tomada de decisão, tanto no que se refere à adopção de planos de igualdade e de programas de acções positivas, como no que se refere a sensibilização e incentivo dos parceiros sociais para promoverem uma participação equilibrada das mulheres nas suas actividades. O Observatório – que está em funcionamento desde Maio de 1998 – constitui uma medida inovadora (Rêgo, 2000b: 83-84).

Esperava-se deste Observatório a monitorização de todas as atividades de diálogo social, tendo em vista a identificação das más e das boas práticas, bem assim como dos fatores facilitadores e dos obstáculos à construção da igualdade de mulheres e homens. O registo da evolução dos diferenciais salariais e a elaboração de estudos e de referenciais formativos e de intervenção estavam também incluídos nas atividades a desenvolver no âmbito do Observatório.

Na verdade, conforme nos referiu em entrevista Maria do Céu da Cunha Rêgo, a implementação do Observatório foi entendida como uma estratégia de ampliar a ação da Comissão para além da apreciação de queixas, numa tentativa de atuar a montante, pela sensibilização e preparação dos parceiros, prevenindo conteúdos discriminatórios. Foi possível verificar que durante este período houve uma ação estruturada no domínio da negociação coletiva, da qual os dois elementos centrais de intervenção com e junto dos parceiros sociais foram, para além do Observatório, um projeto financiado pelo Programa Comunitário Leonardo da Vinci (1998), envolvendo uma parceria internacional, que teve como missão a formação de formadores/as de negociadores sociais em igualdade de género, ao mesmo tempo que se sensibilizavam associações sindicais, patronais e empresariais para a participação de mais mulheres na contratação coletiva. Mas, além disso, também levou a cabo a edição de publicações, de que é exemplo o manual de Linda Dickens (2000) sobre *Igualdade de Oportunidades e Negociação Colectiva na Europa – Análise do Processo de Negociação*.

A vertente a jusante da negociação coletiva não foi descurada, tendo a CITE iniciado uma série de parcerias com instituições de diversa natureza e atores de setores-chave que lhe permitiam chegar a públicos estratégicos ligados à advocacia,

à magistratura, à gestão (também de pessoas), à formação e à consultoria e ao empresariado. A CITE procurava, assim, promover também uma correta aplicação da legislação promotora da igualdade nos locais de trabalho e nos tribunais. Encontramos entre essas entidades e atores diversos a Ordem dos Advogados, o Centro de Estudos Judiciários, o Grupo de Missão para a Formação de Adultos, membros do Governo e da Assembleia da República, Presidentes do Supremo Tribunal de Justiça e do Tribunal Constitucional e o Vice-Procurador-Geral da República. Organismos do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social que nunca antes tinham sido envolvidos em atividades da CITE, bem assim como instituições universitárias, surgem em parcerias estratégicas para realizar múltiplos projetos e atividades.

A estratégia utilizada pela Presidente da CITE consistia em envolver as pessoas em atividades de sensibilização e formação em ambientes acolhedores, como nos foi referido em entrevista:

Havia ali uma necessidade de evidenciar perante os parceiros sociais que a dignidade do tema era igual à de qualquer outra que o Estado tratasse. Daí que, quando fizemos o projeto Leonardo, em 1998, sobre a contratação, a transversalização da igualdade na negociação coletiva era em regime de internato [...]. Criava-se um bom ambiente, simpático, agradável (Maria do Céu da Cunha Rêgo, ex-presidente).

O Observatório era, contudo, o projeto que exigia maior continuidade e cuja implementação foi marcada por dificuldades várias, designadamente a resistência e dificuldade de reconhecimento a fenómenos de desigualdade, como, por exemplo, a salarial (conforme referido por várias pessoas entrevistadas), deixando as reuniões de ser convocadas em 2001. Uma das pessoas entrevistadas aponta como causa do insucesso do observatório o facto de se tratar de algum modo de uma estrutura pesada, envolvendo muitas pessoas e entidades, e de os parceiros sociais não quererem ser sobrecarregados com mais funções para além daquelas que já tinham na “tripartida”.

A sua redinamização era uma das medidas do II Plano Nacional para a Igualdade 2003-2006 (Medida 2 da Área 1). No Relatório de Avaliação deste Plano (Ferreira *et al.*, 2007b), concluiu-se que não obstante as tentativas de colocar de novo em atividade o trabalho de revisão das convenções coletivas de trabalho, através do Observatório para a Igualdade na Contratação Coletiva, durante o período de vigência do II Plano para a Igualdade (2003-2006), tal não foi possível devido à falta de recursos humanos. De acordo com consulta realizada na altura no *site* da CGTP-IN, mais concretamente ao seu Relatório de Atividades de 2006, encontra-se uma pequena avaliação do Observatório. Salientava-se a sua importância na deteção de situações de discriminação em razão do sexo nas convenções coletivas de trabalho. Referia-se ainda que o trabalho desenvolvido consistiu na

análise de diversas convenções e entre as que foram objecto de análise estiveram o CCT- Têxtil e Vestuário, CCT- Cantinas, Refeitórios e Fábricas, CCT- Conservas de Peixe e Salmoura, ACT- Sector Bancário e CCT- Metalurgia e CCT- Sector Automóvel. O resultado da análise foi que todas as convenções continham normas que discriminavam em razão do sexo, mas havia convenções que tratavam de forma correcta algumas questões como, por exemplo, a maternidade e o acesso à progressão nas carreiras. Noutros, como o CCT Conservas de Peixe e Salmoura, encontraram-se indícios muito fortes de discriminação indireta, o que levou a que se realizassem reuniões de trabalho com os subscritores para se tentar corrigir a situação, embora sem resultados (Ferreira *et al.*, 2007: 126).

Com efeito, apenas em 2010, com a publicação da Lei Orgânica da CITE (MTSS, 2010), e, como já sublinhado no Capítulo 3, é que, no art.º 3.º, alíneas *i*) e *j*), lhe são reconhecidas como atribuições a apreciação da legalidade das disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho negociais (IRCTN) ou decisões arbitrais (DA) em processo de arbitragem obrigatória ou necessária, no que se refere à sua conformidade com as exigências de respeito pela igualdade e proibição da discriminação entre mulheres e homens nos termos consagrados na legislação em vigor.

Artigo 3.º

Competências próprias e de assessoria

[...]

- i) Apreciar a legalidade de disposições em matéria de igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no trabalho e no emprego constantes de instrumento de regulamentação colectiva de trabalho negocial, sempre que exista suspeita de discriminação, conforme o previsto no Código do Trabalho;
- j) Apreciar a legalidade da decisão arbitral em processo de arbitragem obrigatória ou necessária, sempre que exista suspeita de discriminação, conforme o previsto no Código do Trabalho (MTSS, 2010: 5239).

Também as duas alíneas do Artigo 4.º vêm reforçar as suas atribuições em matéria de fomento e acompanhamento do diálogo social:

- a) Assessorar, quando solicitado, os parceiros sociais e outras entidades responsáveis pela elaboração de instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho para as matérias de igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional, protecção da parentalidade e conciliação da actividade profissional com a vida familiar e pessoal;
- b) Sensibilizar os negociadores sindicais e patronais para as matérias de igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional, protecção da parentalidade e conciliação da actividade profissional com a vida familiar e pessoal (MTSS, 2010: 5240).

De forma a operacionalizar estas atribuições, a CITE reúne uma vez por mês (e sempre que necessário) para apreciação dos IRCTN ou das decisões arbitrais.

É um trabalho feito na CITE por um vasto grupo composto por representantes das seguintes entidades: CITE; ACT; DGERT; SEAPI; MFAP; MP; CGTP-IN; UGT; CIP; CCP; CTP; CAP – e ainda por especialistas.⁹³

Conforme previsto no art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 76/2012:

- 1 – Para efeitos do disposto no artigo 479.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, a CITE reúne mensalmente para apreciar de forma fundamentada a legalidade de disposições em matéria de igualdade e não discriminação constantes de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho negocial ou de decisão arbitral em processo de arbitragem obrigatória ou necessária.
- 2 – As reuniões mensais sobre igualdade na negociação coletiva integram os seguintes elementos:
 - a) O presidente da CITE;
 - b) Um representante de cada uma das entidades representadas na CITE;
 - c) Um representante do serviço competente para as relações laborais do ministério com atribuições na área do emprego;
 - d) Um representante do serviço com competência inspetiva no domínio laboral;
 - e) Especialistas nas áreas da igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no trabalho e no emprego e da negociação coletiva, no número máximo de quatro, a convite do presidente (MEE, 2012: 1447).

Após análise e discussão, os IRCTN que contenham disposições não conformes à lei são remetidos ao Ministério Público.⁹⁴ Conforme consta do Relatório Intercalar de Avaliação do IV PNI (CIG, 2012), em 2012, foram publicados e apreciados 117 Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho. Destas apreciações resultou a elaboração de 9 pareceres fundamentados, remetidos ao Procurador da República junto do competente Tribunal de Trabalho, referentes a 27 cláusulas inadequadas face à lei. Resultou, ainda, a elaboração de 15 recomendações referentes a 45 cláusulas inadequadas face à lei. Todas as sentenças proferidas pelos Tribunais até ao momento consideraram nulas as cláusulas sinalizadas como potencialmente discriminatórias e ilegais pelo grupo de trabalho tripartido em funcionamento na CITE.

No mesmo Relatório de Avaliação do IV PNI (CIG, 2012) é ainda referido que a CITE passou a enviar às entidades contratantes das IRCTN uma apreciação prévia, sendo que, em 2012, foram elaboradas 12 apreciações prévias referentes a 27 cláusulas eventualmente ilegais. A reação das partes a estas apreciações prévias foi, em 2012, de aceitação das recomendações da CITE, tendo sido alteradas cláusulas em nove IRCTN.

⁹³ Ver, no Capítulo 3, os problemas suscitados por esta composição à luz do tripartismo.

⁹⁴ De forma a apoiar esta ação de revisão dos IRCTN, a CITE publicou, em outubro de 2012, um Guia Informativo, *Redação de cláusulas de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho numa perspetiva de igualdade e não discriminação de género*, acessível em <http://www.cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/GUIA_INFORMATIVO_clausulas.pdf>.

Nas decisões judiciais consultadas, pudemos constatar algumas das cláusulas consideradas discriminatórias.⁹⁵ Trata-se do recurso a linguagem não inclusiva que leva, por exemplo, a que um direito seja reconhecido a trabalhadores/as de apenas um dos sexos (Processo n.º 1382/11.4TTPT), ou que seja discriminatória em razão do estado civil (Processo n.º 2996/11.8TTLSB e n.º 2983/11.6TTLSB) ou, ainda, por não retomar a terminologia utilizada no Código de Trabalho, como falar de licença de maternidade e de paternidade, quando estas designações foram substituídas na revisão de 2009 do CT por licenças de parentalidade dos pais e das mães (Processo n.º 1925/11.3TTLSB). Outros casos graves de infração dizem respeito à violação do estatuto legal da licença parental do pai, à duração e às modalidades de gozo das licenças de pais e mães trabalhadores, à introdução de distinções quanto às causas de interrupção da gravidez, ao não reconhecimento do direito à redução horária diária para amamentação por parte da mãe ou por aleitação por parte do pai (Processo n.º 2244/12.3TTLSB).

A CITE avalia de forma positiva este trabalho iniciado em 2011, salientando uma evolução na consciencialização dos parceiros sociais para a ocorrência de potenciais ilegalidades nas IRCTN, especialmente as referentes à parentalidade e outras questões de género. Salienta-se também um efeito multiplicador deste trabalho, indicando-se que

a correção feita num IRCT levou as associações sindicais e/ou patronais a fazer as mesmas correções em outros IRCT em que intervêm, na altura da habitual negociação anual. Ou seja, as associações patronais e sindicais ficaram sensibilizadas com o trabalho da CITE realizado no ano de 2011, passando a corrigir as cláusulas desconformes à lei por iniciativa própria (CIG, 2012).

Uma representante sindical ouvida em entrevista avalia também positivamente o trabalho realizado neste domínio, embora saliente a quebra na intensidade das reuniões pela redução do número de IRCT:

A crise também tem afetado a questão da contratação coletiva, portanto não temos sequer conseguido reunir ultimamente porque não há publicações, convenções em BTE, portanto o nosso trabalho de verificação do Art.º 479.º não tem sido feito. [...] O trabalho deste grupo é de facto muito meritório porque nós reunimos ainda bastantes vezes e é um trabalho interessante de aprofundamento do que é que se negocia, foi interessante ver se se mantiveram algumas cláusulas já com vinte anos, mas foi um trabalho muito interessante e a CITE tem um trabalho muito interessante de avaliação do nosso trabalho enquanto grupo da negociação coletiva. Eles fizeram esse trabalho de casa (Entr. 11).

Da parte sindical, no entanto, não deixam de vincar uma certa ambivalência relativamente a certos aspetos deste processo, em especial quando está em causa a perda de direitos, em geral das trabalhadoras. Muitos dos direitos laborais instituídos logo a seguir ao 25 de Abril foram legitimados com recurso a um quadro interpretativo

⁹⁵ Disponíveis em <http://www.cite.gov.pt/pt/acite/dialogosocial_003.html>.

tributário do direito “à saúde” das trabalhadoras, de que é exemplo o direito a faltar um ou dois dias por mês (de acordo com os diferentes IRCTN) na altura do período menstrual. Quando agora, em nome da igualdade, esses direitos são coartados, as associações sindicais não deixam de assinalar que se trata de uma perda de direitos. Prefeririam que o direito a faltar fosse redefinido, que outra fosse a justificação, e fosse alargado aos trabalhadores do sexo masculino. Por exemplo, no processo acima referido (Processo n.º 2244/12.3TTLSB) que dizia respeito ao Acordo de Empresa entre a Sidul Açúcares, Unipessoal, Lda. e a FETESE – Federação dos Sindicatos da Indústria e Serviços e que evidenciava várias infrações graves, uma das cláusulas consideradas discriminatórias estabelecia como direito das trabalhadoras «ser dispensada[s] da comparência ao trabalho, quando o peça[m], até dois dias em cada mês, com perda de vencimento» (cláusula n.º 94 alínea h)).

Analisando este mal-estar à luz dos diferentes critérios, que, segundo Lewis e Haas (2005), as pessoas mobilizam para avaliar o grau de justiça das situações em que estão imersas, comparando com as de outras, encontramos um claro desencontro do resultado produzido por um critério como o da necessidade face ao da igualdade. O princípio da igualdade estabelece que todas as pessoas devem ser tratadas da mesma maneira independentemente dos seus méritos ou necessidades (por exemplo, todas as pessoas devem ter acesso à flexibilidade de horário), enquanto o princípio da necessidade prefere tratar as pessoas de acordo com as suas necessidades (por exemplo, pessoas que cuidam de outras que carecem de autonomia têm mais necessidade de ter flexibilidade de horário). Assim, ao serem usados diferentes princípios de justiça para avaliar o caráter mais ou menos justo de qualquer ação, é inevitável que surjam diferentes juízos de valor. É por isso que, em boa verdade, pensamos que incluir a vida pessoal nas necessidades de conciliação das diferentes esferas da vida leva inevitavelmente a que sejam acionados dois princípios de avaliação que produzem resultados pouco consentâneos. O direito a ter tempo para a sua vida pessoal decorre de um princípio de igualdade – todas as pessoas devem dele ser titulares. Lutar pelo seu gozo faz parte da luta mais geral pela melhoria das condições de trabalho. O direito a ter tempo para a vida familiar e para o trabalho deve ser avaliado à luz do critério da equidade, das necessidades específicas de cada pessoa, ponderando a obrigação de tratar diferentemente o que é diferente para que os resultados possam ser justos. Mesmo que as responsabilidades sociais sejam resultado de uma escolha pessoal (ser pai ou mãe hoje em dia é uma escolha, aduz-se ao argumento), a sociedade deve proteger quem essa escolha fez, uma vez que os benefícios retirados dos cuidados prestados aos membros da família são socializados por toda a comunidade (trate-se de crianças, de pessoas idosas ou de pessoas com outro tipo de dependências). Toda a comunidade ganha com os cuidados prestados aos seus membros. O direito ao trabalho, enquanto direito fundamental individual, sobrepor-se-á a quem desejar argumentar que quem quer cuidar da família deve “ficar em casa”.

3. Défice de reconhecimento institucional e académico

Há que ver, no entanto, para além dos efeitos imediatos da crise atual e entender que os obstáculos que a CITE encontra nos projetos que abraça decorrem também do seu não reconhecimento como uma das instituições protagonistas do diálogo social e da concertação social, e da menorização que tradicionalmente os parceiros sociais, tanto sindicais como patronais, devotam à prossecução da erradicação das desigualdades (não só entre mulheres e homens) no mercado de trabalho.

Muitas das pessoas que entrevistámos sublinharam muito a importância do diálogo social levado a cabo na CITE e podemos afirmar, com toda a convicção, que só porque os próprios parceiros sociais, quer sindicais, quer patronais, assim o consideram, e fizeram questão de no-lo dizer, é que a Comissão sobreviveu ao longo destes quase 35 anos. Na verdade, não deixa de ser impressionante como o papel da CITE na promoção da igualdade, através do diálogo social tripartido, é ignorado pelos analistas do sistema de relações laborais português.⁹⁶ Mesmo uma autora como Maria da Conceição Cerdeira, que fez uma análise da negociação coletiva sob a perspetiva de género, em 2009, sendo que até então todos os seus trabalhos tinham ignorado essa dimensão, não reconhece o papel da CITE enquanto instrumento de negociação. A bem dizer, nem sequer o seu papel como recetor de queixas de discriminação é aí referido (Cerdeira, 2009). O mesmo se diga do trabalho de Vera Santana (2009), que se debruça sobre as estruturas sindicais em Portugal sem fazer qualquer referência ao papel da CITE na promoção da igualdade na negociação coletiva.

A CITE tinha, de facto, nascido sob o signo da austeridade e da sobriedade, como já vimos. Como referiu uma das nossas entrevistadas,

a CITE foi criada com muitíssimas boas intenções num período determinante, porém, rapidamente passou a ser vista como algo que se deveria manter no mais estrito isolamento – pequenina sem fazer problemas, sem meios, sem fazer muitas ondas... sem aborrecer muito os patrões e por aí fora [...] Cada vez que havia vontades... a seguir a orientação era abrandar mais ainda, aquilo funcionava com um bloqueio sistemático, com o travão sempre a travar (Entr. 17, ex-representante na tripartida).

Com o mesmo sentido, registamos outros testemunhos:

O que me parece que era limitativo é que nunca vi, em todos os anos que estive na CITE, e que foram muitos, [...] eu não digo que a CITE fosse usada politicamente, não é isso que quero dizer... o que quero dizer é que, para implementar as diretivas comunitárias e para realmente divulgar a Comissão, foi tudo feito com muito esforço das pessoas que estavam na CITE. Nunca verifiquei que houvesse uma verdadeira vontade política de ajudar a implementar as políticas da igualdade... por parte dos ministros (Entr. 1).

⁹⁶ Referimo-nos a Marinús Pires de Lima (1991), por exemplo, que analisa o sistema do lado do trabalho, mas também podemos referir Juan Mozzicafreddo (1997: cap. 3) que o analisa do ponto de vista do Estado.

Na verdade, pouca era a notoriedade da CITE, daí que talvez se compreenda que ela nunca tenha sido incluída por analistas do sistema de regulação das relações laborais como um mecanismo de concertação social. Mozzicafreddo, por exemplo, ao elencar as condições de institucionalização da negociação coletiva em Portugal durante a década de 1980, não tem em conta a existência de um organismo como a CITE, onde o tripartismo de interesses já se reunia em nome de um bem comum – combate às práticas discriminatórias no trabalho e no emprego. As condições elencadas resumem-se a:

A criação das comissões de conciliação e julgamento junto do Ministério do Trabalho após 1974-1976; a centralização da regulamentação das relações de trabalho e as normas gerais de contratação colectiva e a intervenção do MT com base nas portarias de regulamentação e de extensão relativa à aplicação dos acordos colectivos de trabalho celebrados entre entidades patronais e sindicais; a lei sobre as comissões de trabalhadores; a predominância da acção política e institucional tanto na fixação das normas de resolução de conflitos laborais e de orientação das relações industriais, como nas políticas de austeridade, de estabilização e apoio da actividade económica (Mozzicafreddo, 1997: 75-76).

À CITE, também criada em sede do Ministério do Trabalho, não era dada relevância para o processo de institucionalização da negociação coletiva. Marinús Pires de Lima (1991), por seu turno, situando-se ainda na década de 1980, também aponta o período 1976-1981 como o da institucionalização do sistema de relações industriais e de democracia representativa, com predominância da negociação, normalização das transformações anteriores, e com implantação progressiva dos sindicatos e das células partidárias (Lima, 1991: 906). A primeira metade da década de 1980, como se viu no Capítulo 2, foi marcada pela crise económica e pelo desemprego, o que levou, inclusivamente, à intervenção do FMI. No trabalho de Lima (1991: 932), refere-se a CITE, mas apenas nominalmente, identificando o decreto-lei que a cria. Esta referência à CITE surge na longa enumeração de articulados legais sob o título “legislação de emprego”. Nem à “lei da igualdade”, nem à CITE é dado qualquer papel no modelo analítico. O mesmo se diga, aliás, da legislação de protecção da maternidade em vigor desde o princípio dessa década.

4. Sensibilidade e empenhamento dos parceiros sociais

Uma dimensão da efetividade da CITE que nos interessou conhecer foi a forma como ela reforçou a capacidade dos parceiros sociais que a têm integrado, designadamente das associações sindicais e dos seus (frágeis) departamentos de mulheres na promoção destas matérias. A este respeito, Santana (2009) salientou a limitada autonomia e capacidade de decisão destes departamentos de mulheres. A autora refere que nem a Comissão Nacional de Mulheres (CNM) da CGTP-IN, nem a Comissão de Mulheres (CM) da UGT têm autonomia financeira ou decisória, recorrendo a táticas intraorganizacionais para cumprirem os seus objetivos (2009: 191). Enquanto a CNM obtém os seus recursos dentro da própria CGTP-IN, ao que

acrescentamos a forte dinâmica de projetos desenvolvidos pela organização como fonte de reforço significativo da sua capacidade de ação em matéria da promoção da igualdade entre mulheres e homens no trabalho; a CM, como refere uma das pessoas entrevistadas pela autora, obtém os seus recursos essencialmente fora, nomeadamente através da CIG e da CIDM:

Temos uma Comissão de Mulheres que recebe financiamento da CIDM ou da CITE ou do Centro de Formação da UGT para actividades de iniciativa feminina, porque não temos autonomia financeira. A CM considera desejável um maior apoio financeiro, por parte da UGT, para a participação em reuniões internacionais (Santana, 2009: 195).

A mesma conceção crítica acerca do fechamento dos próprios sindicatos à promoção da igualdade em função do sexo foi expressa por uma ex-representante sindical ouvida em entrevista:

Eu sou muito crítica embora reconheça o seguinte. Quero fazer este ponto porque é importante. É muito difícil, num trabalho sindical ou outro, mas é muito difícil porque é uma questão de poder, como toda a gente sabe, portanto é muito difícil... Se quiserem, institucionalizar determinadas coisas numa organização, ou seja, a maneira de tentar organizar alguma coisa foi sempre da cúpula para baixo [...], nós demos liberdade aos sindicatos, nós dizíamos sempre: nós pretendemos atingir determinado objetivo, mas a forma organizativa compete ao sindicato. O sindicato verá perante os seus associados e as suas associadas qual é a melhor forma de se organizar e dizíamos sempre: nem que não seja uma organização institucional, mas um grupo que possa debater estas questões para começar. Mas olhe, eu acho muito incipiente, com a maior franqueza. Não estou a par do trabalho dos sindicatos, como é óbvio. Isso é trabalho de terreno, mas, por comparação com aquilo que se passava há muitos anos atrás, eu acho que tem muito menos visibilidade. Não sei como é que é, mas menos visibilidade tem. Mas também temos que a crise dura há já vários anos. A gente não pode esquecer isto, é sempre terrível para qualquer que seja, digamos, a questão de direitos humanos. Aliás, viu-se quando foi o casamento de homossexuais. Quais foram as bocas? «Ai, o país com coisas tão importantes, para que é que se distraem com estas pequenas coisas e não sei quê?» É que não são pequenas coisas, são grandes coisas para as pessoas e sobretudo não é possível que no séc. XXI, ou não devia ser possível, que se vivesse entre cidadãos de primeira e cidadãos de segunda. Quer dizer, é completamente inaceitável, mas esta visão, infelizmente, não é partilhada por toda a gente (Entr. 16).

Daquilo que foi possível apurar das entrevistas realizadas é que ainda que não se reconheça muito um efeito capacitante direto nos departamentos de mulheres nas associações sindicais pela participação na CITE, face ao conservadorismo e resistências internas que estas associações apresentam, a verdade é que a participação das representantes dos sindicatos é vista com um potencial formativo e agregador que lhes reforça a sua própria posição interna, bem como a necessidade de prestar atenção às matérias da igualdade. Como referiu uma entrevistada:

Acho que tem influência. Os sindicatos são sítios que são extremamente conservadores nestas matérias. A própria forma como as pessoas que estão nessas Comissões encaram a questão e o *know-how* que têm é muito limitado. O que

não ajuda. A questão da contratação coletiva é importantíssima; os sindicatos não têm mulheres na negociação coletiva. Exatamente por questões de poder, porque são lugares de poder, as mulheres não chegam lá. E isso tem dificultado muito o trabalho. Isto não se muda com facilidade. Envolve interesses. A presença das representações das comissões de mulheres dos sindicatos influencia muito porque elas passam a ter consciência de uma forma mais trabalhada das implicações e dos resultados das decisões da CITE. [...] Eu penso que tem influência (Entr. 19).

Já da parte das associações patronais e seus representantes se reconhece que a CITE, por si só, não tem o peso suficiente para influenciar as entidades patronais, sempre mais resistentes e mais concentradas na defesa dos interesses dos seus associados. Verificámos nas atas consultadas das reuniões da Comissão Tripartida várias situações em que representantes das organizações patronais se pronunciaram a favor da desmobilização da instituição e a contestar os critérios do que deve ser ou não considerado discriminação. Vejamos alguns exemplos:⁹⁷

[...] refere que não pode «afetar a esses trabalhos qualquer técnico em regime de exclusividade». O Sr. Secretário de Estado intervém para manifestar a preocupação em reunir com representantes das 3 confederações para ultrapassar aquela posição (Ata de 8/4/1980).

[...] anexa declaração que contesta ata da reunião 11 onde se discutiu conceito de discriminação, e de posto de trabalho: discorda da obrigatoriedade de remunerar de forma igual o mesmo posto de trabalho. Defende que entidades empregadoras sejam livres de atribuir remunerações que variem consoante o valor do trabalho. Propõe substituição de expressão posto de trabalho por valor de trabalho (Ata de 18/11/1980).

[...] considerou existir fundamentos para a existência das duas categorias (salchicheiro e desmanchador salchicheiro), não havendo discriminação. [...] partilha da mesma opinião acrescentando a hipótese de criar uma categoria intermédia. Considerou o parecer insuficiente para a deliberação (Ata de 27/11/1984).

[...] e [...] não aprovam a posição dos restantes representantes e comprometem-se a apresentar a sua posição definitiva (Ata de 24/7/1994).

[...] considera que a questão da discriminação é um problema cultural, pelo que as medidas da CITE devem passar pela educação e sensibilização, tendo em atenção que é muito mais difícil para uma pessoa com mais idade evitar comportamentos discriminatórios e, por isso, a ação principal deveria incidir nos jovens (Ata de 2/12/1997).

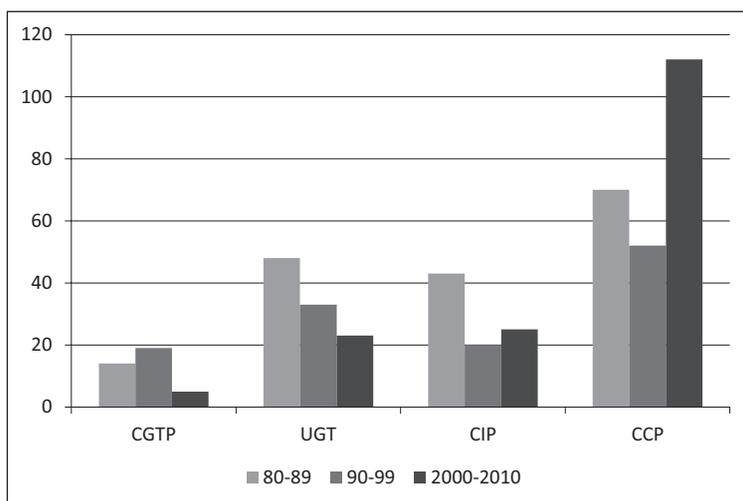
[...] considera que a CITE não deverá pronunciar-se sobre matérias que extravasam formal e substancialmente a sua competência (relativo ao parecer X) (Ata de 25/6/2004).

Os exemplos poderiam continuar, mas a inclusão de mais excertos não traria nada de novo. A argumentação centrava-se na contestação da definição de discriminação, mas também do mandato da Comissão.

⁹⁷ Omitiram-se as referências feitas nas atas às siglas das confederações patronais que participam na Comissão Tripartida. Não as incluímos por sermos de opinião que essa exposição não adianta nada relativamente ao argumento.

A resistência e o menor envolvimento dos parceiros, nomeadamente dos representantes das entidades patronais, ficam ilustrados até pela ausência reiterada de um deles das reuniões da tripartida, em especial na última década.

Figura 5-1. Número de ausências das entidades às reuniões da tripartida, registadas em ata (1980-2010)



Fonte: Elaborado a partir de análise de Livros de atas da CITE, em arquivo.

Apesar de ter sido instituída a nomeação de representantes suplentes em 1992, continuam a verificar-se muitas ausências às reuniões por parte da CCP, situação que se prolongou no período 2000-2010. Com efeito, a CCP foi a entidade que ao longo do tempo mais ausências teve, o que denota um afastamento relativamente à Comissão. Da parte dos parceiros sindicais, há uma participação desequilibrada, com a UGT a expressar um envolvimento menor, mas a aumentar ao longo das três décadas em análise. A CGTP-IN é a entidade que maior envolvimento denota, apresentando um reduzido número de ausências. Talvez por isso, uma ex-presidente tenha referido o seguinte:

Houve parceiros sociais que contribuíram fortemente para que a CITE mantivesse a sua autonomia e se calhar até que se mantivesse ao longo destes quase 40 anos. Há parceiros sociais que são muito apegados à CITE, são quase pais e fazem da CITE um instrumento (Entr. 23).

A intransigência dos parceiros patronais ficou bem expressa na forma como recusaram votar favoravelmente o *Guia Informativo: Redação de cláusulas de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho numa perspetiva de igualdade e não discriminação de género*, bem como o *Guia informativo para a prevenção e combate de situações de assédio no local de trabalho: um instrumento de apoio à*

autorregulação. Conforme nos foi referido, depois de participarem nas discussões de elaboração destes instrumentos, votaram contra por entenderem que «não serviam para nada» (Entr. 15).

As pessoas que estão na CITE e a própria CITE em termos de estruturas não têm influência e poder suficiente para ter uma grande influência na atitude das entidades patronais, tinha que ser ao contrário, a partir da Comissão permanente da concertação social (Entr. 19).

Dos patronais eu diria... não sei se existe bem essa noção de que «nós vimos aqui porque estamos juntos a lutar pela igualdade». Acho que do lado patronal é mais «nós vimos aqui para defender, para ver o que é que se anda aqui a fazer, também não é tudo discriminatório». [...] Eu acho que estão mais numa posição de travão, mas acho que não estão numa de «estamos a contribuir para a promoção da igualdade», estão mais naquela do «vamos aqui, temos que estar presentes para ver». Agora, eu creio que existir esta Comissão e eles estarem presentes nesta Comissão é ótimo para que esta matéria exista nas instituições, como algo que existe e que não é uma coisa lateral. Isto tem efeitos jurídicos e práticos. Isto dá capas de jornais de vez em quando. Creio que isto é positivo. Agora têm uma postura pouco aberta nestas matérias (Ent. 15).

Ainda assim, quer pessoas da própria CITE, quer até os/as representantes das entidades patronais reconheceram vantagens desta participação e algum tipo de impacto positivo sobre as mesmas. Por um lado, como se refere no excerto anterior, o reforço de legitimação da área junto das associações patronais, por outro lado, como refere um representante de uma associação, a aprendizagem profissional que a participação na CITE proporciona e que se verte depois no seu trabalho nas associações:

Para benefício da organização. No nosso trabalho, sim, no nosso trabalho porque é uma área muito específica do direito do trabalho, que é uma área na qual nós trabalhamos e, sim, aprendemos, ou vemos de uma outra forma toda a área relacionada com a parentalidade, o despedimento de trabalhadoras grávidas, portanto, tudo o que tenha a ver com as competências da CITE, com a área da igualdade, que era uma área que nós..., pelo menos eu não tinha muita sensibilidade nem experiência... E acho que os meus colegas também não, antes de participarmos na CITE... De facto, passámos a ver as coisas de uma maneira diferente. E pronto, dessa forma, também podíamos depois, no aconselhamento que fazemos às organizações, pode-se refletir um bocadinho essa experiência (Entr. 8).

É verdade que há uma representatividade diferente, há mais parceiros, pessoas que vêm de outras áreas e digamos que se alargou a representatividade. Por um lado, eu penso que pode ser importante para que também as questões da igualdade possam ser percecionadas por essas pessoas, que, representando-se na tripartida, com essas confederações, possam também levar para o seu seio este conhecimento que é fundamental para a mudança das organizações e para que se repercuta no próprio mundo no trabalho (Entr. 3).

Várias das pessoas entrevistadas afirmaram que frequentemente quem representava as entidades patronais tinha pouca autonomia para tomar decisões em nome da

entidade que representava, sendo frequente tratar-se de um/a jovem jurista com contrato de avença.⁹⁸

5. Em síntese

Enquanto instrumento de diálogo social, estabelecido ainda antes da formalização do diálogo social em Portugal, que só ocorreu com a criação do Conselho Permanente de Concertação Social, em 1984, a CITE começou a sua intervenção de forma muito titubeante. O contexto em que surgiu assim o determinou. A década que começou logo após o seu nascimento (1979) ficou marcada por uma profunda crise económica, com o risco da bancarrota do Estado a implicar uma segunda intervenção externa do FMI, e por uma grande instabilidade política bem visível no cronograma incluído no capítulo anterior, no qual se pode ver que a década de 1980 conheceu seis governos, constituídos por uma diversidade de coligações partidárias. Tomados estes elementos em conta, adicionados ao facto de já ter terminado o período revolucionário que se seguiu ao 25 de Abril, durante o qual os sindicatos tinham conseguido praticamente manter a estrutura setorial que vinha do tempo do Estado Novo, compreende-se que o sistema de relações laborais nacional seja muito débil e ao mesmo tempo muito centralizado. Salvarde-se, no entanto, a hipótese de que foram talvez estas características que determinaram a viabilização de uma estrutura como a da Comissão Tripartida – a inexistência de outros fóruns tornava este apelativo e a centralização permitia a “representação” com a mobilização de um reduzido número de pessoas.

Os representantes dos parceiros sociais e dos organismos estatais que começaram a cumprir o mandato na Comissão Tripartida depararam-se com uma absoluta falta de meios e mesmo com uma grande indefinição do que deles era esperado. O tripartismo que puseram em prática dificilmente conseguia cumprir a sua finalidade – conseguir, com base na reciprocidade negocial entre interesses específicos, combater a discriminação no trabalho.

Pudemos ver, assim, ao longo deste capítulo, que os contextos raramente foram favoráveis à ação da CITE e que o empenhamento dos parceiros sociais não foi homogéneo nem uniforme ao longo dos cerca de 35 anos examinados, através das atas disponibilizadas das reuniões da Comissão Tripartida e das informações constantes nos pareceres publicados. A vontade de identificar e sancionar as práticas discriminatórias foi sempre mais vincada por parte dos parceiros sindicais (em especial da CGTP-IN) e de alguns organismos oficiais (como a própria CITE e a CCF/CIDM/CIG).

Desde o início que a Comissão Tripartida procurou fugir à limitação imposta pela lógica da proteção individual das vítimas de discriminação, alargando a sua ação à identificação de fundamentos de práticas discriminatórias nos próprios instrumentos

⁹⁸ Veja-se a lista de representantes governamentais, sindicais e patronais na Comissão Tripartida até 2009 no Anexo 1.

de regulamentação coletiva do trabalho. Essa intervenção alcançou finalmente uma maior efetividade com a lei orgânica de 2010 (apurada em 2012), depois de vários contributos pontuais de estudos e de um observatório de resultados muito limitados.

A análise realizada leva-nos a concluir que só a natureza tripartida da Comissão viabilizou a CITE como instituição e garantiu a sua sobrevivência. Em muitos momentos críticos foram os parceiros sociais que resistiram ao seu desmantelamento, absorção ou fusão com outros organismos. Em suma, a CITE existe porque há vontade política para tal, claro, mas tem sido sustentada pelo tripartismo.

Capítulo 6

Efetividade da CITE: Desafios e obstáculos

Na literatura, são identificados vários fatores que obstaculizam a efetividade dos mecanismos oficiais para a igualdade. McBride e Mazur (1995; Mazur e McBride, 2010), com uma vasta obra dedicada ao estudo comparativo do desempenho dos mecanismos para a igualdade de gênero, apontam para três ordens de fatores: recursos, relações com movimentos de mulheres e estruturas de oportunidades políticas do contexto. Constance Thomas e Rachael Taylor (1997), por seu turno, enfatizam a reduzida autonomia, o excessivo número de queixas apresentadas face à capacidade de recursos humanos, a falta de financiamento ou de vontade política para apoiar a aplicação da legislação. As autoras sugerem que se reflita e analise a efetividade dos mecanismos de reforço da aplicação da legislação antidiscriminação em duas dimensões: a capacidade dos próprios mecanismos para produzirem os efeitos que definem; a capacidade das pessoas a quem se destina a sua ação para invocarem os mecanismos num processo judicial. O relatório da EQUINET (2012), a rede europeia de mecanismos para a igualdade, identifica os seguintes fatores limitativos da efetividade de organismos como a CITE: limitação de recursos; disparidades nas funções e poderes atribuídos; centralismo geográfico dos organismos nas capitais, limitando a acessibilidade; pouco envolvimento com *stakeholders*; ausência de uma abordagem estratégica no trabalho do mecanismo.

Na análise que se apresenta de seguida, não adotámos uma proposta analítica em particular, preferindo antes retomar algo de cada uma delas. Assim, identificámos sucessivamente as dificuldades suscitadas pela limitação dos recursos humanos e financeiros disponibilizados à Comissão; a fragilidade do enquadramento jurídico-institucional; a falta de consenso em torno das atribuições; a falta de articulação com *stakeholders*; o centralismo e fechamento da administração pública; a fraca literacia de direitos; e, por fim, as dificuldades de acesso ao direito.

1. Inadequação dos recursos disponíveis

A exiguidade dos quadros de pessoal é um forte constrangimento da capacidade de ação dos mecanismos oficiais para a igualdade em vários países (Kardam e Acuner, 2003; Rai, 2003).

Sendo os recursos humanos de um mecanismo oficial para a igualdade um dos elementos fundamentais para a sua capacidade de atuação e efetividade, é desde logo surpreendente constatar que nas primeiras reuniões, em 1980, se tenha discutido a possibilidade de a Comissão não vir a ter um corpo técnico, reduzindo-se apenas a sua ação a reuniões regulares entre os seus integrantes. Na terceira reunião (Ata de 14/5/80), foi discutido o entendimento do Secretário de Estado do

Emprego de que à CITE apenas deveria ser atribuído corpo administrativo; foi também apresentada a contestação à ideia por parte da presidente da CCF (Joana Barros Batista) e de Ana Vale da CGTP-IN. Na sequência destas enfáticas críticas, falou-se em «previsível *bluff* que seria a criação de uma Comissão sem técnicas, que ficasse a contar apenas com os serviços da Comissão da Condição Feminina e do Ministério do Trabalho» (Ata de 14/5/80). Apenas em julho de 1981 o Ministro do Trabalho deu despacho para o destacamento de duas funcionárias para a CITE, uma técnica superior (Manuela Campino) e uma administrativa.

De facto, a CITE esteve até ao ano de 2010 (MTSS, 2010) sem quadro de pessoal, sendo os seus recursos humanos constituídos por pessoas afetas aos quadros do IEFP, como descrito no excerto abaixo:

A CITE não tinha quadro de pessoal. Tinha pessoas do IEFP numa situação bizarra. Mas que estavam lá numa espécie de destacamento que também não era. Eu chamei-lhe afetação porque não era destacamento nem requisição. Elas estavam afetas à CITE. Foi o melhor que eu encontrei. E para as coisas que a CITE precisava de fazer não eram suficientes. Eram pessoas que tinham aquela ideia do cumprimento da legislação sem a promoção da igualdade anexa (Entr. 23, ex-presidente).

Muitas das pessoas entrevistadas consideram esta uma das principais limitações da Comissão, que depende da transferência de pessoas vindas do IEFP ou, quando pode, de contratos de prestação de serviço e/ou avenças.

Acho que a CITE devia ter, isto é uma opinião pessoal, enquanto vogal, acho que a CITE deveria ter um quadro próprio. Porque é uma pessoa coletiva de direito público com atribuições de carácter permanente, não é uma estrutura de missão, não é um órgão transitório, não é um serviço destinado a preencher uma finalidade que se esgota no tempo, a prazo, no horizonte temporal visionável, e, portanto, entendo que deveria ter um quadro de pessoal. Estranhamente não tem (Entr. 11).

Como se lê também no Relatório de Autoavaliação da CITE de 2009:

A inexistência de um quadro próprio e estável, adequado às necessidades antigas e emergentes revela-se um óbice ao regular funcionamento, obrigando a organização a sucessivos reajustamentos e a recorrer a prestadores de serviços (CITE, 2009: 16).

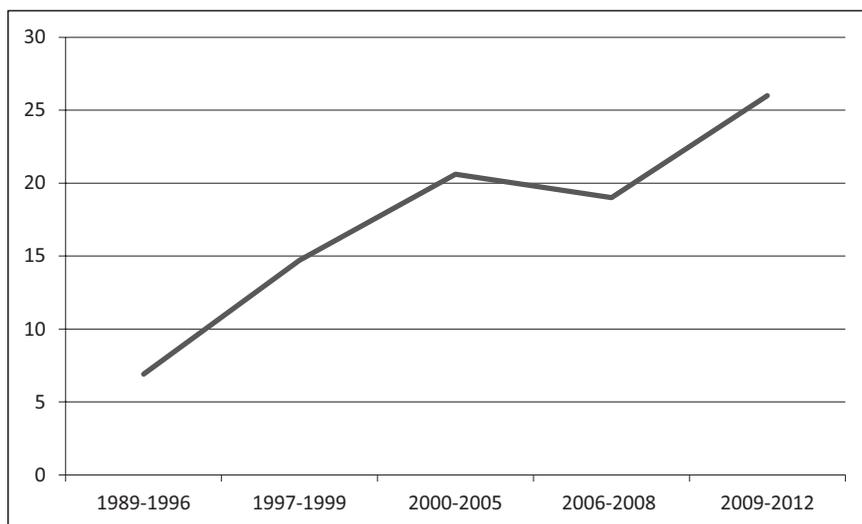
O facto de o pessoal provir de instituições não diretamente vocacionadas para as questões da igualdade faz com que a sua integração na CITE não seja precedida de qualquer tipo de especialização neste domínio. No caso de a possuírem, esta é em geral resultado de trajetórias formativas em grande medida autodidatas.

Em outubro de 1985, a cadência das reuniões foi interrompida durante 10 meses, precisamente devido à falta de meios humanos e materiais que provocaram também atrasos na resposta às queixas. Na altura, foi solicitada ao Ministro do Trabalho a resolução deste problema. A representante da CGTP-IN mostrou a sua preocupação

perante as últimas ações do Ministro de Trabalho (dezembro de 1984), que teriam como propósito a interrupção da atividade da CITE e não a sua reformulação (Ata de 29/10/1985). Na reunião seguinte, acusaria mesmo o Ministério do Trabalho de falta de vontade política para manter a dinâmica da CITE (Ata de 11/11/1985). Retomaremos este episódio mais adiante neste capítulo.

Em março de 1990, uma década passada da entrada em funcionamento da Comissão, a sua Presidente, Adelaide Lisboa, referia como principais dificuldades da CITE a falta de pessoal técnico, a falta de estatísticas para a elaboração de trabalhos e resposta a pedidos, a inadequação das instalações e o «choque com outros serviços» (mais adiante daremos conta do conflito com a Inspeção do Trabalho) (Ata de 6/3/1990). Dava também conta de que o Secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional autorizara um aumento dos recursos humanos da CITE. Em outubro desse ano tinha entrado para a CITE mais um/a jurista, um/a economista e outro pessoal técnico. A figura seguinte mostra-nos os momentos em que se verificaram mais alterações no número de pessoas ao serviço da CITE. Registamos uma duplicação de recursos no período de 1997-1999, altura em que se dá um grande impulso na execução das atividades, o mesmo sucedendo no segundo período de crescimento mais acentuado, a partir de 2009, que coincide também com a assunção de novas funções a partir da lei orgânica de 2010. O único período em que há retração no pessoal ao serviço, 2006-2008, coincide com perda de funções. De assinalar que o pessoal ao serviço da CITE exerce na sua esmagadora maioria funções técnicas altamente qualificadas, restando menos de seis postos de trabalho com funções de apoio (eram sete, em 2012).

Figura 6-1. Número médio de pessoas ao serviço, por períodos de maior variabilidade



Fonte: IEFP e Relatórios de Atividades da CITE a partir de 2003.

Até à década de 1990, um dos efeitos mais significativos da escassez de recursos humanos da CITE diz respeito aos atrasos na análise das queixas e emissão de pareceres. A título de exemplo, na reunião de 26 de janeiro de 1988, diligencia-se o retomar da análise de queixas de 1986 e 1987, processo interrompido por falta de pessoal técnico face ao aumento de solicitações da CEE e da OIT encaminhadas para a CITE. Esta situação provocou uma pequena discussão em torno da prioridade da missão da CITE relativamente à análise das queixas, com a CGTP-IN a salientar este facto e as restantes entidades a concordarem (Ata de 26/1/1988). Face aos atrasos consideráveis, a CGTP-IN propôs mesmo a distribuição de casos acumulados pelos vários parceiros para que os analisassem de forma mais célere, o que foi aceite.

A partir de finais da década de 1990, começou a constituir-se uma divisão interna funcional entre a equipa de juristas, ligada às funções jurídicas propriamente ditas, e a equipa afeta ao desenvolvimento de vários projetos.

Ainda agora, a necessidade da emissão dos pareceres no prazo previsto coloca sobre o exíguo quadro de juristas da CITE uma pressão que uma das pessoas entrevistadas descreve assim:

Exige muita... uma pedalada constante. Tal como o ciclista que não pode deixar de pedalar numa subida, se deixa de pedalar a bicicleta para e depois cai. No trabalho da Comissão é um bocadinho isso. A rotina é tão certinha que há reuniões da CITE, e o processo tem que chegar à CITE antes dos 30 dias, que determina uma pedalada de trabalho que é muito interessante. Para mim, foi enriquecedor porque me obrigou a disciplinar o tratamento das coisas, porque realmente tem uma cadência por sua vez que é interrompida pela tarefa do atendimento telefónico, somos interrompidos de uma forma mais ou menos organizada para fazer o atendimento presencial, pessoas que vêm cá e que querem ser atendidas. Mas há pessoas que vêm cá com um ar tão aflito que ninguém tem a coragem de dizer «olhe, venha cá no dia tal, às tantas horas». O nosso trabalho também é interrompido (Entr. 26).

Conjugar a emissão de pareceres dentro dos prazos com o atendimento e resposta a pedidos de informação imprime grande intensidade ao trabalho da Comissão, que impede, por vezes, a efetividade noutras atividades.

Já na década de 2000, uma necessidade que se colocou foi a de substituir os recursos humanos que iam deixando a CITE. Um dos períodos onde a falta de recursos humanos mais se fez sentir foi, com efeito, entre 2002 e 2009, em que especialmente o número de juristas era absolutamente insuficiente (oscilava entre os dois e os três). Segundo apurámos nas entrevistas, a falta de recursos humanos foi particularmente paralisante no mandato de António Lucas (2005-2006) e no de Fátima Duarte (2006-2009). Com efeito, o assunto emerge numa reunião da Comissão Tripartida (Ata de 22/9/2005), colocado pela representante da CGTP-IN, que manifesta a sua preocupação pela demora na resposta aos pedidos de parecer. Considera que a CITE tem falta de “condições humanas” para dar resposta atempada

a todas as solicitações da Comissão. Considera ainda que a Comissão Tripartida deveria transmitir às instâncias superiores a necessidade urgente de a “apetrechar” melhor para poder responder às competências inscritas no Código do Trabalho. O Presidente, António Lucas, refere que a questão da carência de recursos humanos da CITE já tinha sido colocada (Ata de 23/06/2005). Numa reunião posterior (Ata de 22/9/2005), refere que deu conta da carência de recursos humanos da CITE junto da tutela, salientando que continuava a ser impossível a CITE corresponder às solicitações cada vez mais numerosas, não tendo recebido quaisquer indicações quanto à resolução desse problema. O representante do MTSS disse que a Comissão era importante e que era para continuar, que algumas circunstâncias lhes estavam a escapar, mas que se iria informar. Em 16/6/2008, foi aprovado por maioria dos membros da Comissão Tripartida um documento sobre a situação de pessoal da CITE, que seguiu para a tutela. Um dos impactos mais visíveis da falta de recursos humanos neste período foi a incapacidade da Comissão para implementar algumas das medidas do II PNI, como foi o caso do Observatório para a Igualdade na Contratação Coletiva (Ferreira *et al.*, 2007b), e a suspensão dos serviços da Linha Verde e o atendimento presencial. No sentido de desbloquear a análise de processos, a Presidente contactou o Instituto do Direito do Trabalho da Faculdade de Direito de Lisboa e a Ordem dos Advogados para estabelecer um protocolo de colaboração que permitisse o tratamento de mais processos. Em outubro de 2008, é a própria CGTP-IN que apresenta um manifesto a várias entidades (Ministro do Trabalho e IEFP) no sentido de que a CITE fosse dotada com a maior urgência dos meios humanos suficientes para dar resposta a todas as solicitações apresentadas.

Segundo informações que recolhemos, nos últimos anos registou-se um acréscimo no número de juristas na CITE por transferência de outros serviços, constituindo um reforço quantitativo e qualitativo do trabalho jurídico da Comissão. Em 2010, entraram mais juristas (2) e técnicos/as (2) provenientes da ACT.

Como descreve uma sua ex-presidente:

Havia ali uma grande necessidade de encontrar recursos humanos novos porque tinha saído muita gente ao longo dos últimos anos. E gente com grande qualidade e também da outra parte... saíram pessoas, e nesta área as pessoas têm de se formar, as pessoas não chegam, não saem... Precisam de processos. E do ponto de vista jurídico, a casa tinha e tem juristas do ponto de vista técnico de grande qualidade (Entr. 19).

A formação do pessoal técnico da CITE em matéria de igualdade entre mulheres e homens no trabalho, especialmente dos juristas, foi um problema abordado em várias das entrevistas realizadas.

Era muito frustrante. [...] A CITE sempre com um grande problema de pessoal. Levavam para lá as pessoas que... do IEFP, sempre foram pessoas muito problemáticas. Era tudo um sufoco. [...] Uma grande lacuna da CITE foi nunca ter conseguido criar um corpo técnico à altura das necessidades da CITE,

autônomo, sabedor, que investisse na sua formação, que investigasse, que fizesse a diferença relativamente ao exterior e desse credibilidade à fundamentação da própria CITE e ao reconhecimento público desse *know-how* a mais. A CITE devia ser um organismo especializado nas questões da igualdade, e como tal reconhecido. Não pode ser um organismo especializado em questões de igualdade se não tem um corpo técnico à altura. Não é fazer recursos aos serviços. Os serviços são generalistas não são especialistas (Entr. 5).

A exceção aconteceu nos finais da década de 1990, quando a presidente convidou para virem trabalhar para a CITE duas jovens juristas que haviam realizado formação em Igualdade de Género, organizada pela CITE, Ordem dos Advogados, IEFP e Ministério da Justiça.

Foi uma formação na Ordem dos Advogados, e também com a colaboração da Ordem dos Advogados. Foi uma formação interessantíssima, eu penso que essa formação estava ligada a um projeto comunitário, não me lembro se era o Delfim se era o Leonardo, em que realmente fomos selecionados 14 advogados, os que mostraram interesse e tinham aptidão para esse efeito, e estivemos ali, não me recorde se foram duas semanas se foram três, a ter formação sobre igualdade e não discriminação. Inclusive, a adquirir competências enquanto formadores. Também tínhamos esse módulo juntamente com a matéria da igualdade e da não discriminação. Tive oportunidade de ouvir pessoas muito sábias nesta área que deram formação e, após a finalização dessa formação, que terminou com uma avaliação, a Dr.^a Maria do Céu, na altura presidente da Comissão, convidou-me a mim e a outra colega, as que tínhamos tirado as melhores notas nesse dito curso, para irmos colaborar aqui na CITE. Ela mais para a área internacional eu mais dedicada à área nacional. Estávamos na altura, quando isto aconteceu, a preparar a presidência da União Europeia, em 2000, isto é, o curso no final de 1998, depois entra 1999, em que, antes disso até, eu e essa minha colega somos chamadas a fazer um apanhado sobre legislação de igualdade e não discriminação com anotações dos pareceres da CITE que infelizmente acabou por não vir a ser publicado, mas foi feito e entregue, e então viemos a colaborar já na presidência europeia. Foi na altura que se iniciou formalmente a Linha Verde, já havia o atendimento jurídico, telefónico, pelos juristas que cá estavam, mas de facto foi aí que se iniciou formalmente a Linha Verde gratuita e o atendimento em permanência todos os dias úteis. Foi aí que aprendi muito. O meu trabalho aqui, eu vim obviamente enquanto jurista, como advogada, naturalmente, mas enquanto jurista, porque aqui não é propriamente o exercício da advocacia que é o mais relevante. É mesmo o trabalho enquanto jurista e fiz Linha Verde, que é onde se aprende de facto as *núances* da vida. São casos práticos, é o dia-a-dia, as necessidades das pessoas, as situações de discriminação, situações que, algumas são de difícil resolução, mas a maioria são complexas. A questão da igualdade e da não discriminação é uma matéria complexa (Entr. 12).

A insistência de outra ex-presidente para que as pessoas pudessem fazer formação foi enorme, como ela própria explica, não obstante alguma resistência interna:

Depois soube que as pessoas estavam pouco motivadas. Aquilo tinha problemas na área dos recursos humanos, eram poucos para trabalhar e cada vez foi sendo mais difícil dar vazão ao que era preciso dar. Percebi depressa que tinha que me socorrer de outras pessoas de outras entidades, de outros grupos, para eu fazer aquilo que se deveria fazer. A CITE no fundo tinha um mandato que estava na lei

e o mandato era: promover a igualdade. Percebi, logo nas primeiras reuniões da Comissão Tripartida, que muitas das pessoas que representavam instituições públicas ou privadas tinham em relação à igualdade um certo conformismo. [...] Eu comecei a ver que a CITE não ia mais longe do que fazer pareceres, uma aplicação mais ou menos mecanicista da lei, sem formação. Isso foi logo assim à cabeça: vamos aqui tentar perceber com as pessoas todas, juntar pessoas, e vamos tentar fazer um currículo de formação. A CIDM, designadamente, promovia formação. Mas o meu ponto era: vamos fazer um currículo, vamos fazer um manual que permita a quem chegar perceber e todos nós aprendermos com isso. Daí ter contactado universidades, grupos de estudo, trazer conhecimento para ajudar e sobretudo com uma preocupação de não melindrar quem está. As pessoas estão há muito tempo, estão a fazer o melhor que podem e que sabem. Nunca conseguí uma grande adesão interna para a formação (Entr. 23).

De qualquer forma, parece emergir nas entrevistas uma perspetiva de que não é tão vital para o pessoal jurídico ter formação especializada em igualdade de género, uma vez que o seu trabalho se centra na lei e na sua aplicação (supostamente neutra). Vejamos as seguintes palavras de um/a jurista da Comissão:

À medida que a pessoa é envolvida nesse contexto acaba por... se não tinha muita vocação, acaba por estar... há ali um despertar para as situações e vai resolvendo esse *gap* com naturalidade. Nós, os juristas, acabamos por ficar muito ligados ao expediente que vamos tendo. Não podemos estar muito abertos a grandes teorizações sobre as matérias, ou investigações, temos é que tratar de assuntos concretos. Expediente concreto. Podemos ter, um ou outro, mais liberdade de se pensar sobre a questão, mas não somos um gabinete de estudos sobre as questões de género. Há uma grande diferença entre um gabinete de estudos de uma matéria ou de um gabinete de resolução de problemas daquela matéria [...]. Tirando o papel da presidente ou da vice-presidente neste aspeto mais de teorização de algumas coisas, o caso concreto do juristas não (Entr. 26).

Esta mesma conceção, encontramos-la, porém, em pessoas que ocuparam outras posições de maior responsabilidade. Por exemplo,

ali a formação era adquirida, era uma formação de base, era uma formação jurídica. A maior parte dos processos que me passava pela mão era lei pura e dura. E tínhamos que decidir de acordo com a lei. De maneira que as pessoas tinham que conhecer muito bem a lei, tinham que conhecer muito bem a jurisprudência, as diretivas comunitárias, tinham que conhecer os poderes em Tribunal de Justiça. Tinham que conhecer as situações em matéria de igualdade, as outras pessoas não. As pessoas estavam vocacionadas para os projetos. Essas não, essas já traziam formação em igualdade, eram pessoas com outra formação. Em regra, eram sociólogos, com formações mais diversas, não eram só juristas (Entr. 22, ex-presidente da Comissão).

Um elemento que passou a atenuar esta falta de formação específica em igualdade em função do sexo foi o facto de alguns juristas que vieram para a CITE na década de 2000 terem antes passado pela Comissão Tripartida como representantes de organismos públicos e de terem tido formação no âmbito de projetos em que a CITE interveio.

2. Dependência financeira

Segundo a Lei orgânica da CITE, os seus recursos humanos e financeiros continuam a ser transferidos do IEFP (Art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 76/2012, de 26 de março). A partir de meados da década de 1990, a Comissão procurou obter mais meios através do desenvolvimento e participação em projetos. O desenvolvimento mais sustentado e sistemático de projetos na CITE ocorreu nesse período, com a entrada de Maria do Céu da Cunha Rêgo, que viu nessa estratégia a possibilidade de qualificar mais o trabalho da Comissão e do seu corpo técnico, ampliar o campo de ação na promoção da igualdade, que até aí se circunscrevia à emissão de pareceres.

Achei que havia ali uma conjuntura boa, o PNE, dinheiros europeus, finalmente, para poderem ajudar políticas. E, portanto, foi um bocadinho o criar as coisas. Havia recursos fora da CITE para poder fazer aquisições de serviços. E foi isso que fiz, fomos à procura de recursos (Entrevista a Maria do Céu da Cunha Rêgo, ex-presidente).

As restrições financeiras continuam a fazer-se sentir hoje em dia, como refere a atual presidente, Sandra Ribeiro:

Nós temos pouquíssimo dinheiro. Vamos fazer uma campanha com a Secretária de Estado da Igualdade em outubro para a promoção da conciliação e estamos a tentar negociar com as TV e rádios tudo gratuito. Vamos tentar pagar só a conceção e os materiais porque é de facto extremamente caro e não temos condições. Temos um orçamento que é de 500 mil euros, mas que no dia seguinte é logo de 300 e à medida que vai avançando vai retirando mais 10% para isto e mais aquilo... E não é só isso, se fosse pequenino mas que pudesse ser um bolo que nós pudéssemos livremente utilizar, mas não, está tudo por rubricas... Não se consegue executar nada. Esta questão não é só da CITE.

Um aspeto relevante, e que se prendia com a falta de legislação de enquadramento, foi o facto de a CITE não ter podido beneficiar das verbas para formação do Programa Operacional do Potencial Humano antes de 2011. Isso só aconteceu nesse ano, tendo o Despacho n.º 7130/2011 (MTSS, 2011), permitido o acesso da CITE à Tipologia 7.4 – “Apoio a projectos de formação para públicos estratégicos”, alterando o Despacho n.º 15 606/2009, de 9 de julho. No número 2 do artigo 8.º desse despacho passou a estatuir-se que:

2 – A Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) tem acesso aos apoios para a realização das acções previstas na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º, enquanto organismo responsável pela concretização dos instrumentos de política pública previstos na presente tipologia de intervenção, nos termos do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, na sua actual redacção, assumindo perante a comissão directiva do POPH a qualidade de beneficiário responsável pelo arranque e execução da operação.

Como uma ex-Presidente sintetizou, a falta de autonomia financeira tem sido uma das grandes limitações à efetividade da CITE:

A questão financeira, o orçamento pode ser um fator limitador, por exemplo uma campanha televisiva, a CITE não tem dinheiro para fazer. E às vezes coisas destas fazem-se para divulgação [volta a referir exemplo anteriores, na televisão, publicidade]. Os recursos humanos..., acho que a CITE deveria ter um corpo de juristas maior porque aquilo tem muito trabalho e agora tem mais, a crise... Uma organização que está mais deprimida é menos procurada. Quando começa a ganhar força e visibilidade começa a ser mais procurada. [...]Acho que devia ter um corpo jurídico melhor. Também percebo que é difícil porque tudo isto é difícil, mas devia ter mais juristas. Os juristas avaliam os pedidos de parecer nas questões que são obrigatórias e têm prazos, são sempre prioritários, é distribuído por ordem aos juristas. Têm as queixas que não são obrigatórias e que ficam muitas vezes para trás, não são vinculativas. [...] Em termos de visibilidade da Comissão, eu acho que não tem nada a ver com isto. Acho que tem a ver com a estratégia política, quer tanto dela, quer de quem preside. Mas, se a Tutela for forte, quem preside acaba por fazer se for direcionado, porque as pessoas que estão a presidir à CITE não têm que ter uma componente política; as pessoas têm de ter uma componente técnica de administração e de gestão, mas a Tutela política tem que ter e, neste momento, passar a CITE para [o Ministério d]a Economia, para aquele Emprego que está pendurado ninguém sabe bem onde, com um pé na Segurança Social... é uma grande confusão e isso retira a força à CITE como é evidente (Entr. 19).

3. O estatuto e forma jurídica da CITE como limitação da sua efetividade

A autonomia administrativa dos mecanismos oficiais para a igualdade é um fator de peso da sua efetividade, pela facilidade em gerirem de forma célere e sustentada projetos, programas e financiamentos. O estatuto orgânico é, por isso, fundamental, robustecendo a capacidade de intervenção e o reconhecimento deste tipo de entidades. Por vicissitudes diversas, a CITE existiu sem Lei Orgânica até 2010 (MTSS, 2010), o que a colocava, e aos seus quadros, numa situação de grande fragilidade, como revelam as seguintes afirmações:

A CITE já desempenhava um papel muito importante, mas tinha uma estrutura orgânica muito frágil porque dependia do IEFP, quer para os quadros que iam para lá, quer pela própria estrutura orgânica que é uma estrutura muito incipiente. No fundo, as pessoas preocuparam-se imenso com a criação daquela Comissão tripartida, com os parceiros sociais, mas todo o sistema que estava anterior não funcionava. Não tinha estrutura de apoio, a não ser as pessoas que eram postas lá pelo IEFP. Aliás, durante muito tempo a presidente da CITE nem sequer tinha a categoria de Diretora-Geral, era uma Diretora de Serviços (Entr. a ex-presidente da Comissão).

A casa tinha outro problema grave quando eu lá cheguei, que era uma situação que não era responsabilidade de ninguém, e que eu me debati com o mesmo problema, que era: a Comissão quando foi criada foi numa lógica de haver a Tripartida que é a própria Comissão, alguém que preside à Comissão e depois uma espécie de gabinete de apoio. Quase como um gabinete dos governos, alguém que apoia a organização. Só que a casa organizou-se como estrutura quase como uma direção-geral, como um serviço. E foi ganhando competências como um serviço,

passou a ter uma Linha Verde, publicações, projetos... Os processos, as atribuições foram aumentando ao longo dos anos e criou-se como serviço. E só tinha uma presidente a quem toda a gente respondia. Que, teoricamente, a [refere-se a uma ex-presidente] fê-lo, que não tinha ninguém para a substituir localmente. A [refere-se a uma ex-presidente] durante três anos nunca foi de férias. [...] mas as pessoas têm direito a férias, senão é a loucura total. A presidente decidia tudo, desde a atribuição da esferográfica à decisão mais importante do parecer. Isto não era viável. [...] a casa dá uma estrutura mais adequada, com uma vice-presidente, com a Lei Orgânica. Eu acho que a casa devia ter núcleos e coordenadores de núcleos (Entr. a ex-presidente da Comissão).

Uma consequência da ambiguidade de estatuto jurídico colocava-se na situação dos seus efetivos, que, entre outros aspetos, não beneficiavam dos mesmos procedimentos para evolução na carreira dos seus colegas do IEFP, como, por exemplo, a ausência de avaliação de desempenho entre 2004-2008 (CITE, 2009: 16).

Organizei toda a parte administrativa, fiz pela primeira vez o SIADAP [Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública], as pessoas da CITE não eram avaliadas e isso dava-lhes uma situação de grande desigualdade relativamente às pessoas do IEFP de onde eles são funcionários, não podiam concorrer a nada. [...] A primeira vez que as pessoas da CITE foram avaliadas foi comigo. Fui organizar a casa (Entr. a Catarina Marcelino, ex-presidente).

A vontade política para criar a lei orgânica da CITE resulta de uma queixa da Comissão Europeia de que Portugal não estava a cumprir a Diretiva da Igualdade de 2003, por não ter um mecanismo independente para as questões da igualdade no trabalho, tendo em conta que as decisões da Comissão Tripartida não eram equilibradas:

Foi um acaso da União Europeia. Com a diretiva que nós tínhamos que transcrever e que não transcrevemos sobre a independência, era uma diretiva que dizia que com serviços dessa natureza os serviços tinham que ser independentes e a CITE não tinha a independência suficiente em termos da conceção da Comissão. A Comissão agora é diferente da altura em que eu lá estive. Ficou com uma constituição igual à da Comissão Permanente da Segurança Social e não é. Tinha um peso muito grande da administração pública. A Tripartida não tinha feito a transcrição da Diretiva. Houve uma pressão da União Europeia que ia multar o Estado e ia mandar para o Tribunal Europeu o incumprimento.... Ninguém estava a mexer em leis orgânicas para aumentar cargos nem nada e nós conseguimos, por via dessa pressão europeia, foi muito bom, foi uma coisa muito positiva (Entr. a Catarina Marcelino, ex-presidente).

Não vamos aqui explorar este aspeto já amplamente discutido no Capítulo 3, sendo que apenas quisemos aqui refletir sobre alguns dos impactos desta ambiguidade estatutária. A par destas limitações administrativas pela falta de lei orgânica, outro fator que de certa forma condicionou a ação da Comissão prende-se com os entendimentos acerca do seu mandato e missão.

4. Um mandato sob contestação

Desde as primeiras reuniões da CITE que o seu mandato foi objeto de equívocos e falta de um entendimento comum, questionando-se mesmo a legitimidade da sua intervenção jurídica. As perspectivas dividiam-se entre as pessoas que consideravam a emissão de pareceres a missão central da CITE (como foi o caso, por exemplo, da representante da CGTP-IN, ou mesmo das representantes da CCF), e as pessoas que atribuíam uma certa incompetência jurídica à CITE, recomendando-lhe missão “menos pesada” (era o caso de alguns representantes das tutelas e de entidades patronais). Logo na primeira reunião, o Diretor-Geral do Trabalho (José Rocha Pimentel) salientava que «a Comissão se deve dedicar à não discriminação no trabalho e no emprego em geral e não estritamente em função do sexo» (Ata da primeira reunião em 8/4/80).

Nos primeiros tempos da Comissão, foi em torno do assunto das queixas que se discutiu e questionou o mandato da CITE. A partir do momento em que Maria Adelaide Lisboa se tornou presidente da CITE (Ata de 20/1/1987) foi assumida uma discussão mais aprofundada acerca do propósito da CITE. De facto, verifica-se ao longo das atas seguintes que a Comissão assume que a sua prioridade é a análise de queixas (Ata de 26/1/1988). Dá-se também início a um questionamento relativamente às razões por detrás da ineficiência (atrasos) da CITE na resposta às queixas (em 1988 tinham dois anos de atraso). A outra grande parte do trabalho da CITE prendia-se com a, na altura, recente integração de Portugal na CEE. Este facto exigiu que a CITE, entre outras organizações, assumisse um papel de intermediária entre Portugal e a Europa em matéria de igualdade de género.

A extensão à função pública do disposto no Decreto-Lei 392/79, através do Decreto-Lei 426/88, de 18 de novembro, assumiu também uma dimensão transversal nas discussões. Esta questão é sempre discutida como algo de consequências incertas, nomeadamente no que diz respeito à estrutura e ao modo de funcionamento da CITE. A representante da CGTP-IN, por exemplo, foi quem mais veementemente se opôs a tal extensão, por receio de que a CITE se aproximasse gradualmente de um organismo governamental; propôs inclusivamente que se criasse um mecanismo específico para a função pública (Ata de 9/2/1988).

Uma década depois, na reunião de 6/3/1990 (Ata de 6/3/1990), Avelino Mendes Oliveira, representante do Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT), afirmava que a «CITE deveria ser mais um órgão consultivo, divulgar um parecer é correto, instruir um processo é difícil para a CITE». Isto a propósito das dificuldades de entendimento entre a CITE e a Inspeção do Trabalho. O representante da CCP (Joaquim Pessoa Fernandes) afirmava que a «CITE não tem isenção suficiente» para analisar as queixas, no que teve a concordância da CIP (Nuno Guedes Vaz). Adelaide Lisboa interveio em defesa da qualidade e

competência da Comissão nesta matéria, mas o Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional acabaria por recomendar à CITE que evitasse transformar-se num serviço e que atuasse essencialmente como «órgão de *lobby* junto das instituições» (Ata de 6/3/1990).

O que estava em discussão eram os preocupantes atrasos da CITE na emissão de pareceres e na resposta a queixas. Enquanto a presidente da CITE e as representantes da CCF e da CGTP-IN defendiam a centralidade da análise e resposta a queixas na ação da CITE, apelando a uma responsabilização política da Inspeção-Geral do Trabalho (IGT) para uma colaboração mais efetiva; todos os restantes participantes na reunião defendiam a proeminência da IGT no trabalho de análise mais aprofundada das queixas, por possuírem os meios para avaliação das situações em causa – «A IGT vai ao local, analisa, tem técnicos preparados para este tipo de trabalho. Só aceita como discriminação aquilo que é discriminação, e não aquilo que querem que seja discriminação» (Avelino Mendes Oliveira, MPAT, Ata de 6/3/1990).

Em 1995, a Lei 17/95, de 9 de junho, que ampliou as competências da CITE, impondo o parecer prévio obrigatório em caso de despedimento, além de ampliar competências, colocou uma pressão sobre o corpo jurídico da Comissão, que passou a ter 30 dias para emitir o parecer prévio obrigatório. Nas reuniões de 31/1/1996 e de 14/2/1996, discute-se o impacto desta lei sobre o funcionamento da CITE. A Presidente diz que estão a chegar à Comissão vários pedidos de parecer enviados pelas entidades empregadoras sobre a aplicação da Lei 17/95, de 9 de junho de 1995, designadamente pedidos de parecer ao abrigo do Art.º 18.º-A. Sendo que as suas disposições têm caráter inovador, a Presidente entende que os membros da Comissão deverão refletir conjuntamente e em sede própria qual o seu entendimento relativamente às questões concretas. Posta a discussão sobre a delimitação do âmbito da letra da Lei, e após os membros presentes se pronunciarem, foi unânime a opinião de que a CITE deveria restringir o seu parecer à existência de discriminação face à situação em que a trabalhadora se encontra (grávida, puérpera ou lactante). A Alta Comissária para a Igualdade e Questões da Família, presente na reunião, defendeu a importância de incentivar um processo eficaz para que as mulheres se queixem quando se sentem discriminadas e assediadas e que é fundamental que estas não corram riscos ao apresentarem as suas queixas.

5. (Des)articulações com *stakeholders*: o caso das inspeções do trabalho

Relembremos que um dos fatores que contribui para a efetividade de organismos como a CITE é o envolvimento dos *stakeholders* e a qualidade do trabalho de rede do mecanismo (EQUINET, 2012). A ampliação de mandato referida teve efeitos qualitativos significativos sobre o estatuto da Comissão, ampliando o seu (re)conhecimento e reforço de legitimidade de intervenção por parte das entidades empregadoras e até de outros serviços da administração pública. Com efeito, um dos problemas

recorrentes expressos nas atas é a falta de cooperação por parte de outros serviços públicos. Em ata do dia 12/5/1983, encontra-se o seguinte registo: «Presidente refere que a CITE se confrontou com a ausência de informações e Maria do Carmo Nunes refere que estas atitudes têm-se cruzado com o problema da falta de autoridade da CITE». Na reunião de 30/6/1987, está registado um lamento da Presidente por, «relativamente ao questionário sobre a directiva 76/207/CEE, os serviços não responderem à CITE». Três anos depois, em 6/3/1990, ainda se registava para a posteridade: «Presidente refere que sente dificuldades quotidianas devido à falta de Recursos Humanos e ao “choque” com outros serviços». Poderíamos apresentar mais citações deste tipo, mas cremos que estas são suficientes para fundamentar a nossa conclusão.

O menosprezo não vinha apenas dos serviços estatais, os próprios agentes privados ignoravam as solicitações da Comissão – na ata de 23/9/1992, regista-se outro lamento quanto à falta de resposta:

Relativamente aos anúncios de oferta de emprego, os directores dos jornais não responderam aos pedidos de entrevista feitos pela Presidente da CITE, sendo assim serão enviadas cartas aos directores dos jornais, a avisar das multas que começarão a ser efectuadas quando existirem, nos jornais, anúncios discriminatórios.

Os problemas de articulação mais graves ocorreram com a, na altura, Inspeção-Geral do Trabalho, atual Autoridade para as Condições de Trabalho. A gravidade da falta de articulação decorria da necessidade de existir uma estreita cooperação entre as duas entidades, condição indispensável à efetividade da ação de cada uma. Ainda que sem efeitos práticos concretos no reforço da relação com as Inspeções do Trabalho (IT) até à década de 2010, a obrigatoriedade de parecer da CITE recentra-a e legitima-a numa relação que sempre foi objeto de queixas e dificuldades de articulação. Em 1990, Ana Vale, representante da CGTP-IN, questionava o Secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional:

Sempre que a Inspeção Geral do Trabalho é chamada a intervir pela CITE ou não atua, ou entra em conflito com a CITE, ou conclui que na sua interpretação não há discriminação e tudo fica na mesma. Esta é, por isso, uma questão política, poder-se-á contar, de futuro, com a Inspeção Geral do Trabalho ou a situação referida vai manter-se? Pode a CITE contar com o empenhamento político do senhor Secretário de Estado no sentido de a sua acção ser devidamente apoiada pela IGT? (Ata de 6/3/1990).

A necessidade de articulação com o organismo responsável pelas inspeções do trabalho, além de decorrer da Lei da Igualdade de 1979, é mencionada logo nas primeiras reuniões da CITE. Na reunião de 14/10/1980, discutiu-se a intervenção a fazer junto do Inspetor do Trabalho para conhecer as medidas previstas de combate à discriminação e a sua opinião relativamente à alínea c) do n.º 2 do art.º 15.º da Lei da Igualdade. Um dos pontos fundamentais do contacto com o Inspetor seria a efetiva garantia de resposta das IT em situações detetadas pela CITE e vice-versa; fala-se também da necessidade

de sensibilizar os/as inspetores/as para a discriminação (Ata de 19/4/1983). A primeira discordância e mesmo tensão recenseada corresponde ao Caso Novotex, onde a IT apresentou um entendimento diferente sobre a discriminação em função do sexo (ata de 24/7/81). Em vários episódios relatados nas atas, fica provada a relutância da IT em cooperar e articular o seu trabalho com a CITE, quer na apreciação de alguns casos, quer no desenvolvimento de estudos, o que terá contribuído para a sua menor efetividade. Existe mesmo, na ata de 8/7/1986, uma decisão de fazer queixa ao Ministro do Trabalho e Segurança Social acerca «da postura da IGT face ao ofício 1712/NAT de 4 de Julho de 1986», relativo à coordenação conjunta de um estudo sobre discriminação no setor têxtil, em que a IGT discordava da metodologia proposta pela CITE. Na ata, verifica-se que a representante da CGTP-IN manifesta profunda estranheza pela atitude da IGT e pergunta se «a IGT se pode recusar a satisfazer as solicitações da CITE, que têm por fim comprovar a existência de práticas discriminatórias nas empresas, e que haviam sido despachadas pelo Ministro da tutela».

A articulação com o organismo responsável pelas inspeções do trabalho foi evoluindo e os contactos estreitaram-se no âmbito de projetos, como pudemos apurar nas entrevistas. No estudo de avaliação do III Plano Nacional para a Igualdade, reconheceu-se como uma das fragilidades do combate à discriminação no trabalho e no emprego a «persistência das limitações da actuação da ACT na inspecção e reparação de situações de discriminação laboral com base no sexo» (Ferreira *et al.*, 2011: 201). Outros trabalhos demonstraram a “mitigada e incipiente” ação daquele organismo no âmbito do paradigma preventivo e a escassez de um trabalho no domínio da discriminação e igualdade de oportunidades em razão do sexo no trabalho e emprego (A. C. Ferreira, 2005: 50).

Atualmente, a colaboração estende-se ao nível da apreciação de anúncios de ofertas de emprego e outras formas de publicitação de processos de recrutamento e seleção. Nos casos de deteção de ilegalidades, a CITE remete a informação para as respetivas unidades locais da ACT. São também enviadas queixas, em especial as que são transformadas em pedidos de informação.

Um dos passos decisivos em matéria de articulação entre a CITE e a ACT foi dado em 2011 com o lançamento do projeto conjunto “Instrumentos e metodologias em Igualdade de Género para a atividade inspetiva da ACT”, que culminou em 2012 com o lançamento de um guião e respetiva conferência pública – “Conferência internacional *Contributos para uma perspetiva de género nas relações laborais: da ação inspetiva à negociação coletiva*”. O guião representa um instrumento decisivo para a prática inspetiva, apoiando a ação de inspetores e inspetoras na deteção e análise das situações de discriminação sexual, como refere o Relatório Intercalar de Avaliação do IV PNI:

[O Projeto] teve como objectivo a valorização da dimensão de género nas ações de carácter inspetivo, a formação e sensibilização dos inspetores/as de trabalho para a

aquisição de competências específicas na identificação e a caracterização de situações de discriminação, em função do sexo, nos locais de trabalho, nomeadamente situações de discriminação indireta, e a concepção de instrumentos de apoio à atividade inspetiva, que permitam evidenciar situações de discriminação e de não cumprimento da legislação laboral em matéria de igualdade de género. Este projeto permitiu reforçar a atitude dos/das inspetores/as da ACT relativamente aos princípios de igualdade de género e à forma como esta matéria é incorporada nas atividades inspetivas e na melhoria da eficácia da atividade inspetiva no controlo de práticas laborais discriminatórias em função do sexo e no cumprimento da legislação laboral em matéria de igualdade de género. Este projeto permitirá à inspeção de trabalho, também, atuar de forma mais eficaz na deteção e reparação da discriminação salarial entre mulheres e homens (CIG, 2012: 33).

É, porém, importante referir que este trabalho de formação e trabalho mais estreito com o organismo das inspeções do trabalho foi tentado no período de presidência de Maria do Céu da Cunha Rêgo, que, como se pode ver no excerto que se segue, articulava de forma direta com o Inspetor-geral do Trabalho, até porque a equiparação do seu cargo a diretora-geral lhe conferia essa legitimidade institucional. Nessa altura, foi levada a cabo formação a inspetores e inspetoras e elaborou-se um pequeno guião:

Facilitou o facto de a presidente estar ao nível do inspetor-geral. E a insistir. Nessa altura também ajudou que estava lá um inspetor do trabalho que fez tudo ao nível interno que era possível. Fez-se um guião [de apoio à inspeção]. Saiu agora mas já nessa altura se fazia formação e havia já muita... Esse documento agora é mais completo (Entr. 18).

Atualmente existe, sem dúvida, um maior compromisso em efetivar a colaboração entre a CITE e a ACT, materializada em parcerias estratégicas em vários projetos, como é o caso do mencionado no Relatório Intercalar do IV PNI (CIG, 2012: 62), relativo à apresentação de uma

proposta de um projeto para a realização de um inquérito nacional ao assédio no mercado de trabalho, que abrangerá o assédio sexual e moral e homens e mulheres, numa amostra a nível nacional, a integrar o Programa para a Área da Igualdade em Portugal do Instrumento Financeiro EEA GRANTS (CIG, 2012: 62).

6. Centralismo e fechamento da administração pública portuguesa

Compreendem-se melhor estas dificuldades de trabalho colaborativo entre instituições se atentarmos na caracterização da administração pública portuguesa como muito fechada e centralista efetuada em vários estudos (v.g., Aguiar, 1987; Cardoso, 2000; Ferreira, 1998; Mozzicafreddo, 1997; Nicholls, 2007; Santos, 1993). Neste contexto institucional, a introdução de novas agendas é difícil, marcada pela resistência e até mesmo rejeição, particularmente se, sob a capa do processo de modernização, subjazem estruturas e legados de passados institucionais conservadores (Aguiar, 1987; Nicholls, 2007; Santos, 1993).

Estas características dificilmente se abrem à inovação e, concretamente, à transversalização de uma perspetiva que se quer omnipresente desde o processo decisório das políticas à sua implementação e avaliação. Qualquer organismo estatal que pretenda contagiar outros com as suas preocupações depara-se com barreiras por vezes intransponíveis sempre que, à tendência para limitar a informação disponibilizada publicamente, ou mesmo para a reter, por parte de quem ocupa os lugares de chefia, se juntam rivalidades pessoais ou estratégias de acumulação de poder (Cardoso, 2004: 219). Pode afirmar-se que, em algumas fases da existência da CITE, foi isso mesmo que se verificou. A obrigação de ter que constantemente legitimar a sua existência e defender o seu campo de atuação, nas margens de um outro mecanismo oficial para a igualdade com atribuições dificilmente separáveis, criou uma pressão constante que, sem dúvida, influenciou o desempenho da CITE. Dependendo das conceções conferidas ao seu mandato pela respetiva liderança, nuns períodos a CITE foi mais expansiva na sua atuação, noutros, mais restritiva, limitada à função de “vigiar a aplicação da lei”.

Não só as lideranças marcaram a diferença, mas também o apoio que receberam da respetiva tutela. Em Portugal, como vários estudos têm mostrado, os partidos políticos do centro-esquerda têm feito uma certa diferença, apesar de argumentos relativos à indiferença governativa (Marques, 2001), num sistema definido pela alternância governativa entre os dois maiores partidos (Jalali, 2007). O estudo recente sobre o feminismo de Estado em Portugal mostra, com efeito, que os governos liderados pelo Partido Socialista (PS) (o XIII, XIV e XVII) foram considerados pelas pessoas entrevistadas como os que mais desenvolveram as políticas de igualdade (Monteiro, 2011a). No caso da CITE, no entanto, e recuando um pouco mais, não confirmámos esta ideia de um modo tão claro face ao fraco desempenho neste capítulo de dois governos liderados pelo PS. Há que ressaltar que o primeiro nesta condição, embora liderado por este partido, resultou de um acordo de incidência parlamentar com o Partido Social Democrata (PSD), tendo o Ministério de tutela da CITE – o Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS) – sido entregue a Amândio de Azevedo, do PSD. Verificamos, assim, que durante a vigência deste governo (de 9 de junho de 1983 a 6 de novembro de 1985), estando José Pimentel na presidência da CITE, esta Comissão ficou praticamente paralisada. As denúncias e reclamações pela falta de resposta governamental às exigências de mais recursos feitas pela Comissão são uma constante em todas as atas durante este período. Em ata do dia 6 de dezembro de 1983, registam-se várias vezes que se manifestam no sentido de lamentar o facto de o MTSS evidenciar uma clara «ignorância em relação à existência, natureza, fins e lugar da CITE, não obstante a prestação oportuna de informações anteriores», tendo sido deliberado oficialiar o «Serviço de Comunicação Social e Relações Públicas e a Recepção do MTSS, chamando a atenção para esta lacuna». Em ata de 28 de fevereiro de 1984, refere-se que:

apenas se conseguiu o destacamento de uma socióloga e a colaboração de um analista de profissões (um dia por semana), o que põe em causa a imagem da

CITE, a sua credibilidade e efectividade e põe em risco a execução do projecto sobre os anúncios de emprego na imprensa, já anteriormente aprovado, bem assim como todo o conjunto de actividades programadas (Ata de 28/2/1984).

Encontrámos, com efeito, sinais de alguma indeterminação relativamente às atribuições da Comissão, nomeadamente em algumas intervenções dos seus membros em reuniões e na necessidade de responder, conforme ata de 13 de novembro de 1984, ao requerimento do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (apresentado por Zita Seabra quatro meses antes). A resposta a dar ao requerimento foi estudada em reunião, tendo sido propostos vários acrescentos aos que a própria Presidência tinha arrolado. A resposta veio um mês depois – a 18 de dezembro – com um despacho do MTSS no qual é comunicada a decisão de «renovar a composição da Comissão». Passaram 10 meses até que a Comissão, com nova composição, começasse o seu mandato (a primeira reunião data de 29 de outubro de 1985). O governo apenas sobreviveria mais um mês, tendo-lhe sucedido, durante um largo período de dez anos, governos liderados pelo PSD (sempre com Aníbal Cavaco Silva como Primeiro-Ministro), até o PS ganhar de novo as eleições em 1995.

O outro governo do PS em que não se confirma um maior empenhamento no campo das políticas de igualdade, especificamente no campo do trabalho e do emprego, foi o XVII governo (entre março de 2005 e outubro de 2009), em que o PS dispunha de maioria parlamentar, com José Sócrates como Primeiro-Ministro e José Vieira da Silva como Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social. Durante este período, a CITE viveu um dos mais negros períodos da sua história, dificilmente imaginável depois dos 10 anos anteriores de fecunda atividade, de grande afirmação. A Presidente, Josefina Leitão, viu a sua comissão de serviço chegar ao fim, em 2005, sem sucessor/a nomeado/a, deixando no seu lugar, como Presidente interino, António Lucas. Segundo nos declarou em entrevista:

Eu, como já tinha o tempo, resolvi reformar-me. Pensei que a reforma não ocorria com a velocidade com que decorreu. Quando veio a minha autorização, coincidiu com a queda do governo de Santana Lopes, em 2005. Porque o governo já não podia nomear ninguém. Foi uma coisa horrível, [...] pedi uma audiência aos dois Ministros da tutela para lhes comunicar que ia reformar-me. Aquilo aconteceu tão rapidamente que quando eu tive a audiência [...] foi-me comunicado nesse momento que estava reformada. A situação foi complexa porque não podiam nomear ninguém. E então arranjaram uma solução, que eu ainda trabalhei em regime de reformada a exercer funções (agora já não seria possível). E, depois, eu fui-me embora e ficou o Dr. António Lucas [...] em regime de substituição, ficou interino (Josefina Leitão, ex-presidente).

Ainda no mandato de Josefina Leitão, já era manifesta a existência de outro problema suplementar relacionado com o retomar da ideia de que não se justificava a existência de duas Comissões, desencadeando-se a iniciativa de as fundir durante o governo de Durão Barroso, com Nuno Morais Sarmento (PSD) na Presidência do Conselho de Ministros e António Bagão Félix (CDS) no Ministério da Segurança

Social e Trabalho. Foram, então, encomendados estudos para analisar as condições da fusão dos dois mecanismos oficiais para a igualdade, tendo sido recolhidos vários testemunhos. Não tendo o governo encontrado abertura para essa fusão por parte dos parceiros sociais, o projeto foi abandonado e reduzido à transferência das funções de promoção da igualdade da CITE para a CIG, em 2007, já na vigência do governo Sócrates, com Jorge Lacão na Presidência do Conselho de Ministros e José Vieira da Silva no Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Josefina Leitão dá-nos conta do seu argumentário para dar continuidade às duas Comissões:

Eu achava, e procurei demonstrar, que as duas Comissões têm uma natureza completamente distinta. Uma era uma Comissão Tripartida independente. E em apoio da minha posição foi a revisão da diretiva da igualdade, de 1976, que veio reforçar a ideia dos organismos independentes. Por outro lado, devo dizer que tive o apoio das pessoas da Tripartida, dos parceiros sociais que também não estavam interessados. Estavam interessados em manter a autonomia da CITE. Aliás, deve-se dizer que, em rigor, as próprias Tutelas achavam, admitiam uma solução que fosse uma solução em que a CITE fosse integrada na CIDM, mas com uma certa autonomia. A ideia era um bocado essa. E na altura até o Ministro da Presidência pediu um estudo sobre a fusão das duas Comissões. Foi uma coisa séria. E dei muita informação à Consultora sobre os mecanismos para a igualdade. Como eu trabalhava muito a nível internacional, tinha muita dessa documentação, muitos contactos a nível internacional e sabia que havia Comissões com este grau de independência [...], tripartidas com uma estrutura quase judicial, ou de provedor – as provedorias para a igualdade. No fundo, foi sempre no sentido de eventualmente admitir uma ligação entre as duas comissões, mas a CITE ficar independente e a CIDM fornecer toda a parte de estrutura administrativa para a CITE. Porque a CITE tinha uma estrutura administrativa muito frágil (Josefina Leitão, ex-presidente).

É certo que podemos identificar nestes considerandos, sobre as diferentes culturas da CIG e da CITE, os principais fundamentos da continuidade de ambos os mecanismos. Neles ressalta a afirmação da independência atribuída à CITE/Tripartida, ao dispositivo que reúne em volta de uma mesa representantes dos parceiros sociais para discutir/analisar e votar pareceres, respostas a denúncias recebidas ou propostas de atividades e de iniciativas legislativas. À volta desta mesa sentam-se, fundamentalmente, juristas, já que os parceiros sociais tentam fazer-se representar por este tipo de profissionais, por entenderem que as tarefas a desempenhar são de natureza essencialmente técnica. Apenas uma das pessoas entrevistadas, representante de um dos parceiros sociais, assumiu, com efeito, que no seu entender a sua missão vai para além da técnica jurídica, sendo antes uma tomada de posição política. Vejamos os moldes em que ela fundamenta a sua posição, acompanhando-a da análise de um caso que tinha sido objeto de parecer da Comissão Tripartida:

Era uma empresa que tinha quatro pessoas, uma [das duas mulheres] estava grávida, a outra não [...], mas eles aqui só invocaram o pomenor da mulher grávida. Fui aos quadros de pessoal ver qual era o quadro de pessoal, eram quatro, ver quantas pessoas é que foram despedidas, só foram duas e por coincidência eram as duas mulheres. Juridicamente... lá está, eles todos votaram a favor, porquê? Porque juridicamente nada lhes diz que há aqui discriminação, havia um critério objetivo juridicamente, havia um critério objetivo, o da antiguidade. Elas eram as mais novas. Porquê? Por

acaso agora já saiu da lei este critério, que era obrigatório, que era o da antiguidade. Agora já não está na lei, mas continua a ser um critério objetivo. Se uma pessoa for buscar à antiguidade, normalmente, as mulheres grávidas são as mais novas, portanto, é um fato à medida que dá sempre para tudo. À menor antiguidade corresponderá sempre a rapariga que está grávida, portanto é sempre ela que vai para a rua. Juridicamente é sustentável, político-sindicalmente não é sustentável. [...] Nós aqui, em Portugal, desde que seja fundamento económico... não sei quê... com critérios objetivos... Ora o que eu disse na reunião da CITE é que “critérios objetivos” eu consigo-os encontrar em todo o lado – ou é a mais nova, ou é a que tem menos formação, ou a que é menos polivalente. Se eu puser a X durante um mês a fazer tudo, depois posso dizer: Vou despedir a Y porque ela não é polivalente e a X é extremamente polivalente. Porquê? Porque um mês antes eu tinha posto a X a fazer tudo, quer dizer, isto é um critério objetivo, está lá nas funções, até vou ao quadro de pessoal e até meto lá cinco linhas para X e para a Y deixo lá só administrativa e depois pronto, digo assim: “não, ela é polivalente”. Portanto, é muito fácil criar critérios objetivos. Em conclusão, muitas vezes nós não nos podemos só subjugar às palavras da lei, não podemos, não podemos e este processo que se referiu é mais um. Realmente esta C. era a mais nova, estava grávida, a empresa é de engenharia e de consultadoria, toda a gente sabe que é um mercado que está realmente em retração, que estão com graves dificuldades, mas de quarto preservaram dois – os postos masculinos (Entr. 1).

As duas perspetivas que perpassam nesta narrativa e neste discurso encontramos-nas no seio da CITE, onde constatamos uma divisão clara entre quem pensa que a missão desta se cinge «a fazer cumprir a lei que é neutra, mas imbuída do princípio da igualdade», como ouvimos de uma ex-presidente da CITE, e quem reconhece que nem o direito nem a lei são neutros e que, para garantir a aplicação do princípio da igualdade, é fundamental desenvolver políticas adequadas. Esta dissensão cria espaço ao surgimento de um certo secessionismo do grupo de juristas, que tendem a ver-se e a serem vistos como constituindo um grupo à parte – o núcleo duro – da CITE. Não só a natureza das suas funções o distinguiria, mas também o quadro exigente em que estas são desenvolvidas, por exemplo, em termos da enorme pressão que resulta do excessivo número de solicitações e do apertado prazo exigido para a resposta. Este núcleo, em particular, a par dos parceiros sociais, resistia a fundir-se na CIG, porque, como também nos confidenciaram em entrevista:

Por outro lado, eu também achava que eram duas culturas completamente distintas. Uma era uma cultura de matriz mais feminista e a cultura da CITE era uma matriz muito mais de igualdade entre homens e mulheres. E isso era uma coisa... duas culturas, duas maneiras de estar (Entr. 22).

Manuela Aguiar, que, aquando da sua chegada à Secretaria de Estado do Trabalho (em 1978), tinha encontrado abandonado o anteprojeto da lei da igualdade no mercado de trabalho elaborado pela então CCF, tomou em mãos a tarefa de ultimar este diploma legal, animada pela sua preocupação com a discriminação vivida por mulheres e homens, nomeadamente no acesso ao exercício de certas profissões e categorias profissionais. Sob influência do modelo sueco de *Ombudsman* para a igualdade de oportunidades, a CITE foi pensada na altura por esta governante em clara distinção da CCF, rejeitando «o sentido sexualizado e de acção direccionada

às mulheres» que a CCF atribuía a este mecanismo para a igualdade. Em entrevista a Rosa Monteiro, Manuela Aguiar justificava assim as suas opções na altura:

O modelo é o da paridade porque influenciado pelo modelo sueco. É uma luta pela igualdade entre homens e mulheres. A ideia é muito da influência sueca pela parte do *ombudsman* que não é das mulheres, mas da igualdade. O equilíbrio entre homens e mulheres. Noção de equilíbrio, do equilíbrio como um bem. O *Ombudsman* sueco baseava-se numa lei que dava preferência ao sexo sub-representado no acesso à profissão e aos cargos e eu considerava isso fundamental (Monteiro, 2010b: 48).

Esta diferenciação propositada esteve na base da construção da CITE enquanto mecanismo para a igualdade com uma missão específica, que justifica que hoje se continue a falar na existência de duas instituições/duas culturas. Deste quadro complexo de imagens e representações recíprocas resulta um clima pouco convidativo ao trabalho colaborativo, mesmo até para a simples gestão de projetos em parceria, menos ainda para a integração institucional. Como nos disse uma das pessoas entrevistadas,

eu fico perplexa quando percebo o atrito entre os dois serviços e o facto de, na verdade, em algumas coisas, se atropelarem. [...] Claro que a CITE continuou a fazer o seu trabalho até porque, nomeadamente, os interlocutores externos, nomeadamente, os parceiros sociais, nomeadamente, essa valência à CITE e tudo isso continua. Até porque as pessoas que sabiam trabalhar nessa área não estavam na CIG, mas foi uma coisa que me causou alguma perplexidade. [...] Quer parecer-me que as coisas estão bastante melhores nesse aspeto. [...] Mas pessoas que estão na CITE há muito tempo e pessoas que estão na CIG há muito tempo arrastam consigo uma nuvem negra que estrategicamente [...] não ajuda (Entr. 15).

A CIG (CCF, na altura) teve, no entanto, uma influência determinante na criação da própria CITE⁹⁹ e intensa participação nas reuniões na fase inicial desta Comissão, tendo sido um elemento decisivo na respetiva capacitação (a par da representante da CGTP e da representante do IEF, como já foi referido). Pode identificar-se, através das entrevistas, que a tensão entre as duas instituições cresceu a partir do momento em que a CITE adquiriu uma maior dinâmica e se exteriorizou, absorvendo praticamente a totalidade do espaço de intervenção na temática da conciliação, da dessegregação do mercado de trabalho, da disparidade salarial e da responsabilidade social, enquanto a CIG (na altura, CIDM) via crescer ao seu lado outros organismos especializados que lhe retiravam campo de ação, como era o caso da Estrutura de Missão contra a Violência Doméstica (EMCVD).¹⁰⁰

⁹⁹ Veja-se o estudo de Rosa Monteiro, já referido, sobre a genealogia da lei da igualdade no trabalho e no emprego, no qual se mostra a influência determinante na sua produção de algumas mulheres em lugares-chave na Assembleia da República e na Administração Pública, nomeadamente na Comissão da Condição Feminina (incluindo as representantes das associações de mulheres que integravam já o seu Conselho Consultivo) (Monteiro, 2010b: 53).

¹⁰⁰ A EMCVD foi criada em janeiro de 2005, com o propósito de combater a violência doméstica e de promover o debate público desta matéria, durante a vigência do Governo de coligação PSD/PP, que, na altura, a colocou «na dependência do ministro que tutela a área da segurança social» (PCM, 2005: 706), decisão desde logo contestada. Com a reorientação política decorrente da tomada de posse de um novo governo, agora do PS, a EMCVD passou a depender do Ministro da Presidência, Pedro Silva Pereira, e do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, Vieira

Do percurso perscrutado podemos, portanto, concluir que a CITE não se viu reforçada, pelo contrário, durante a legislatura em que o PS teve maioria absoluta (2005-2009). Durante este período, «a presidente da CITE até tinha dificuldade em ir a despacho com o Sr. Ministro» (Entr. 29). Nesta mesma fase, foi a CIG que se viu reforçada, com a absorção de funções anteriormente atribuídas à CITE e com o alargamento do seu âmbito de atuação à “igualdade para todos” (celebrada na União Europeia no ano de 2007). Este reforço ganhou expressão na mudança de designação de CIDM para CIG (ou seja, de “igualdade e direitos das mulheres” para “cidadania e igualdade de género”) e na inclusão de outros eixos de discriminação na composição do seu conselho consultivo.¹⁰¹

O percurso da CITE não confirma, portanto, a regra de que os mecanismos oficiais de igualdade tendem a sair reforçados em mandatos governamentais sob a liderança de partidos de esquerda, durante os quais as estruturas de oportunidades políticas tendem a ser vistas como mais abertas às agendas dos movimentos sociais e a reforçar o feminismo de Estado (Valiente, 1996).¹⁰² Diga-se, porém, que esta situação de perda atingiu especificamente a CITE, porque todos os indicadores que se possam mobilizar para avaliar o desempenho governamental durante o período 2005-2010 devolvem uma forte dinâmica na área da promoção da igualdade entre mulheres e homens. Basta recordar a lei dita da paridade (2006); a escola a tempo inteiro para as crianças até ao primeiro ciclo (2006); a despenalização do aborto (2007); a alocação de fundos estruturais para a implementação de planos para a igualdade nas organizações públicas, privadas e do terceiro sector (2007); o reforço das políticas de prevenção e combate à violência doméstica (2007); a legalização do casamento de pessoas do mesmo sexo (2009). Para além de ter sido dada continuidade às políticas de apoio à inserção das mulheres com menor empregabilidade no mercado de trabalho, através das medidas ativas de emprego, do reforço das condições de reconciliação da vida familiar e profissional e da majoração de investimentos que contribuam para a dessegregação do mercado de trabalho.

da Silva. De acordo com o comunicado do Conselho de Ministros, «o Governo pretende assegurar a devida coordenação das questões de igualdade de género no âmbito do combate ao fenómeno da violência doméstica» (PCM, 2005b). Com esta mudança para a área da igualdade (na dependência da PCM), a EMCVD manteria um pé na área da segurança social, com intervenção nos centros de abrigo e na rede de serviços de apoio às vítimas de violência doméstica. Elza Pais passaria a dirigir essa estrutura, mais tarde integrada na CIG, para cuja presidência transitou ela própria em junho de 2007.

¹⁰¹ O que aqui se reporta é o desfecho de mais uma reforma incompleta que preconizava a integração das duas comissões na Direção-Geral da Igualdade (DGI), a criar por extinção da então CIDM, da EMCVD e da CITE, estas últimas do MTSS, e da Unidade de Missão para o Diálogo com as Religiões (UMDR). Assim se determinava no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) no seu Relatório Final, de julho de 2006. Partia-se da constatação de que a CIDM, no fundo, tinha assumido um caráter de permanência e de funcionamento semelhante a qualquer Direção-Geral, pelo que se preconizava a respetiva institucionalização, alargando-se-lhe as competências retiradas da EMCVD e da CITE, concretamente as de natureza mais política e reguladora, «mantendo-se no MTSS as restantes funções, nomeadamente [no caso da CITE] os pareceres previstos na lei» (Comissão Técnica do PRACE, 2006: IV – 7).

¹⁰² Sobre o sentido com que usamos o conceito de feminismo de Estado, ver o Capítulo 1.

7. Do lado da procura: iliteracia de direitos

Tendo analisado até agora a capacidade da CITE para produzir os efeitos almejados, vamos agora colocar-nos do lado da procura de proteção contra a discriminação. Devemos, por isso, como sugerem Thomas e Taylor (1997), ter em conta a capacidade de quem é objeto de práticas discriminatórias para invocar os seus direitos perante a CITE ou num processo judicial. A nossa entrevistada Josefina Leitão, ex-presidente da Comissão, coloca muito bem a questão:

Eu dizia assim: ainda bem que a CITE não é muito conhecida porque se a CITE fosse muito conhecida nós não éramos capazes de dar resposta porque efetivamente as pessoas não têm consciência dos seus direitos. Isto é uma característica que se passa entre nós e passa-se particularmente em períodos de grande crise como a que nós estamos a atravessar. As pessoas têm medo de perder o emprego. É uma coisa que as pessoas precisam e não se queixam. E ao não se queixarem, ao aceitarem o que acontece é que os direitos são pouco eficazes.

Na consulta das atas, encontram-se, por parte de vários membros da Comissão Tripartida, repetidas advertências como esta:¹⁰³

A Alta Comissária diz que é importante incentivar um processo eficaz para que as mulheres se queixem, quando se sentem discriminadas e assediadas, e que é fundamental que estas não corram riscos ao apresentarem as suas queixas (Ata de 14/2/1996).

Os membros chamam a atenção para a necessidade de se legislar sobre esta matéria e lamentam que a queixosa não tenha meios eficazes para recorrer ao Tribunal (Ata de 19/10/1994).

Ana Vale refere que a experiência revela o exercício de represálias contra trabalhadores que recorrem a estes meios legais. O anonimato defende os interesses dos/as trabalhadores/as e da atuação da CITE (Ata de 19/7/1983).

Compreende-se, assim, que a CGTP-IN defendesse através da sua representante «que não era o trabalho da CITE “suscitar a apresentação de queixas”» (Ata de 20/1/1987). A falta de divulgação e as dificuldades que a CITE tem neste campo já foram mais detalhadamente apresentadas no Capítulo 4. Algumas sondagens de opinião realizadas em 2007 e 2010 dão conta da fraca notoriedade de que a CITE goza entre o público em geral e nas empresas, mesmo aquelas com envolvimento em atividades diretamente relacionadas com a CITE, como o “Prémio Igualdade é Qualidade” e os projetos desenvolvidos no âmbito do PIC EQUAL.

Outra dimensão do problema é a fraca literacia dos direitos laborais que as pessoas e as entidades empregadoras têm. Faz sentido recordar aqui os resultados de alguns estudos que atestam este défice bem como a reduzida efetividade dos mecanismos

¹⁰³ Relembramos que as atas da última década deixam de ser uma fonte relevante para esta informação por não darem conta dos debates entre as pessoas que participam, registando apenas, quando o fazem, as decisões tomadas. As entrevistas ajudaram a suplantar este défice de informação.

existentes de divulgação e informação (Ferreira e Lopes, 2009; Ferreira *et al.*, 2007b, 2011; Guerreiro e Pereira, 2006).

A análise das candidaturas ao Prémio “Igualdade é Qualidade” mostrou que:

Se bem que existam já muitas organizações com sistemas formalizados a nível da gestão de recursos humanos, ainda é bastante premente a ausência desta prática gestionária. [...] Há diversas lacunas de conhecimento e de comunicação interna, designadamente, a legislação laboral é deficientemente conhecida nas organizações, e os trabalhadores têm dificuldades no acesso a informação sobre as regulamentações da entidade empregadora (Guerreiro e Pereira, 2006: 73).

Dadas as debilidades do tecido económico já referidas, compreende-se que, em muitos casos, nem quem emprega, nem quem é empregado conheça as leis que regulam a relação entre ambas as partes. Não deixa de ser digno de nota, no entanto, que aquelas conclusões se baseiem na análise das práticas e representações das 154 entidades empregadoras que se haviam candidatado ao Prémio “Igualdade é Qualidade” entre 2000 e 2004 (Guerreiro e Pereira, 2006: 34), das quais já não se espera tal nível de desconhecimento nem tal grau de falta de formalização dos procedimentos na gestão de pessoas.

A investigação de Ferreira e Lopes (2009), centrada nos direitos associados à maternidade e à paternidade, confirmou que as pessoas revelam, em geral, um conhecimento muito vago, indefinido e por vezes dúbio desses direitos, demonstrando grande dificuldade em nomeá-los e ainda mais em defini-los. Relativamente aos direitos associados à maternidade, constatou-se que apenas dois destes direitos (os mais básicos) parecem ser conhecidos da generalidade das mães: a licença/subsídio por maternidade e a redução horária para amamentação/aleitação. Relativamente a este último, convém salientar que, em geral, as mães se referem à amamentação, o que poderá indiciar o desconhecimento do direito à aleitação. Algumas mães referiram, com efeito, não beneficiar da dispensa de trabalho pelo facto de não amamentarem (2009: 176). Relativamente ao conhecimento dos direitos associados à paternidade, a situação parece ser pior. Quase todos os direitos enumerados são amplamente desconhecidos por parte dos pais. O único conhecido da generalidade dos pais é a licença por paternidade de cinco dias. Assim, conclui-se que a maior parte dos direitos são desconhecidos de grande parte das mães e dos pais, em especial,

a licença especial para assistência a filho/a, a licença parental, a dispensa do trabalho nocturno, a deslocação à escola dos/as filhos/as e a possibilidade de trabalhar em tempo parcial ou em horário flexível. Aliás, este último foi referido apenas por uma das mulheres entrevistadas. O direito de reduzir ou flexibilizar o horário de trabalho parece ser, de todos os direitos laborais associados à maternidade e paternidade, aquele que menos mulheres conhecem (Ferreira e Lopes, 2009: 178).

Na investigação, as autoras procuraram conhecer também a perspetiva de responsáveis sindicais e de inspetores/as do trabalho acerca deste problema da iliteracia de direitos. Estes agentes reconhecem a ineficácia dos mecanismos de divulgação existentes e a persistente inacessibilidade da informação (Ferreira e Lopes, 2009). As autoras salientavam o desconhecimento da existência de alguns serviços de informação (como os prestados pela CITE), a dificuldade das pessoas em movimentar-se nas instituições para aceder a informação; bem como o facto de a pouca informação disponibilizada nem sempre ser esclarecedora, rigorosa ou fiável (Ferreira e Lopes, 2009).

Tabela 6-1. Literacia de direitos de mães de crianças com menos de três anos, segundo a escolaridade (2013)

N.º de Direitos citados	1.º ou 2.º ciclo (6.º ano ou menos)		3.º ciclo (9.º ano)		Ens. sec. (12.º ano)		Ensino superior		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
1 ou nenhum	1	20,0	6	18,2	3	6,5	3	9,1	13	11,1
2	1	20,0	4	12,1	6	13,0	2	6,1	13	11,1
3	2	40,0	8	24,2	13	28,3	9	27,3	32	27,4
4	1	20,0	8	24,2	6	13,0	8	24,2	23	19,7
5 ou 6	0	0,0	5	15,2	13	28,3	3	9,1	21	17,9
7, 8 ou 9	0	0,0	2	6,1	5	10,9	8	24,2	15	12,8
Total	5	100,0	33	100,0	46	100,0	33	100,0	117	100,0

Fonte: Inquérito por questionário aplicado a 117 mães trabalhadoras através de entrevista presencial.¹⁰⁴

Pela análise da Tabela 6-1, confirma-se que as mães com ensino completo acima do 3.º ciclo são as que mais direitos são capazes de enunciar. Com efeito, mais de um terço consegue enunciar cinco ou mais direitos. Quanto ao tipo de direitos que é mais conhecido, volta a encontrar-se a licença de maternidade/parental de 120, 150 ou 180 dias, que foi referida de forma correta por 91 inquiridas, não tendo as restantes sido rigorosas quanto à respetiva duração. Ligeiramente mais de metade das inquiridas também referiu o abono de família e a redução horária diária para aleitação (com 66 e 63 citações, respetivamente).

Segundo Lewis (1998), um fator decisivo embora não suficiente para a ampliação da literacia e utilização de direitos é a existência e ampliação dos mesmos pela legislação, uma vez que a regulamentação faz aumentar nas pessoas o sentimento de que determinado direito lhes assiste. No entanto, tal não significa que as pessoas automaticamente os reconheçam, conheçam e utilizem (Lewis, 1998), para o que se deve apostar na sua divulgação eficaz e na facilitação do seu acesso. Em termos de ampliação, em Portugal, uma mudança legislativa decisiva deu-se com o Código do Trabalho de 2009, que

¹⁰⁴ A aplicação deste questionário foi feita durante o mês de maio de 2013 no âmbito da unidade curricular “Amostragem e Inquérito”, lecionada por Virgínia Ferreira no âmbito da licenciatura de Sociologia da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. A reinquirição via telefónica permitiu validar a informação produzida.

passou a usar o conceito de direitos de parentalidade (Monteiro e Domingos, 2013). Com ele, ampliaram-se de forma muito significativa os direitos dos pais e das mães trabalhadores/as. Entre outras medidas, foi criada uma licença exclusiva para o pai e induziu-se a partilha da licença, concedendo o bônus de mais um mês de licença ao casal no caso de partilha pelos cônjuges. De forma a potenciar a sua utilização, a nossa legislação prescreve a obrigatoriedade de qualquer entidade patronal «afixar em local apropriado a informação relativa aos direitos e deveres do/a trabalhador/a em matéria de igualdade e não discriminação» (art.º 24.º, n.º 4 do Código do Trabalho) como forma de promover o conhecimento e o acesso aos direitos.

Monteiro e Domingos (2013) operacionalizaram o conceito de sentido de direitos de Lewis (1998) para compreenderem o fenómeno da literacia e utilização do direito à conciliação da vida profissional com a vida familiar junto de uma amostra de trabalhadores/as de uma autarquia portuguesa. Adotaram a conceção de “sentido de direitos” como o conjunto de crenças e sentimentos que as pessoas têm acerca dos direitos, da sua legitimidade e equidade, mas também do seu direito a eles, e a forma como isso determina as suas expectativas de utilização e reivindicação, com base naquilo que é considerado justo e equitativo. Partiram de três pressupostos analíticos. O primeiro, já mencionado antes, de que a existência e ampliação de direitos legais faz aumentar o sentido de direitos, embora tal não signifique que as pessoas automaticamente os reconheçam, conheçam e utilizem (Lewis, 1998). O segundo, de que quanto maior é o sentido de direitos, maior é o uso dos direitos existentes, e quanto maior é o uso dos direitos existentes, maior é o sentido de direitos (Dulk e Peper, 2007). Por fim, a ideia de que o conhecimento dos direitos existentes, a sua literacia, aumenta o sentido de direitos e a sua utilização (Lewis, 1998; Dulk e Peper, 2007).

Concluíram pela existência de um baixo sentido de direitos (Monteiro e Domingos, 2013). As pessoas entrevistadas centraram nos próprios indivíduos e nas famílias a responsabilidade pela gestão do tempo, pela divisão de tarefas, pelas estratégias de gestão de esferas, numa tendência para a individualização e privatização dos problemas de conciliação; revelaram também um reduzido reconhecimento das obrigações do Estado, das entidades empregadoras e da sociedade em geral na provisão de serviços e apoios à família. O estudo permitiu também constatar um «sentido condicionado de direitos, que os correlaciona positivamente com os deveres, que os faz tributários de uma lógica de merecimento, e que anula o desejo ou o reconhecimento da necessidade de ampliação dos direitos já existentes» (*idem*: 72). Outra ideia que foi possível colher foi a de uma acomodação aos direitos existentes e um reduzido sentido de necessidade e de expectativa de ampliação dos mesmos, até um privilegiar das necessidades da entidade empregadora. Um dado muito importante na compreensão da atitude das pessoas relativamente aos direitos, à sua utilização e, por consequência, aos mecanismos de defesa existentes é a consciência de que existem barreiras que obstaculizam, particularmente, a utilização das licenças de maternidade, de paternidade e de ausência ao trabalho para prestar assistência a

crianças doentes ou ir a reuniões escolares: a fragilidade do vínculo contratual e a falta de sensibilidade das chefias. Ou seja, as pessoas reconhecem as consequências negativas para homens e mulheres da reivindicação e utilização de direitos, porque as culturas organizacionais são, no geral, hostis ao seu usufruto (Monteiro e Domingos, 2013). Globalmente, as mulheres apresentam um maior sentido de direitos, interpretado através da “perspetiva da necessidade”, segundo a qual são os indivíduos com maiores constrangimentos e, logo, necessidades, que apresentam maior sentido de direitos (Dulk e Peper, 2007: 55).

As investigações enunciadas traduzem bem os obstáculos cognitivos e práticos à utilização e reivindicação de mais direitos por parte dos/as trabalhadores/as, e explicarão a reduzida intensidade e persistência na forma como queixosos/as recorrem aos serviços da CITE, como antes se referiu. Um reduzido sentido de direitos, além de indicar fraco conhecimento dos mesmos, determinará uma reduzida mobilização para a sua salvaguarda e defesa pelo recurso a mecanismos como a CITE. O contexto de austeridade e de crise económico-financeira, agudizando e agravando as condições laborais e ampliando as ameaças de desemprego impactam este já débil sentido de direitos, reforçando a sujeição de trabalhadoras e trabalhadores cada vez mais vulneráveis e desprotegidos.

8. A inacessibilidade do direito

Como já se referiu anteriormente, o conhecimento e a facilidade de acesso à Comissão é um elemento que influi na capacidade de utilização por parte dos vários *stakeholders* e em especial das/os trabalhadoras/es. O relatório EQUINET (2012) apontava exatamente o centralismo geográfico como um obstáculo a uma maior utilização e, portanto, efetividade dos mecanismos desta natureza.

Não obstante os esforços e dinâmicas de divulgação de informação sobre si própria, dos serviços prestados e da problemática da promoção da igualdade e não discriminação no trabalho, a CITE é ainda pouco conhecida, o que se reflete, por exemplo, no perfil das pessoas que mais a procuram. Com efeito, reconhece-se que o universo de pessoas que conhecem a CITE e usam os recursos por esta disponibilizados são especialistas e pessoas profissional e politicamente envolvidas na área da igualdade de género no trabalho e emprego:

E depois há os pareceres no nosso *site* e depois há muita publicação na nossa biblioteca. [...] Há uns livrinhos que falam da evolução jurídica destas matérias. [...] Há estudos, só que são muito especializados e, muitas vezes, as pessoas não procuram, são mais os especialistas, as pessoas ligadas a estas matérias. Mas existem obras que vale a pena ter, ou pelo menos saber que existem para outro tipo de pesquisas (Entr. 26).

Por outro lado, quando se pensa nas pessoas que recorrem aos serviços jurídicos, reconhece-se que o conhecimento da CITE é ainda reduzido e muito centralizado em grupos relativamente homogéneos de pessoas. Por isso, a CITE desenvolve atualmente uma estratégia de alargamento da divulgação a novos públicos, em novos cenários e eventos, de que é exemplo o evento *Barrigas de Amor*, já referido. A atual presidente reconhece que o desafio é ampliar o universo de pessoas que conhece e tem acesso à informação da CITE e que, segundo ela, se concentra no grupo de mulheres entre os 35 e os 45 anos, licenciadas e de zonas do país como Lisboa ou Porto. Se atendermos aos dados de atendimento presencial e da Linha Verde, esta concentração confirma-se, sendo as mulheres (em percentagens que oscilam ao longo dos anos entre os 70% e os 80%) de Lisboa e Porto e mais escolarizadas as que mais procuram os serviços de informação e atendimento da CITE. Para ampliar este universo, Sandra Ribeiro reconhece a importância de trabalhar de forma mais descentralizada, com os municípios, por exemplo, aproveitando as oportunidades dos que têm Planos Municipais para a Igualdade em desenvolvimento.

E percebendo que não conseguimos chegar onde mais precisamos de chegar. Como é que fazemos isto? Temos talvez de trabalhar com os municípios de alguma forma. Eu acho que há uma coisa que é negativa que é a centralidade absoluta da CITE. Eu acho que se conseguíssemos desconcentrar, termos nem que fosse uma pessoa, sei lá, um *focal point*, um no Porto, outro em Faro, qualquer coisa, um por distrito. Agora é muito difícil, compreendo. Porque eu acho que isso muda tudo, ou por outra, podia ajudar a mudar. Porque, de outra forma, de facto, é muito complicado, como é que nós chegamos, como é que nos fazemos notar? Nós temos pouquíssimos recursos para ações e campanhas. Não se consegue executar nada neste campo. Esta questão não é só da CITE. No EQUINET [*European Network of Equality Bodies*], uma das questões que se discute é exatamente essa – como é que se dá mais visibilidade ao trabalho dos mecanismos de igualdade? Não sabemos muito bem. É difícil (Entr. à atual presidente da CITE)

Explicita também a sua estratégia de levar a CITE a participar em eventos, até de natureza comercial, que atraem estrategicamente jovens pais e mães, como o caso relatado:

Vamos tentar tudo e mais alguma coisa... [Estabelecemos um] protocolo com empresas que vendem produtos de bebé e que fazem demonstrações. Nós participamos para falar com as grávidas e companheiros, por exemplo. Claro que é cansativo, nós temos uma equipa pequena, mas ainda há pouco tempo fui à Casa da Juventude de Odivelas e tinha 50 casais jovens, que iam ter o primeiro filho. Esteve lá uma empresa a apresentar os *kits* para as células estaminais e eu fui falar dos direitos de parentalidade, da CITE e de que uma grávida não pode ser despedida e tudo mais. E foi impressionante... as caras de descrédito total. E houve um jovem que perguntou se eu tinha a certeza que estava a falar de um serviço que existia em Portugal. Veja-se o grau de desconhecimento. Porque as pessoas não têm a noção. Houve uma senhora que disse «eu acho que vou ser despedida, então estou grávida, não é permitido por lei?». [...] Mas para fazer este tipo de ações também precisamos de mais pessoas.

Em sondagem de opinião realizada em 2007, no âmbito dos estudos de avaliação do II PNI, concluiu-se que os mecanismos para a igualdade eram bastante desconhecidos (Ferreira *et al.*, 2007b). Assim, a CITE era conhecida por apenas 20,7%, sendo familiar a 32% e completamente desconhecida de quase metade das pessoas inquiridas. O serviço prestado pela Linha Verde era ignorado por mais de 70% das pessoas. Mais escolaridade e mais idade surgiam mais frequentemente associadas ao seu conhecimento. Veja-se a tabela que recuperamos do Relatório:

Tabela 6-2. Conhecimento de organizações e medidas, segundo nível de habilitações

		6.º Ano ou menos		9.º Ano		12.º Ano		Ens. Médio/ Superior	
		N	%	N	%	N	%	N	%
CIDM Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres	Conhece	23	17,8	34	39,5	36	27,5	101	37,7
	Não Conhece	52	40,3	14	16,3	44	33,6	58	21,6
	Ouviu falar, mas não sabe o que é	54	41,9	38	44,2	51	38,9	109	40,7
CITE Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego	Conhece	16	12,4	24	27,9	28	21,4	61	22,8
	Não Conhece	61	47,3	36	41,9	64	48,9	128	47,8
	Ouviu falar, mas não sabe o que é	52	40,3	26	30,2	39	29,8	79	29,5
Linha Verde da CITE	Conhece	6	4,7	13	15,1	16	12,2	37	13,8
	Não Conhece	99	76,7	57	66,3	94	71,8	191	71,3
	Ouviu falar, mas não sabe o que é	24	18,6	16	18,6	21	16,0	40	14,9
PNI Plano Nacional para a Igualdade	Conhece	7	5,4	10	11,6	18	13,7	50	18,7
	Não Conhece	82	63,6	45	52,3	87	66,4	144	53,7
	Ouviu falar, mas não sabe o que é	40	31,0	31	36,0	26	19,8	74	27,6

Fonte: Sondagem de opinião (Ferreira *et al.*, 2007b).

Se o desconhecimento pelo público em geral é assinalável, mais surpreendente e preocupante foi a mesma conclusão apurada no caso das empresas e entidades que participavam em projetos na área da igualdade entre os sexos, das associações empresariais e mesmo das que se haviam candidatado ao Prémio “Igualdade é Qualidade” na resposta a um inquérito por questionário, também no âmbito do mesmo estudo. Com efeito, concluiu-se que, no que respeita à disseminação de informação junto destas representantes do mundo empresarial, também se verificava um grande desconhecimento das publicações e edições da CITE (Ferreira *et al.*, 2007).

Também na Avaliação do III PNI se dava conta do mesmo problema, com a Conselheira para a Igualdade do MTSS a afirmar que

pouca gente conhece, a não ser as pessoas que estão envolvidas na área. Se eu falar com a minha vizinha do lado, ela não sabe que existe (Ferreira *et al.*, 2011: 198).

As dificuldades de acesso ao direito e a ineficácia da justiça são também fatores que diminuem a efetividade da CITE. Num trabalho publicado por esta Comissão (A. C. Ferreira, 2005), analisa-se esta dimensão do problema e conclui-se que as barreiras ao acesso aos direitos das mulheres penalizam também a atividade da CITE, desincentivando a procura. Apesar da prolífica produção legislativa (juridificação) em torno dos direitos laborais e da igualdade sexual neste domínio, a verdade é que ela não é acompanhada da correlativa melhoria das práticas laborais nem da fiscalização que a efetivem. Por outro lado, António Casimiro Ferreira (2005: 117) fala de um ciclo vicioso da discriminação, sendo que a discriminação entre mulheres e homens no trabalho prolonga-se nas situações de litígio. Encontraram-se múltiplas limitações à mobilização dos tribunais de trabalho pelas mulheres, nos quais são raros os conflitos como os de discriminação sexual, proteção da maternidade e paternidade, categorias profissionais, contratação a termo. Isto não obstante se ter registado um aumento da mobilização dos tribunais pelas mulheres, mas concentrada em litígios tradicionais que abrangem tanto homens como mulheres. A promoção da confiança no sistema de acesso ao direito é apontada como ingrediente fundamental para que os conflitos laborais associados à discriminação sexual sejam mais visibilizados e deixem de ser residuais nos tribunais. Segundo o autor, essa confiança faria com que os prevaricadores respeitassem os direitos e conferiria segurança ontológica e social às pessoas que temem reivindicá-los por receio de retaliação, como vimos anteriormente.

Esta falta de confiança na justiça e na sua celeridade na resolução dos problemas das pessoas agudiza-se quando quem a ela recorre se encontra particularmente vulnerável em termos de situação laboral ou, por exemplo, em questões de parentalidade, cuja reparação implica rapidez de resposta e não se compadece com demoras e adiamentos sucessivos. Quando uma instância pré e parajudicial como a CITE sujeita os processos que lhe chegam ao mesmo tipo de atraso, como se verificou ao longo do tempo e se reflete nas atas cujos excertos se reproduzem abaixo, é a sua efetividade que é posta em causa, pela redução da confiança nela depositada na reparação das situações discriminatórias:

Queixas relativamente aos casos pendentes desde outubro de 1984 (Ata de 29/11/1985).

CITE refere que a situação das queixas é complexa e está muito atrasada (queixas pendentes desde 1982), por isso, propõe uma acção interviniente e dialogante, contactando directamente as partes em conflito, não só através de reuniões da CITE, mas também em deslocações às empresas (Ata de 6/6/1989).

Parceiro patronal afirma que se deve confirmar se as queixas continuam actuais para se avançar com o processo (Ata de 27/3/1990).

Parceiro sindical informou que durante a reunião geral de Bancários foram feitos comentários pouco favoráveis à CITE, tendo sido focada a sua ineficácia (Ata de 4/12/1990).

Parceiro sindical solicitou que lhe fossem dadas informações sobre diversos processos relativos a queixas apresentadas à CITE por associações sindicais e

cujo decurso do tempo podia prejudicar o exercício de direitos relacionados com a maternidade (Ata de 10/5/2004).

Uma justiça que chega tarde ajuda quem viola a lei e o princípio de justiça, não contribuindo para que na sociedade vigorem os princípios da igualdade e da liberdade entre/para todas as pessoas. No caso da CITE, verifica-se que, durante muito tempo, a justiça chegou tarde e, como se viu no Capítulo 4, não fez o “trabalho de terreno”¹⁰⁵ nem o acompanhamento da aplicação e avaliação de impacto das suas determinações. O primeiro erro tem vindo a ser corrigido e a documentação permite-nos afirmar que tem cada vez menor incidência desde 2010. A alteração do segundo esbarra nas limitações dos recursos disponíveis e nos limites das suas próprias atribuições, que não passam pela capacidade inspetiva.

As dificuldades que tivemos em encontrar pessoas disponíveis para falar de casos que tivessem tratado com a CITE, fosse qual fosse o seu papel no caso (de trabalhador/a, de entidade empregadora ou de jurista a advogar por um dos lados) estão relacionadas com os obstáculos à litigação dos conflitos, por dificuldades de várias ordens, por parte de quem é objeto de discriminação. Por medo de retaliações se ainda têm a mesma entidade patronal; por já se terem distanciado do problema, arranjando argumentos que a/o reforcem na sua impotência. Esta decorre de múltiplos fatores que lhes escapam, desde as elevadas custas judiciais à inadequação da defesa oficiosa ou à falta de preparação e motivação das/os advogadas/os para trabalhar em questões do direito laboral quando as empresas são clientes importantes. À CITE também não são dados meios para, no âmbito das suas atribuições de assistência às vítimas, efetivamente fazer mais do que lamentar-se «que a queixosa não tenha meios eficazes para recorrer ao Tribunal» (Ata de 19/10/1994). António Casimiro Ferreira expressou deste modo as razões para a “procura suprimida” de litigação individual: potenciais litigantes resolvem, em muitos casos, «os dilemas que opõem a segurança ontológica à segurança jurídica e o risco individual ao risco de litigar, optando por um comportamento de fuga ao conflito» (A. C. Ferreira, 2005: 29).

A questão das custas judiciais (que incluem a taxa de justiça, os encargos e as custas de parte) é outro obstáculo que não foi removido. Com efeito, só quem tenha baixos rendimentos (até três salários mínimos) e tenha o patrocínio do Ministério Público ou do sindicato tem isenção do seu pagamento (desde 2008). Até 2003, os processos de trabalho pagavam apenas metade, mas, no Governo de Durão Barroso, passaram a pagar a totalidade, tornando o acesso à justiça proibitivo durante todos estes anos.

Outras questões prendem-se com as dificuldades de, por vezes, provar que se trata de ações discriminatórias quando estas se escondem por detrás de acusações

¹⁰⁵ Expressão utilizada na entrevista n.º 33: «A CITE tem casos que analisa devidamente; outros nem tanto... deixa muito a desejar; falta de tempo temos todos;... não vem ao terreno».

suficientemente vagas de “falta de lealdade” e de “quebra de confiança” para serem suscetíveis de serem subjetivamente julgadas procedentes (quando não é na instância pré-judicial, pode ser na judicial), coadjuvadas pela dificuldade de aceder a informação adequada para fundamentar uma possível queixa.¹⁰⁶

Por fim, duas questões mais amplas. A lógica da intervenção baseada em soluções e sanções, que têm como alvo apenas os intervenientes diretos, dificilmente vai mais além do que o efeito pedagógico, não alcançando todas as pessoas afetadas e não produzindo um efeito de mobilização dos tribunais (Thomas e Taylor, 1997). Por isso, a intervenção a montante do surgimento da queixa, nomeadamente através da promoção de uma cultura empresarial de responsabilidade social, é crucial para combater a discriminação. Apesar do percurso já feito pelas associações sindicais, especialmente por algumas que, como tem sido demonstrado ao longo deste trabalho, se têm salientado no seu envolvimento com as atividades da CITE, na sua esmagadora maioria continuam distanciadas da problemática da igualdade, de algum modo prolongando o “efeito de Salieri” (Ferreira, 2002). As oito entrevistas que fizemos com estruturas sindicais intermédias mostraram que, para além das estruturas de topo, o alheamento é muito grande, mais uma vez sustentando a conclusão de Casimiro Ferreira relativamente à existência de

inércia dos contenciosos sindicais em matéria relativa à discriminação entre homens e mulheres no domínio laboral [traduzida no] não aproveitamento das disposições contidas na Lei 105/97, de 13 de Setembro, que veio reconhecer às associações sindicais legitimidade activa para propor acções tendentes a provar qualquer prática discriminatória (A. C. Ferreira, 2005: 58).

Mas, numa das entrevistas aos sindicatos, foi referido que: «não encaminho para a CITE pelo medo que as pessoas têm em expor o seu caso; os processos são burocráticos e nada discretos, o que aumenta a intimidação das pessoas; a avaliação não é positiva» (Entr. 42, dirigente sindical). As frases ouvidas nesta entrevista traduzem bem vários processos já identificados na sociedade portuguesa que convergem para a modéstia dos resultados da ação dos mecanismos oficiais para a igualdade, nomeadamente da CITE: a juridificação, com a correlativa proliferação legislativa e regulamentadora, e a incapacidade de o Estado fazer cumprir as próprias leis, por um lado, e, por outro, a tensão resultante de duas tendências contraditórias, de que as duas primeiras são expressão. Constata-se, como tem vindo a ser sublinhado, um enquadramento normativo de repressão da discriminação que se tem vindo a refinar ao longo das últimas três décadas e que choca contra o modo como a integração das mulheres foi sendo feita no mercado de trabalho neste mesmo período, claramente marcado pela desregulamentação laboral, pela degradação das normas laborais cada vez mais configuradas de acordo com a ideologia neoliberal e mais distantes do que, segundo a OIT, configura um “trabalho decente”.

¹⁰⁶ Veja-se um exemplo de parecer da CITE que foi contestado em tribunal, tendo o Supremo Tribunal contrariado o sentido do parecer e concluído pela existência de justa causa para o despedimento de uma mulher grávida com base na “falta de confiança e de lealdade” (STJ, 2007).

9. Em síntese

São de natureza múltipla os fatores que ao longo da vida da CITE têm dificultado o cumprimento cabal da sua missão. Não suscitando esta a necessária adesão por parte do poder político, tem sido sob pressão, quer das entidades internacionais, quer dos parceiros sociais que a CITE tem conseguido, muitas vezes *in extremis*, obter os recursos sempre insuficientes face ao quadro dos desafios que enfrenta. A dependência em relação ao IEFP para a provisão de recursos financeiros e humanos teve continuidade no enquadramento jurídico-legal alterado em 2010, o que significa que estas dificuldades estão longe de estar superadas. A consecução de personalidade jurídica demorou muito tempo a chegar. Pelo caminho ficaram 30 anos de obstáculos insuperáveis devido à fragilidade do enquadramento jurídico-institucional, conforme se pode constatar também no Capítulo 3. Esta fragilidade – aliada ao menosprezo pela sua missão, manifestado em ações por parte de muitos dos seus *stakeholders*, como se viu – traduziu-se em dificuldades de densificar a sua rede de suporte, de estabelecer articulações e fazer trabalho colaborativo com outras instituições estatais, regidas por uma lógica centralista e fechada.

Nas duas últimas secções, demonstrámos a baixa literacia que as pessoas têm acerca dos direitos de que são titulares enquanto pais e mães que trabalham, o que as trava na sua luta contra as discriminações de que são alvo e na procura da respetiva reparação. Constituindo este um forte fator de limitação à efetividade da CITE, nada se compara, porém, ao verdadeiro obstáculo, quase intransponível, que tem sido a ineficácia da inspeção de trabalho e o acesso ao direito e à justiça, ou seja, à grande discrepância entre um quadro normativo exaustivo e a matriz discriminatória que estrutura as relações sociais. Numa palavra: entre a *law in books* e a *law in action*.

Conclusão

Como mecanismo para a igualdade no trabalho e emprego, podemos distinguir nas atividades desenvolvidas as duas lógicas de intervenção a que a CITE tem tentado corresponder. Assim, identificamos, por um lado, enquanto instituição pré-judicial que procura dirimir os conflitos e as práticas discriminatórias, uma lógica de proteção individual de quem é vítima de ações não conformes ao quadro legal de igualdade no trabalho e no emprego em vigor (através da emissão de pareceres e da prestação de serviços de aconselhamento). Por outro lado, consideramos que, enquanto agência promotora da igualdade nas relações laborais, através de ações de divulgação de boas práticas (como sejam as campanhas, os prémios, as publicações e, sobretudo, os projetos de intervenção envolvendo o mundo sindical e empresarial e a participação na produção de políticas), a CITE procura atuar no contexto, numa lógica de transformação coletiva, característica da estratégia de transversalização da igualdade a todas as políticas públicas direta ou indiretamente relacionadas com o mundo do trabalho.

Interrogámos a capacidade da CITE em cumprir o seu potencial para prevenir e reparar a discriminação direta e indireta no trabalho e emprego. Como mecanismo oficial para a igualdade, especializado nas matérias do trabalho e do emprego, apresenta a peculiaridade de ser um organismo de diálogo social, constituído de forma tripartida e reunindo condições para integrar a igualdade entre mulheres e homens nas relações laborais. É-o, no entanto, num país em que o principal meio de regulação das relações laborais é assegurado pela intervenção legislativa e não pela negociação coletiva, é certo. Este é um paradoxo tradutor da ambivalência que sempre marcou o seu mandato, posição institucional e orgânica. De facto, só recentemente a sua Lei Orgânica lhe assegurou uma independência que permanece relativa porque orçamento e recursos humanos ainda provêm do Instituto de Emprego e Formação Profissional. Denominadores comuns das controvérsias em torno da CITE, ao longo destes mais de trinta anos, foram a incerteza, a dúvida e até mesmo um certo voluntarismo de quem a liderou, dadas as fragilidades estatutárias e estruturais, bem como as resistências, que sempre pautaram a sua existência.

De um pequeno nicho da igualdade, dominado por uma lógica de “rigoroso” cumprimento do “direito neutro”, a CITE tem vindo, nos últimos anos, a reforçar e ampliar a sua ação, concretizando dimensões do seu mandato durante anos bloqueadas – promoção de práticas igualitárias, capacitação da ação inspetiva numa perspetiva de igualdade e vigilância da discriminação na negociação coletiva – e reforçando o trabalho com entidades e atores parceiros – entidades empregadoras, Autoridade para as Condições do Trabalho, associações sindicais e empresariais, comunicação social, redes de empresas, universidades e centros de investigação.

Para além da emissão de pareceres obrigatórios ou em resultado de queixas apresentadas de discriminação, da vigilância dos anúncios de emprego, da divulgação e informação, da participação e colaboração na implementação de políticas de *mainstreaming* de “igualdade de género”, do crescente trabalho direto com empresas para a criação e o (re)conhecimento de novos padrões de gestão não discriminatórios e promotores da igualdade, a CITE reforçou a sua intervenção, nestes últimos anos, em dois domínios vitais para a concretização da igualdade – a vigilância da legalidade nos Instrumentos de Regulação Coletiva do Trabalho e a formação dos agentes de inspeção do trabalho. Depois de décadas de desarticulações e resistências ainda não totalmente superadas (veja-se a oposição das associações patronais nas votações dos pareceres e na aprovação final do Guia para a integração da igualdade de género na negociação coletiva), a CITE parece possuir hoje melhores condições e reconhecimento como agente primordial do combate à discriminação.

Do leque de fatores que limitaram a efetividade da CITE, vimos que os constrangimentos ao nível dos recursos humanos têm sido um obstáculo à sua ação, pondo em causa a eficácia da resposta a queixas (que nos primeiros quinze anos chegavam a ultrapassar os cinco anos), levando ao encerramento da própria Comissão (em 1985), ou de serviços (como a Linha Verde, em 2008), ou inviabilizando a concretização de projetos (entre os quais o Observatório para a Igualdade de Oportunidades na Negociação Coletiva, praticamente só posto em prática treze anos depois do seu lançamento ter sido preconizado). O facto de o pessoal provir de instituições não diretamente vocacionadas para as questões da igualdade coloca grandes exigências em matéria de formação com vista a uma necessária especialização neste domínio, o que nem sempre tem acontecido com a efetividade necessária. O perfil dos seus quadros é um assunto em discussão uma vez que nele se devem conjugar a excelência das competências técnico-jurídicas com um profundo e atualizado conhecimento do fenómeno das desigualdades e linhas de segmentação no mercado de trabalho e das políticas de igualdade.

A dependência financeira é uma sombra que paira desde sempre sobre a CITE, cujo financiamento provém de transferências do orçamento do IEFP. A falta de financiamento foi compensada pela participação e desenvolvimento de projetos (especialmente no âmbito da PIC EQUAL), por parcerias com entidades (por exemplo, com a RTP na última campanha televisiva) e pelo acesso a linhas de financiamento para formação do Programa Operacional Potencial Humano (POPH) recentemente possibilitada.

A ambiguidade do estatuto jurídico, apenas contrariada em 2010 com a publicação da Lei Orgânica, produziu ao longo dos anos limitações na sua legitimidade, força jurídica e reconhecimento por parte dos vários agentes, impondo também internamente constrangimentos ao nível da gestão e da (co)definição de mandato e missão. Não deixa de ser ilustrativo da marginalização da CITE por parte da decisão política o facto de apenas sob pressão internacional esta lei orgânica ter sido

produzida, passados trinta anos de funcionamento – Portugal não estava a cumprir a Diretiva da Igualdade de 2003, por não ter um mecanismo independente para as questões da igualdade no trabalho. As limitações estatutárias minaram o reconhecimento da CITE, quer por parte de serviços estatais – como a ACT, com quem apresentou no passado significativas dificuldades de articulação, e a própria CIG –, quer por parte de agentes privados que ignoravam solicitações da CITE. O centralismo e fechamento da administração pública portuguesa encontram aqui a sua expressão, acirrando as discordâncias acerca do mandato da CITE ao longo do tempo e impedindo o trabalho colaborativo que o combate à desigualdade e discriminação no trabalho impõem. Atualmente, estas ambiguidades de mandato parecem ultrapassadas no sentido de reconhecer a importância da ação da CITE como instância pré-judicial e promotora do *mainstreaming* de género, no entanto, persistem ainda duas perspetivas dissonantes quanto à natureza desta missão: a que defende uma missão que se cinge “a fazer cumprir a lei, que é neutra, mas imbuída do princípio da igualdade” – o núcleo duro; e a que reconhece que nem o direito nem a lei são neutros e que para tornar efetivos os direitos à igualdade, é fundamental denunciar quando em nome da lei se é complacente com situações de discriminação de trabalhadoras e trabalhadores.

Como vimos, uma das vicissitudes e dificuldades da atividade de emissão de pareceres decorre deste dilema, agudizado quando os casos vão para tribunal. Como se referiu, a emissão de pareceres, atividade bastante discutida e até contestada nas primeiras décadas da Comissão, tem sido progressivamente destacada, quer pela maior procura, quer pela maior visibilidade e impacto de alguns casos tratados e também pelo maior envolvimento dos parceiros sociais na discussão e elaboração dos mesmos. A sua força jurídica subsiste, porém, questionada pelas instâncias jurídicas propriamente ditas, mais disponíveis a argumentos de “falta de lealdade” invocados pelas entidades empregadoras do que sensíveis à discriminação das mulheres grávidas, puérperas ou lactantes e das mulheres e homens interessados no gozo dos seus direitos associados à sua condição de mães e pais que trabalham. A ideologia da “lei neutra” ou da justiça neutra parece ser, portanto, um obstáculo cognitivo com efeitos práticos na perpetuação e não reparação dos danos da discriminação no mercado de trabalho. É por isso no domínio da proteção individual que a ação da CITE enfrenta os grandes desafios, intensificados pela reduzida literacia e sentido de direitos que limita a capacidade das vítimas de discriminação.

Como referem Thomas e Taylor (1997), a efetividade de um mecanismo como a CITE é também fortemente determinada pela capacidade de quem é objeto de práticas discriminatórias para invocar os seus direitos. Vários estudos e indicadores permitem assinalar o grande desconhecimento dos direitos laborais em matéria de igualdade em razão do sexo, quer por parte das pessoas que são vítimas, quer por parte das entidades empregadoras. O reduzido conhecimento da CITE e dos seus serviços, a que não será alheio o centralismo da sua localização limitada à capital do país, as dificuldades de

acesso à informação, ela mesma pouco clara e esclarecedora, são fatores que limitam a possibilidade reparadora das discriminações integrante do mandato da Comissão. Se a iliteracia condiciona um fraco sentido de direitos, também o receio das consequências negativas, decorrente de culturas organizacionais hostis ao gozo de direitos, em particular dos associados à maternidade e à paternidade, fomentam um sentido ainda mais condicionado dos mesmos, e logo menor propensão para recorrer a instâncias de reivindicação de direitos como a CITE ou os tribunais. A enorme dificuldade que tivemos em aceder a mulheres vítimas de discriminação envolvidas em processos analisados pela CITE é bem a prova destes receios. O contexto de austeridade e de crise económico-financeira, agudizando e agravando as condições laborais e ampliando as ameaças de desemprego reforçam a sujeição de trabalhadoras e trabalhadores cada vez mais vulneráveis. Pesados os custos, os riscos e atrasos da justiça, o evitamento do conflito agudiza a inacessibilidade da justiça também em matéria de defesa contra a discriminação laboral.

Estas limitações, que se colocam na proteção individual das vítimas, reforçam a importância do trabalho a montante na prevenção, atuando em algumas das causas da desigualdade e discriminação. A promoção de uma cultura empresarial mais responsável e igualitária, a vigilância da legalidade dos instrumentos de regulação coletiva do trabalho, a sensibilização de sindicatos, entidades empregadoras e público em geral são atividades decisivas, enquanto estratégias discursivas (Beckwith, 2007), através das quais a CITE tem contribuído para ressignificar, reinterpretar e reformular as normas e as práticas da sociedade e do Estado.

Referências bibliográficas

- Aguiar, Joaquim (1987), “Formas de dominação e sociedade: O caso do neopatrimonialismo”, *Análise Social*, XXIII(96): 241-278. Disponível em <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223486286D3kGW6er9Of0f1KG3.pdf>>
- Alfaia, João (1985), *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público, Vol. I*. Coimbra: Almedina.
- Allen, Judith (1990), “Does feminism need a theory of ‘the state’?” in Sophie Watson (Ed.), *Playing the State: Australian feminist interventions*. Londres: Verso Books, pp. 21-37.
- Amaral, Diogo Freitas (2004), *Curso de Direito Administrativo, Vol. I* (2.^a ed., 8.^a reimpr.). Coimbra: Almedina.
- Andreotti, Alberta; Marisol García, Soledad; Gomez, Aitor *et al.* (2001) “Does a southern European model exist?”, *Journal of European Area Studies*, 9(1): 43-62. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14608460120061948>
- AR – Assembleia da República (1995), “Lei n.º 17/95: Altera a Lei n.º 4/84, de 5 de Abril (protecção da maternidade e da paternidade)”, *Diário da República, n.º 134, Série I-A*, de 9 de junho. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/1995/06/134A00.pdf>>.
- AR (2001a), “Lei n.º 9/2001: Reforça os mecanismos de fiscalização e punição de práticas laborais discriminatórias em função do sexo”, *Diário da República, n.º 117, Série I-A*, de 21 de maio. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/2001/05/117A00.pdf>>.
- AR (2001b), “Lei n.º 10/2001: Institui um relatório anual sobre a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres”, *Diário da República, n.º 117, Série I-A*, de 21 de maio. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/2001/05/117A00.pdf>>.
- AR (2004), “Lei n.º 35/2004: Regulamenta a Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, que aprovou o Código do Trabalho”, *Diário da República, n.º 177, Série I-A*, de 29 de julho. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/2004/07/177A00.pdf>>.
- AR (2009), “Lei n.º 7/2009: Aprova a revisão do Código do Trabalho”, *Diário da República, n.º 30, Série I*, de 12 de fevereiro. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/2009/02/03000.pdf>>.
- AR (2012), “Lei 23/2012: Procede à terceira alteração ao Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro”, *Diário da República, n.º 121, Série I*, de 25 de junho. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/2012/06/12100.pdf>>.

- ATP – Associação Têxtil e Vestuário de Portugal (2011), “The Portuguese textile and clothing industry in numbers, in 2010”. Disponível em <http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2011_Documentos/Noticias/20110919_boletim_da_itv.pdf>, consultado em 6/9/2013.
- Azevedo, Carlos Alberto Casas (1998), “A igualdade de oportunidades no acesso ao emprego e no trabalho entre homens e mulheres e a proibição de discriminação com base no sexo”, *Revista do Ministério Público*, 75, 65-100.
- Basnaszak, Lee Ann; Beckwith, Karen; Rucht, Dieter (Eds.) (2003), *Women's Movement Facing Reconfigured State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beckwith, Karen (2007), “Mapping strategic engagements: Women’s movements and the state”, *International Feminist Journal of Politics*, 9(3): 312-338. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14616740701438218>
- Borchorst, Anette (1995), “A political niche: Denmark’s Equal Status Council”, in Dorothy McBride e Amy Mazur (Eds.), *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 59-75.
- Bourdieu, Pierre (2013), *A Dominação Masculina*. Lisboa: Relógio D’Água.
- Caetano, Marcello (1989), *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional, Tomo I* (6.ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Cardoso, Ana Rute; Portugal, Pedro (2003), “Bargained Wages, Wage drift and the Design of the Wage Setting System”, *IZA Discussion Paper* No. 914.
- Cardoso, João Casqueira (2000), “O projecto ‘prever o impacto das políticas’: pressupostos e principais pontos”, *ex æquo* 2/3, 75-91.
- Cardoso, João Casqueira (2004), “Questões sobre a viabilidade de um mecanismo de auditoria de género em Portugal – Perspectiva sócio-jurídica”, in João Casqueira Cardoso (Ed.), *Os Instrumentos de Igualdade de Oportunidades em Portugal*. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa, pp. 211-221.
- Cardoso, José Lucas (2002), *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Casaca, Sara Falcão (2012), *Trabalho Emocional e Trabalho Estético na Economia dos Serviços*. Coimbra: Almedina.
- Cerdeira, Maria da Conceição (2004), *Dinâmicas de Transformação das Relações Laborais em Portugal*. Lisboa: Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho do Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho. Disponível em <http://www.dgert.mtss.gov.pt/estudos/estudos_emprego/CERT2.pdf>.
- Cerdeira, Maria da Conceição (2009), “A perspectiva de género nas relações laborais portuguesas”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 60: 81-103. Disponível em <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/spp/n60/n60a06.pdf>>.

- CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (2012), *IV Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e não Discriminação. Relatório intercalar de execução*. Lisboa: CIG. Disponível em <http://www.igualdade.gov.pt/IMAGES/STORIES/DOCUMENTOS/DOCUMENTACAO/RELATORIOS/2012_RELATORIO_INTECALAR_EXECUC.PDF>
- CITE – Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (1982), *Parecer n.º 1/CITE/1982*. Disponível em <<http://www.cite.gov.pt/pt/pareceres/pareceres1990/1-82n.pdf>>.
- CITE (2009), *Relatório de Auto-Avaliação: Ano 2009*. Lisboa: CITE. Disponível em <http://www.cite.gov.pt/asstscite/downloads/relatorios_activids/RelActiv2009.pdf>.
- CITE (2011), *Relatório de Auto-Avaliação 2010*. Lisboa: CITE. Disponível em <http://www.cite.gov.pt/asstscite/downloads/relatorios_activids/RelActiv2010.pdf>.
- CITE (2012), *Parecer n.º 19/CITE/2012*. Disponível em <http://www.cite.gov.pt/pt/pareceres/pareceres2012/P19_12.pdf>.
- CITE (2013), *Relatório sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional*. Disponível em <http://www.cite.gov.pt/asstscite/downloads/Relat_iguald_homens_mulheres_12.pdf>.
- Comissão Técnica do PRACE (2006), *Relatório Final do PRACE. Parte IV. Macro-Estruturas Propostas*. Disponível em <http://www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/Cap%C3%ADtulos%201%20a%204/IV%20-%20PRACE_Relat%C3%B3rio%20Global%20Final_Parte%204.pdf>, consultado em 3/10/2013.
- Conselho da Europa (1997), *CRI/97/36. Recomendação de Política Geral N.º 2 da ECRI*. Estrasburgo: Conselho da Europa. Disponível em <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n2/REC2-1997-36-PRT.pdf>.
- Conselho da Europa (2004), *National Machinery, Action Plans and Gender Mainstreaming in the Council of Europe Member States since the 4th World Conference on Women (Beijing, 1995)*. Estrasburgo: Conselho da Europa. Disponível em <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/standards-mechanisms/EG\(2004\)4_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/standards-mechanisms/EG(2004)4_en.pdf)>.
- Conselho da Europa (2011), *CommDH(2011)2. Opinion of the Commissioner for Human Rights on National Structures for Promoting Equality*. Disponível em <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>>.
- Correia, Sérvulo, (1981), *Noções de Direito Administrativo, Vol. I*. Lisboa: Editora Danúbio.
- Cruz, Sofia Alexandra (2010), “A actividade comercial: Uma reflexão sobre a feminização, juvenilização e precarização laboral”, in Virgínia Ferreira (Ed.), *A igualdade de mulheres e homens no trabalho e no emprego: Políticas e circunstâncias*. Lisboa: CITE, pp. 333-358. Disponível em <http://www.cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/Igualdade_CITE_NET.pdf>.

- Dahlerup, Drude (1987), “Confusing concepts – Confusing reality: A theoretical discussion of the patriarchal state”, in Anna Sassoon (Ed.), *From a woman’s point of view. New perspectives on the welfare state*. Londres: Hutchinson, pp. 93-127.
- Dickens, Linda (2000), *Igualdade de Oportunidades e Negociação Colectiva na Europa. Análise do processo de negociação*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Disponível em <http://www.cite.gov.pt/imgs/downloads/Igual_Oportunidades_Estudios14.pdf>.
- Dornelas, António (Coord.); Ministro, Antonieta; Lopes, Fernando Ribeiro *et al.* (2006), *Livro Verde sobre as Relações Laborais*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Disponível em <<http://www.gep.msess.gov.pt/edicoes/outras/livroverde.pdf>>.
- Dornelas, António (Coord.); Ministro, Antonieta; Lopes, Fernando Ribeiro *et al.* (2011), *Emprego, Contratação Colectiva de Trabalho e Protecção da Mobilidade Profissional em Portugal*. Lisboa: GEP/Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Disponível em <<http://www.gep.msess.gov.pt/edicoes/outras/ecctpmpp.pdf>>, consultado em 20/9/2013.
- Dulk, Laura Den; Peper, Bram (2007), “Working parent’s use of work-life policies”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 53: 51-70. Disponível em <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/spp/n53/n53a03.pdf>>.
- Elman, R. Amy (1995), “The state’s equality for women: Sweden’s Equality Ombudsman”, in Dorothy McBride e Amy Mazur (Eds.), *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 237-253.
- EQUINET, (2012), *Equality Bodies: Current challenges*. Bruxelas: Equinet, the European Network of Equality Bodies. Disponível em <http://www.equineteurope.org/IMG//pdf/Current_Challenges_Perspective_MERGED_-_EN.pdf>, consultado em 5/5/2013.
- Eurostat (1994), *Labour Force Survey*. Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/main_tables>, consultado em 12/10/2013.
- FEMCVT – Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin) (1999), *Reforço e Integração da Igualdade de Oportunidades através da Negociação Colectiva*. Disponível em <<http://bookshop.europa.eu/pt/refor-o-e-integra-o-da-igualdade-de-oportunidades-atrav-s-da-negocia-o-colectiva-pbSX2499534/>>, consultado em 10/9/2013.
- Ferreira, António Casimiro (2005), *Acesso ao Direito e Mobilização dos Tribunais de Trabalho: O caso da discriminação entre mulheres e homens*. Lisboa: CITE. Disponível em <http://www.cite.gov.pt/cite/destaques/Livro_AcessoDirTribunais.pdf>.
- Ferreira, António Casimiro (2006), *Impacto da Negociação Colectiva na Regulação do Mercado de Trabalho*. Lisboa: DGEEP-MTSS.

- Ferreira, Virgínia (1998), “Engendering Portugal: Social change, state politics and women’s mobilization”, in António Costa Pinto (Ed.), *Modern Portugal*. Palo Alto, CA: SPOSS – The Society for the Promotion of Science and Scholarship, pp. 162-188.
- Ferreira, Virgínia (2000), “A globalização das políticas de igualdade entre os sexos: Do reformismo social ao reformismo estatal”, *ex aequo*, 2/3: 13-42.
- Ferreira, Virgínia (2002), “O efeito Salieri: O sindicalismo perante as desigualdades entre mulheres e homens no emprego”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 62: 121-148. Disponível em <<http://rccs.revues.org/1328>>.
- Ferreira, Virgínia (2004), *Relações Sociais de Sexo e Segregação do Emprego: Uma análise da feminização dos escritórios em Portugal*. Tese de Doutoramento em Sociologia, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.
- Ferreira, Virgínia; Lopes, Mónica (2009), *Maternidade e Paternidade no Local de Trabalho*. Relatório para a CITE. Coimbra: Centro de Estudos Sociais (mimeografado).
- Ferreira, Virgínia (Coord.); Ferreira, Sílvia; Coelho, Lina; Lopes, Mónica; Silvestre, Ana Paula; Gouveia, Odília (2007a), *Estudo Diagnóstico e Prospectivo sobre o Papel das ONG na Promoção da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens*. Relatório para a CIDM. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Ferreira, Virgínia (Coord.); Portugal, Sílvia; Silveirinha, Maria João; Vieira, Cristina; Monteiro, Rosa; Duarte, Madalena et al. (2007b), *Estudo de Avaliação do II Plano Nacional para a Igualdade*. Relatório para a CIDM. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Ferreira, Virgínia (Coord.); Silveirinha, Maria João; Portugal, Sílvia, Vieira, Cristina; Monteiro, Rosa; Duarte, Madalena; Lopes, Mónica (2011), *Estudo de Avaliação do III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género: Relatório Final para a CIG*. Coimbra: APEU/FEUC. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/782_Estudo%20de%20Avalia%20E7%20E3o%20do%20III%20PNI%20-%20Relat%20F3rio%20Final%202011-2.pdf>.
- Figueiredo, Susana (1998), “Natureza jurídica do parecer a emitir pela CITE (Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego) a que aludem os art.ºs 18.º-A, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, e 30.º do DL n.º 136/95, de 3 de Maio: integra o próprio processo disciplinar? É vinculativo para a entidade patronal? E para o tribunal?” *Prontuário de Direito do Trabalho, Actualização n.º 56*, 35-37.
- Flick, Uwe (2009), *Introdução à Pesquisa Qualitativa* (3.ª ed.). Porto Alegre: Artmed.
- Gaspar, Jorge (2013), *Tripartismo, Ética e Concertação Social – Enquadramento e reflexos políticos do sistema de valores da Organização Internacional do Trabalho*. Lisboa: Diário de Bordo.

- Goetz, Anne M. (2003), “National women’s machineries: State-based institutions to advocate for gender equality”, in Shirin Rai (Ed.), *Mainstreaming Gender, Democratizing the State? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester: Manchester University Press, pp. 69-95.
- Guerreiro, Maria das Dores; Pereira, Inês (2006), *Responsabilidade Social das Empresas, Igualdade, Conciliação Trabalho-Família – Experiências do Prémio Igualdade é Qualidade*. Lisboa: CITE. Disponível em <<http://www.cite.gov.pt/imgs/downloads/Responsabilidade%20Social%20das%20Empresas.pdf>>.
- Hafner-Burton, Emilie; Pollack, Mark A. (2002), “Mainstreaming gender in global governance”, *European Journal of International Relations*, 8(3): 339-373. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/1354066102008003002>
- Haussman, Melissa; Sauer, Birgit (Eds.) (2007), *Gendering the State in the Age of Globalization. Women’s movements and state feminism in postindustrial democracies*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hernes, Helga M. (1990), “The welfare state citizenship of Scandinavian women”, in Kathleen B. Jones e Anna Jónasdóttir (Eds.), *The Political Interests of Gender: Developing Theory and Research with a Feminist Face*. Londres: Sage, pp. 185-213.
- Holli, Anne Maria (2008), “Feminist triangles: A conceptual analysis”, *Representation*, 44(2), 169-185. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/00344890802080407>
- Htun, Mala; Weldon, Laurel (2007), “When and why do governments promote women’s rights? Toward a comparative politics of states and sex equality”, comunicação apresentada no *American Political Science Association Annual Meeting*, Chicago, 30 de agosto a 2 de setembro. Disponível em <http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/0/8/9/6/pages208960/p208960-1.php>.
- INE – Instituto Nacional de Estatística (1991, 2001), *50 Anos de Estatísticas da Educação*. Disponível em <http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=82890475&PUBLICACOESstema=55445&PUBLICACOESmodo=2>, consultado em 17/7/2012.
- INE (2011), *Estatísticas do Emprego*. Disponível em <http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes>, consultado em 12/10/2013.
- INE (2012), *Empresas em Portugal 2010*. Lisboa: INE.
- IQF – Instituto para a Qualidade e Formação (2004), *Práticas de Financiamento da Formação em Portugal*. Lisboa: IQF. Disponível em: <<http://opac.iefp.pt:8080/images/winlibimg.exe?key=&doc=20170&img=56>>.
- Jalali, Carlos (2007), *Partidos e Democracia em Portugal 1974-2005*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

- Julémont, Ghislaine (2006), *Different Facets of Men's Roles in European Families: Surveys and Awareness-Raising Measures to Promote Equality Between Women and Men*. Final Report for the Confederation of Family Organisations in the European Union.
- Kardam, Nüket; Acuner, Selma (2003), "National women machineries: Structures and spaces. Mainstreaming gender, democratizing the state?" in Shirin Rai (Ed.), *Mainstreaming Gender, Democratizing The State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Manchester: Manchester University Press, pp. 96-113.
- Keck, Margaret E.; Sikkink, Kathryn (1998), *Activists Beyond Borders: Transnational advocacy networks in international politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kriesi, Hanspeter (2004), "Political context and opportunity", in David A. Snow, Sahra A. Soule e Hanspeter Kriesi (Eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell, pp. 67-90.
- Krizsan, Andrea (2011), "Travelling notions of gender equality institutions. Equality architecture in Central and Eastern European countries", in Beate Binder et al. (Eds.), *Travelling Gender Studies*. Münster: Westfälisches Dampfboot, pp. 79-97. Disponível em <http://www.academia.edu/3078664/Traveling_Notions_of_Gender_Equality_Institutions_Equality_Architecture_in_Central_and_Eastern_European_Countries>.
- Lang, Sabine (2007), "Gender governance in post-unification Germany: Between institucionalization, deregulation and privatization", in Johanna Kantola e Joyce Outshoorn (Eds.), *Changing State Feminism*. Basingstoke, UK: Palgrave MacMillan, pp. 124-143.
- Larangeira, Sônia; Ferreira, Virgínia (2000), "Excluídos e beneficiários dos processos de reestruturação: Estudo comparativo da regulação do emprego no sector bancário em Portugal e no Brasil", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 57/58: 53-85. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/rccs/index.php?id=726&id_lingua=1>.
- Leite, Jorge (1999), "Algumas notas sobre a concertação social", *Questões Laborais*, 14, 147-161.
- Leite, Jorge (2004), "O princípio da igualdade salarial entre homens e mulheres no direito português", in Ana Paula Salada (Comp.), *Compilação de Elementos para uma Consulta Especializada sobre Igualdade de Remuneração entre Mulheres e Homens*. Lisboa: DGEEP, pp. 61-76.
- Lewis, Suzan (1998), "O sentido dos direitos a apoios para a conciliação entre o trabalho e a vida familiar: O caso do Reino Unido", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 27, 27-39. Disponível em <<http://sociologiapp.iscte.pt/pdfs/13/131.pdf>>.

- Lewis, Suzan; Haas, Linda (2005), “Work-Life integration and social policy: A social justice theory and gender equity approach to work and family”, in Ellen Kossek e Susan Lambert (Eds.), *Work and Life Integration: Organizational, cultural, and individual perspectives*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum pp. 349-361.
- Lima, Marinús Pires (1991), “Relações de trabalho, estratégias sindicais e emprego (1974-1990)”, *Análise Social*, XXVII(114): 905-943. Disponível em <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223043122L3vHA0ge9Aa56AR4.pdf>>.
- Lombardo, Emanuela; Meier, Petra (2006), “Gender mainstreaming in the EU: Incorporating a feminist reading?”, *European Journal of Women Studies*, 13(2): 151-166. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/1350506806062753>
- Lopes, Margarida Chagas; Perista, Heloísa (2010), “Trinta anos de educação, formação e trabalho: Convergências e divergências nas trajetórias de mulheres e homens”, in Virginia Ferreira (Org.), *A Igualdade de Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego: Políticas e circunstâncias*. Lisboa: CITE, pp. 191-216. Disponível em <http://www.cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/Igualdade_CITE_NET.pdf>.
- Lopes, Margarida Chagas; Ferreira, Cândida; Perista, Heloísa (1993), “Portuguese women on the labour market”, in D. Meulders, R. Plasman e V. Stricht (Eds.), *Position of Women on the Labour Market in the European Community*. Londres: Dartmouth.
- Lovenduski, Joni (2005), “Introduction: State feminism and the political representation of women”, in J. Lovenduski (Ed.), *State Feminism and Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lovenduski, Joni (2008), “State feminism and women’s movements”, *West European Politics*, 31(1-2): 169-194. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01402380701834978>
- MAET – Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho (2005), “Decreto-Lei n.º 8/2005: Aprova a orgânica do Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho”, *Diário da República*, n.º 4, Série I-A, de 6 de janeiro. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/2005/01/004A00.pdf>>.
- Marques, Rafael (2001), “A advertência de Peter Comestor: Um breve excuroso sobre as hipóteses de reforma do Estado em sociedades democráticas”, in Actas do I Encontro Nacional de Ciência Política, *A Reforma do Estado em Portugal – Problemas e Perspectivas*. Lisboa: Bizâncio, pp. 205-232.
- Martins, Pedro Furtado (2012), *Cessação do Contrato de Trabalho* (3.ª ed.). Cascais: Principia.
- Matias, Marisa; Silva, Andreia; Fontaine, Anne M. (2011), “Conciliação de papéis e parentalidade: Efeitos de género e estatuto parental”, *Exedra*, 5: 57-76. Disponível em <<http://www.exedrajournal.com/docs/N5/06A-Matias-Conciliacao.pdf>>.

- Mazur, Amy (1995), “Strong state and symbolic reform: The Ministère des Droits de la Femme in France”, in Dorothy McBride e Amy Mazur (Eds.), *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 76-94.
- Mazur, Amy (Ed.) (2001), *State Feminism, Women’s Movements, and Job Training: Making democracies work in the global economy*. Nova Iorque: Routledge.
- Mazur, Amy (2005), “The impact of women’s participation and leadership on policy outcomes: A focus on women’s policy machineries”, *Expert Group Meeting on Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership*, Addis-Abeba, 24 a 27 de outubro.
- Mazur, Amy; McBride, Dorothy (Coord.) (2010), *The Politics of State Feminism: Innovation in comparative research*. Filadélfia: Temple University Press.
- McAdam, Doug (1998), “On the international origins of domestic political opportunities”, in Anne N. Costain e Andrew S. McFarland (Eds.), *Social Movements and American Political Institutions*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, pp. 251-267.
- McAdam, Doug; McCarthy, John D.; Zald, Mayer N. (1996), “Introduction: Opportunities, mobilizing structures, and framing processes – Toward a synthetic, comparative perspective on social movements”, in Doug McAdam, John D. McCarthy e Mayer N. Zald (Eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Nova Iorque: Cambridge University Press, pp. 1-20.
- McBride, Dorothy M. (Ed.) (2001), *Abortion Politics, Women’s Movements and the Democratic State: A comparative study of state feminism*. Oxford: Oxford University Press.
- McBride, Dorothy M.; Mazur, Amy (Eds.) (1995), *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- McBride, Dorothy M.; Mazur, Amy G. (2008), “Women’s movements, feminism, and feminist movements”, in Gary Goertz e Amy G. Mazur (Eds.), *Politics, Gender, and Concepts: Theory and methodology*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 219-243.
- McBride, Dorothy M.; Mazur, Amy; Outshoorn, Joyce *et al.* (2005), *RNGS Project Description 5/05*. Disponível em <<http://libarts.wsu.edu/pppa/rngs>>, consultado em 8/8/2013.
- MEE – Ministério da Economia e do Emprego (2012), “Decreto-Lei n.º 76/2012: Aprova a orgânica da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego”, *Diário da República, n.º 61, Série I*, de 26 de março. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/2012/03/06100.pdf>>.

- MESS – Ministério do Emprego e da Segurança Social (1988), “Decreto-Lei n.º 426/88: Disciplina o regime de igualdade de tratamento no trabalho entre homens e mulheres no âmbito da Administração Pública”, *Diário da República*, n.º 267, Série I, de 18 de novembro. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/1988/11/26700.pdf>>
- Miranda, Jorge (2000), *Manual de Direito Constitucional, Tomo V, Actividade Constitucional do Estado*. Coimbra: Coimbra Editora.
- MJ – Ministério da Justiça (1977), “Decreto-Lei n.º 496/77: Introduce alterações ao Código Civil”, *Diário da República*, n.º 273, Série I, de 25 de novembro. Disponível em <<http://dre.pt/pdf1sdip/1977/11/27301/00010050.pdf>>.
- Monteiro, Rosa (2010a), *A emergência do Feminismo de Estado em Portugal: Uma história da criação da Comissão da Condição Feminina*. Lisboa: CIG.
- Monteiro, Rosa (2010b), “Genealogia da lei da igualdade no trabalho e no emprego desde finais do Estado Novo”, in Virgínia Ferreira (Coord.), *A Igualdade de Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego em Portugal: Políticas e circunstâncias*. Lisboa: CITE, pp. 31-56. Disponível em <http://www.cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/Igualdade_CITE_NET.pdf>.
- Monteiro, Rosa (2011a), *Feminismo de Estado em Portugal: Mecanismos, estratégias, políticas e metamorfoses*. Tese de doutoramento apresentada à FEUC/CES, Universidade de Coimbra.
- Monteiro, Rosa (2011b), “A política de quotas em Portugal: O papel dos partidos políticos e do feminismo de Estado”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 92: 31-50. Disponível em <<http://rccs.revues.org/3953>>.
- Monteiro, Rosa; Domingos, Liliana (2013), “O sentido do direito à conciliação: Vida profissional, familiar e pessoal numa autarquia”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 73: 59-77. DOI: <http://dx.doi.org/10.7458/SPP2013732807>
- Monteiro, Rosa; Ferreira, Virgínia (2012), “Sucessos e insucessos do feminismo de Estado em Portugal: Movimentos de mulheres e Estado”, *ex æquo*, 25: 13-27.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta.
- MT – Ministério do Trabalho (1979), “Decreto-Lei 392/79: Garante às mulheres a igualdade com os homens em oportunidades e tratamento no trabalho e no emprego”, *Diário da República*, n.º 218, Série I, de 20 de setembro. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/1979/09/21800.pdf>>.
- MTSS – Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2006a), “Decreto-Lei n.º 211/2006: Aprova a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Segurança Social”, *Diário da República*, n.º 298, Série I, de 27 de outubro. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/2006/10/20800.pdf>>.

- MTSS (2006b), *Livro Verde sobre as Relações Laborais*. Lisboa: MTSS.
- MTSS (2010), “Decreto-Lei n.º 124/2010: Aprova a orgânica da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE), reforçando as suas competências no acompanhamento e representação de vítimas de discriminação de género no trabalho e no emprego em processos administrativos e judiciais e procede à quarta alteração do Decreto-Lei 211/2006, de 27 de Outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Segurança Social”, *Diário da República*, n.º 223, Série I, de 17 de novembro. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/2010/11/22300.pdf>>.
- MTSS (2011), “Despacho n.º 7130/2011: Altera o despacho n.º 15 606/2009, de 9 de Julho, que aprovou o regulamento específico que definiu o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito do Programa Operacional Potencial Humano (Tipologia de intervenção n.º 7.4)”, *Diário da República*, n.º 91, Série II, de 11 de maio de 2011. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis2s/2011/05/2S091A0000S00.pdf>>.
- Nicholls, Kate (2007), *Europeanizing Responses to Labour Market Challenges in Greece, Ireland and Portugal: The importance of consultative and incorporative policy-making*. Tese de doutoramento, Graduate School of the University of Notre Dame, Indiana, EUA. Disponível em <<http://etd.nd.edu/ETD-db/theses/available/etd-06082007-110051/unrestricted/Nicholls2007.pdf>>.
- Nunes, Maria do Carmo (1997), *Igualdade de Oportunidades e Negociação Colectiva na União Europeia: Instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho seleccionados em Portugal* (Fase II). Dublin: Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.
- Nunes, Maria do Carmo (1999), “Igualdade de oportunidades na formação e no emprego: Balanço de duas décadas de políticas e de acção”, *Sociedade e Trabalho*, 6: 23-37.
- OCDE (2001), “Balancing work and family life: Helping parents into paid employment”, *Employment Outlook*, capítulo 4, pp. 129-166. Disponível em <<http://www.oecd.org/els/emp/2079435.pdf>>.
- OCDE (2011), *Education at a Glance*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/48631582.pdf>>, consultado em 20/05/2012.
- OCDE (2012), “Key characteristics of parental leave systems”, *OECD Family Database*. Paris: OECD. Disponível em <<http://www.oecd.org/social/soc/oecdfamilydatabase.htm>>.

- OIT – Organização Internacional do Trabalho (2013), “Enfrentar a crise do emprego em Portugal”, relatório preparado pelo Grupo de Ação interdepartamental da OIT sobre os países em crise para a Conferência de Alto Nível *Enfrentar a Crise do Emprego em Portugal: que caminhos para o futuro?* Lisboa, 4 de novembro. Disponível em <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/versaofinal_oit_relata_enfrentarcriseemprego_20131101_pt.pdf>.
- Outshoorn, Joyce (1997), “Incorporating feminism: The women’s policy network in the Netherlands”, in Frances Gardiner (Ed.), *Sex Equality Policy in Western Europe*. Londres: Routledge, pp. 109-126.
- Outshoorn, Joyce (2004), *The Politics of Prostitution: Women’s movements, democratic states, and the globalization of sex commerce*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Outshoorn, Joyce; Kantola, Johanna (Eds.) (2007), *Changing State Feminism*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- PCM – Presidência do Conselho de Ministros (1997), “Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/97: Aprova o Plano Global para a Igualdade de Oportunidades”, *Diário da República*, n.º 70, *Série I-B*, de 24 de março. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/1997/03/070B00.pdf>>.
- PCM (2003), “Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2003: Aprova o II Plano Nacional para a Igualdade”, *Diário da República*, n.º 273, *Série I-B*, de 25 de novembro. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/2003/11/273B00.pdf>>.
- PCM (2005a), “Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2005: Aprova o relatório de execução anual do II Plano Nacional contra a Violência Doméstica e cria uma estrutura de missão denominada «Estrutura de Missão contra a Violência Doméstica»”, *Diário da República*, n.º 20, *I Série-B*, de 28 de janeiro. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/2005/01/020B00.pdf>>.
- PCM (2005b), *Comunicado do Conselho de Ministros de 8 de Junho de 2005*. Lisboa: PCM. Disponível em <<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/cg17/comunicados-cm/cm-2005/20050608.aspx>>.
- PCM (2007), “Decreto-Lei n.º 164/2007: Aprova a orgânica da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género”, *Diário da República*, n.º 85, *Série I*, de 3 de maio. Disponível em <<http://dre.pt/pdf/sdip/2007/05/08500/29422946.pdf>>.
- PCM (2012), “Decreto Regulamentar n.º 1/2002: Aprova a orgânica da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género”, *Diário da República*, n.º 5, *Série I*, de 6 de janeiro. Disponível em <<http://dre.pt/pdfgratis/2012/01/00500.pdf>>.

- Perista, Heloísa *et al.* (2008), “A igualdade de género no quadro da responsabilidade social – O Projecto EQUAL ‘Diálogo Social e Igualdade nas Empresas’”, *ex aequo*, 18: 103-120.
- PORDATA (2012), *Base de Dados*. Disponível em <<http://www.pordata.pt>>, consultado em várias datas entre setembro e novembro de 2013.
- Portugal, Sílvia (2008) “As mulheres e a produção de bem-estar em Portugal”, *Oficina do CES n.º 319*. Disponível em <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/319.pdf>>.
- Rai, Shirin M. (2003), “Institutional mechanisms for the advancement of women: mainstreaming gender, democratizing the state?”, in Shirin Rai (Ed.), *Mainstreaming Gender, Democratizing The State? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester: Manchester University Press, pp. 15-39.
- Ramalho, Maria do Rosário (2005), “Portugal”, *Bulletin of the Commission’s Network of Legal Experts on the Application of Community Law on Equal Treatment Between Women and Men*, n.º 1 e n.º 2. Disponíveis em <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/egelnr_2005_en.pdf> e <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1793&langId=en>>.
- Ramos, Cláudia T. (2004), “*Mainstreaming*: Alguns elementos de uma investigação em percurso”, in João Casqueira Cardoso (Org.), *Os instrumentos de igualdade de oportunidades em Portugal*. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa, pp. 199-210.
- Rêgo, Maria do Céu (2000a), “A implementação do princípio de igualdade entre mulheres e homens em Portugal e o papel da negociação colectiva”, in Teresa Martinho Toldy e João Casqueira Cardoso (Orgs.), *A Igualdade entre Mulheres e Homens na Europa às Portas do Séc. XXI*. Porto: Universidade Fernando Pessoa, pp. 77-103.
- Rêgo, Maria do Céu (2000b), “A igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional”, *Sociedade e Trabalho*, 6: 75-87.
- Rêgo, Maria do Céu (2010), “A construção da igualdade de homens e mulheres no trabalho e no emprego na lei portuguesa”, in Virgínia Ferreira (Org.), *A Igualdade de Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego: Políticas e circunstâncias*. Lisboa: CITE, pp. 57-98. Disponível em <http://www.cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/Igualdade_CITE_NET.pdf>.
- Reinalda, Bob (1997), “Dea ex Machina or the interplay between national and international policymaking: A critical analysis of women in the European Union”, in Frances Gardiner (Ed.), *Sex Equality Policy in Western Europe*. Londres: Routledge, pp. 197-228.

- Santana, Vera (2009), *Género nos Sindicatos. Igualdades, Desigualdades e Diferenças*. Lisboa: Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho do Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho.
- Santos, Boaventura de Sousa (1993), “O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semi-periferia: O caso português”, in Boaventura de Sousa Santos (Org.), *Portugal: Um retrato singular*. Porto: Afrontamento, pp. 15-56.
- Sauer, Birgit (2003), “Revisiting state feminism in the context of globalization”, comunicação apresentada no International Workshop *Gender, Globalization, and State Transformation: New concepts and approaches in political research*, Universidade de Bremen/Hanse Wissenschaftskolleg, 27-30 de setembro. Disponível em <<http://www.monnet-centre.uni-bremen.de/GenderGlobNet/Paper/BirgitSauerPaper.pdf>>.
- Siim, Birte (1990), “Towards a Feminist Rethinking of the Welfare State”, in Kathleen B. Jones e Anna G. Jónasdóttir (Eds.), *The Political Interests of Gender: Developing Theory and Research with a Feminist Face*. Londres: Sage, pp. 160-185.
- Snow, David A.; Soule, Sarah A.; Kriesi, Hanspeter (Eds.) (2004), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell.
- Squires, Judith (2007), *The New Politics of Gender Equality*. Nova Iorque: Palgrave.
- Stake, Robert (2012), *A Arte da Investigação com Estudos de Caso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Staudt, Kathleen (2003), “Gender mainstreaming: Conceptual links to institutional machineries”, in Shirin Rai (Ed.), *Mainstreaming Gender, Democratizing The State? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester: Manchester University Press, pp. 40-66.
- STJ – Supremo Tribunal de Justiça (2007), *Acórdão SJ200704180042784*, de 18/4/2007. Disponível em <<http://www.gde.mj.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/d28aac37c8367a41802572d0003d7d23?OpenDocument>>.
- Subotić, Jelena (2005), “Hijacked justice: Domestic appropriation of international norms”, *Human Rights and Human Welfare Working Paper*. Disponível em <<http://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2005/28-subotic-2005.pdf>>.
- Tarrow, Sidney (1998), *Power in Movement: Social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas, Constance; Taylor, Rachael (1997), “Enforcement of equality provisions”, in Eugenia Date-Bah (Ed.), *Promoting Gender Equality at Work: Turning vision into reality*. Londres: Zed Books, pp. 189-208.

- Valiente Fernández, Celia (1995), “The power of persuasión: The Instituto de la Mujer in Spain”, in Dorothy McBride e Amy Mazur (Eds.), *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 221-236.
- Valiente Fernández, Celia (1996), “El Feminismo institucional en España: El Instituto de la Mujer, 1983-1994”, *Revista Internacional de Sociología*, 13: 163-204.
- Valiente Fernández, Celia (2005), “The women’s movement, gender equality agencies and central-state debates on political representation in Spain”, in J. Lovenduski (Ed.), *State Feminism and Political Representation*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 174-194.
- Wall, Karin (2007), “Atitudes face à divisão familiar do trabalho em Portugal e na Europa”, in K. Wall e Lígia Amâncio (Orgs.), *Família e Género em Portugal e na Europa*. Lisboa: ICS, pp. 211-257.
- Wall, Karin; Aboim, Sofia; Cunha, Vanessa (Coords.) (2010), *A Vida Familiar no Masculino. Negociando velhas e novas masculinidades*. Lisboa: CITE.
- Watson, Sophie (Ed.) (1990), *Playing the State: Australian feminist interventions*. Londres: Verso Books.
- Weldon, Laurel (2008), “Intersectionality”, in Gary Goertz e Amy G. Mazur (Eds.), *Politics, Gender, and Concepts: Theory and methodology*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 193-218.

Outras obras consultadas

- Estorninho, Maria João (1999), *A Fuga para o Direito Privado. Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- Ferreira, Virgínia (Org.) (2010), *A Igualdade de Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego em Portugal: Políticas e circunstâncias*. Lisboa: CITE.
- Miranda, João (2012), *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moreira, Vital (1997), *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, Mário Esteves; Gonçalves, Pedro Costa; Amorim João Pacheco (1993), *Código do Procedimento Administrativo, Comentado, Vol. I*. Coimbra: Almedina.

ANEXOS

Anexo 1

PRESIDENTES

1980–1985:	José Rocha Pimentel
1985–1987:	Maria Eugénia Cosmeli
1987–1992:	Adelaide Lisboa
1992–1997:	Manuela Campino
1997–2002:	Maria do Céu da Cunha Rêgo
2002–2004:	Josefina Leitão
2005–2006:	António Lucas
2006–2009:	Fátima Duarte
2009–2009:	Catarina Marcelino
2009–2010:	Natividade Coelho
2010–Presente:	Sandra Ribeiro

MEMBROS DA COMISSÃO TRIPARTIDA (por ano de tomada de posse)

1980 • Maria do Carmo Nunes – Ministério do Trabalho/IEFP • Maria Luísa Nunes – Ministério do Trabalho • Joana de Barros Baptista – CCF • Leonor Beleza – CCF • Alice Carvalho Dias Rocha – GCTP-IN • Luís Mesquitela – Ministério do Trabalho • Luís Morales – Ministro do Trabalho do VIII Governo Constitucional (1981-83) • Luís de Sousa Macedo – CIP • Ana Vale – GCTP-IN • Firmino Ramos Falcão – UGT • Gert Schosser – CCP • Dulce Teixeira de Sousa – UGT • Daniel Soares de Oliveira – CCP • Aurora Fonseca – CCF • Maria Helena Adegas – Ministério do Trabalho • Carlos Camelo – CCP • Costa Cabral – UGT • Maria João Dias – UGT

1982 • Nuno de Carvalho – CCP • Maria José Cortes – Ministério da Reforma Administrativa

1983 • Rui Silveira – CCP

1984 • José Manuel Franco de Matos – CCP • Archer de Carvalho – CIP

1985 • Arlindo Gameiro – Ministério do Trabalho e da Segurança Social • Carlos Blanco de Moraes – CCP • Elisa Damião – UGT • Amélia Patrício – CCF

1986 • Maria Helena de Sousa – UGT • Regina Tavares da Silva – CCF

1987 • Gertrudes Pascoalinho – Ministério do Trabalho e da Segurança Social • Aristides Andrade Mendes – Ministério do Trabalho e da Segurança Social • Nuno Guedes Vaz – CIP

- 1989** • Joaquim Pina Pessoa Fernandes – CCP • Jorge Manuel Silva e Sousa – Ministério das Finanças • Avelino Mendes de Almeida – Ministério do Planeamento e da Administração do Território • Maria Isabel Teixeira da Silva – UGT
- 1990** • Wanda Guimarães – UGT • José Conceição Bento Pedro – Ministério do Planeamento e da Administração do Território
- 1991** • João Salvador – CIP • Maria do Céu da Cunha Rêgo – Secção Interministerial da CIDM
- 1992** • Manuel Mendes de Almeida – Ministério das Finanças • Dulce Cristina Baptista – CIDM • Isabel Almeida Figueiredo – CGTP-IN • Cristina Ferreira da Costa – CIP • Lígia Gonçalves – Ministério do Planeamento e Administração do Território
- 1993** • Ana Vieira – CCP • Lucinda Manuela Dâmaso – UGT
- 1996** • Cidália Silva Bravo – Ministério para a Qualificação e o Emprego • Cristina Marcelino – CGTP-IN • Lígia Amâncio – CIDM • Maria Alexandra Mesquita – CIDM • Conceição Brito Lopes – CIDM • Odete Filipe – CGTP-IN • Vítor Carvalho – CIP • Luzia Carvalho – CCP • Dulce Batista – CIDM • Maria Alice Botão – CIDM • Gertrudes Jorge – Ministério para a Qualificação e o Emprego
- 1997** • Helena Carrilho – CGTP-IN
- 1998** • Cidália Sílvia Bravo – Ministério das Finanças
- 2006** • Maria Eugénia de Almeida Santos – DGAL • Maria Margarida Taveira de Sousa – Ministério das Finanças e da Administração Pública • Maria Batista Viegas – IEFPP • José Alberto Leitão – IEFPP • Ana Paula Antunes – IEFPP
- 2007** • Sofia Martins – DGAL • Teresa Vieira da Silva – CIG • Irene Rodrigues da Silva – CIG • Luís Isidoro – CIG • Sofia Baião Horta – CIP • Ana Paula Viseu – UGT • Soraia Duarte – UGT
- 2008** • João Aleixo – Ministério das Finanças e da Administração Pública • Helena Leal – CCP • António Vergueiro – CIP • Maria de Fátima Martins – UGT • Aníbal da Silva Rêgo – Ministério das Finanças e da Administração Pública • Paula Alexandra Almeida da Cunha Alves – CIG • Ana Cristina Fernandes Silva – CIG • Isabel Figueira – CCP
- 2009** • Germana Maria Silva – DGAL • José Atayde e Melo – IEFPP

Anexo 2

NOME	Duração do Projeto		Intervenção da CITE	ÁREA TERRITORIAL	FINANCIAMENTO	OBJETIVOS
Instrumentos e metodologias em Igualdade de Género para a atividade inspetiva da ACT	2011	2012	Promotora	Nacional Multirregional	CITE/ACT	Reforçar a atividade inspetiva em IG que permita a identificação de casos de discriminação em função do sexo; garantir a aplicação da legislação, aconselhar sobre meios mais eficazes
Plano de Ação para a Igualdade, do MTSS	2010	2013	Promotora	Nacional Multirregional	CITE	Conciliação trabalho/família; Dessegregação do mercado de trabalho; Formação em igualdade de género
Projeto GeCo – Improving Gender Competence of HR Manager in Europe	2010	2012	Parceira	Transnacional	Programa Leonardo da Vinci	Formação em igualdade de género; Promover boas práticas nas empresas
A Dessegregação Profissional no Combate à Pobreza	2010	2010	Parceira	Centro	Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social	Dessegregação do mercado de trabalho
Igualitas	2008	2010	Parceira	Nacional Multirregional	POPH	Formação em igualdade de género; Promover boas práticas nas empresas; Sensibilização
Diálogo Social e Igualdade nas Empresas	2005	2009	Promotora	Lisboa e Vale do Tejo	EQUAL	Promover boas práticas nas empresas
Revalorizar o Trabalho para Promover a Igualdade	2005	2009	Parceira	Nacional Multirregional	EQUAL	Formação em igualdade de género; Promover boas práticas nas empresas; Combater as disparidades salariais
Agir para a Igualdade	2001	2007	Parceira	Nacional Multirregional	EQUAL	Formação em igualdade de género; Promover boas práticas nas empresas; Sensibilização
Públicos Diferentes. Iguais Oportunidades	2001	2006	Parceira	Lisboa e Vale do Tejo	EQUAL	Dessegregação do mercado de trabalho; Sensibilização
Formar para a igualdade	2002	2005	Promotora	Lisboa e Vale do Tejo, Norte	EQUAL	Dessegregação do mercado de trabalho; Formação em igualdade de género; Sensibilização
Migrações e Desenvolvimento	2001	2007	Parceira	Lisboa e Vale do Tejo	EQUAL	Sensibilização

NOME	Duração do Projeto		Intervenção da CITE	ÁREA TERRITORIAL	FINANCIAMENTO	OBJETIVOS
Igualdade e cidadania	2002	2004	Parceira	Lisboa e Vale do Tejo	EQUAL	Dessegregação do mercado de trabalho; Combate dos diferenciais salariais; Promover boas práticas nas empresas
Igualizar/Ave	2002	2004	Parceira	Lisboa e Vale do Tejo; Norte	EQUAL	Dessegregação do mercado de trabalho; Promover boas práticas nas empresas; Sensibilização
Conciliar é preciso	2002	2004	Parceira	Nacional Multirregional	EQUAL	Conciliação trabalho/família; Sensibilização
Oficinas para a Igualdade	2001	2004	Parceira	Alentejo	EQUAL	Igualdade de oportunidades; combate à infoexclusão; incentivo ao empreendedorismo; informação à distância
Pêndulo	2001	2004	Parceira	Norte	EQUAL	Conciliação trabalho/família; Implementar novas formas de trabalho (teletrabalho, flexibilidade, trabalho em rede)
Leonardo da Vinci	2001	2001	Promotora	Nacional	Leonardo da Vinci	Dessegregação do mercado de trabalho; Formação em igualdade de género
Delfim – Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens	1999	2001	Parceira	Nacional	ADAPT	Dessegregação do mercado de trabalho; Formação em igualdade de género

Anexo 3

TÓPICOS DE ENTREVISTA A VÁRIOS TIPOS DE INTERLOCUTORES/AS

A. Tópicos de entrevista a participantes e ex-participantes na Tripartida/CITE

I – O momento de chegada à CITE, o seu papel, relação pessoa-organização-CITE

1. Relato do processo da sua indigitação para representante na Tripartida/Presidente da CITE; momento; razões; conhecimento da CITE.
2. Solicitação de informações às entidades ou pessoas envolvidas nos casos em apreciação nas reuniões.
3. Orientações dadas pelas entidades sobre as posições a tomar nas reuniões da Tripartida.
4. Devolução de informações à organização que representava.

II – Procedimentos, influências, mudanças – características da CITE enquanto mecanismo oficial da igualdade

5. Definição do mandato da CITE/Tripartida.
6. Autonomia de decisão face à tutela.
7. Fatores limitativos da efetividade da ação da CITE/Tripartida.
8. Alterações de mandato da CITE ao longo dos seus 30 anos.
9. Acompanhamento dos casos após a emissão do parecer através da CITE.
10. Casos mais polémicos.
11. Caso particularmente marcante.

III – A CITE e a sua relação com o exterior: parceiros, sociedade e Estado

12. CITE/Tripartida na capacitação dos parceiros sociais.
13. Impacto dos pareceres da CITE nas entidades empregadoras; e nas trabalhadoras e trabalhadores.
14. Relações/articulações institucionais da CITE:
 - a. Com o Ministério da Tutela;
 - b. Com a CIG;
 - c. Com a Inspeção de Trabalho/ACT;
 - d. Com os parceiros sociais;
 - e. Com outras... Quais? (*p. ex.: organizações da Sociedade Civil, movimentos de mulheres*).
15. Implicações do quadro de pessoal ser constituído por pessoas com origem em outras instituições públicas (do IEFP).
16. Impacto das mudanças ao nível governamental na CITE/Tripartida.
17. Transmissão de orientações da tutela à CITE.
18. Influências externas sobre atividades/orientações políticas da CITE (Movimentos de mulheres, de organizações internacionais como OIT, UE, etc.).

19. Fatores que dificultam uma maior divulgação da CITE.
20. Papel da CITE/Tripartida na sociedade e no Estado no nosso país.
21. Balanço da participação na CITE/Tripartida, em termos pessoais.

B. Tópicos de entrevista a ex-presidentes

I – Integração, trabalho desenvolvido e liderança

1. Circunstâncias de nomeação (quando, quem, razões para a indigitação, formação, qualificação, experiências anteriores, familiarização com a temática, adaptação às funções).
2. Motivação (propósitos, objetivos).
3. Forças de cooperação e de bloqueio – fatores facilitadores e obstáculos; Estratégias de ação; Fases de desenvolvimento ou graus de consolidação na história da CITE.
4. Mandato; atribuições – Alterações mais significativas no mandato e atribuições da CITE.
5. Recursos materiais e humanos.
6. Políticas de formação.
7. Políticas e agendas prioritizadas.
8. Autoperceção de estilo de liderança.
9. Processo de tomada de decisão, em termos políticos e institucionais.

II – Tripartida e Parceiros sociais

10. Arquitetura institucional da CITE.
11. Natureza do mandato da CITE.
12. Funcionamento da tripartida.
13. Fatores limitativos da efetividade da CITE.
14. Processo de construção de consensos.
15. Posicionamentos e envolvimento dos representantes das entidades empregadoras e das associações sindicais.
16. Preparação/Sensibilização dos/as representantes sindicais e patronais.
17. Vantagens para os parceiros sociais.

III – Características do ambiente ou contexto político-económico

18. Articulações institucionais;
 - Com o Ministério da Tutela;
 - Com a CIG;
 - Com a Inspeção de Trabalho/ACT;
 - Com os parceiros sociais;
 - Com outras (*p. ex.: ONG, movimentos de mulheres*).
19. Impacto no mundo empresarial.
20. Impacto legislativo.
21. Contributo da CITE para a promoção da igualdade no mercado de trabalho.

C. Tópicos para entrevista a entidades sindicais

I – Perceção face à discriminação

1. Perfil de pessoas atualmente mais vítimas de discriminação no acesso ao emprego, no setor.
2. Pessoas mais frequentemente vítimas de despedimento, no setor.
3. Entidades a que as pessoas podem recorrer em caso de discriminação ou despedimento.
4. Formas de discriminação mais frequentes no setor de atividade.
5. Impactos da atual crise no que respeita à discriminação laboral.

II – O conhecimento da CITE como forma de combate à discriminação e à promoção da igualdade

6. Tipo de aconselhamento dado às vítimas de discriminação no gozo dos direitos parentais.
7. Opinião sobre o papel da CITE no combate à discriminação no trabalho e no emprego.
8. Recurso a intervenção da CITE. Explicitação de caso(s).
9. Conhecimento de empresa ou organização que tenha ganho o prémio “Igualdade é qualidade”.
10. Opinião sobre o Prémio “Igualdade é qualidade”.

D. Tópicos de entrevistas a associações empresariais

I – Perceção face à discriminação

1. Formas de discriminação mais frequentes nas empresas associadas.
2. Perfil de trabalhadores/as mais sujeitos/as a discriminação no acesso ao emprego.
3. Perfil de trabalhadores/as mais frequentemente vítimas de despedimento.
4. Entidades a que trabalhadores e trabalhadoras podem recorrer em caso de discriminação ou despedimento.
5. Impactos da atual crise no que respeita à discriminação laboral.

II – O conhecimento da CITE como forma de combate à discriminação e à promoção da igualdade

6. Recomendação às pessoas que são penalizadas por quererem gozar os seus direitos parentais.
7. Opinião sobre o papel da CITE no combate à discriminação no trabalho e no emprego.
8. Recurso à intervenção da CITE. Explicitação de caso(s).
9. Conhecimento de empresa ou organização que tenha ganho o prémio “Igualdade é qualidade”.
10. Opinião sobre o Prémio “Igualdade é qualidade”.

E. Tópicos de entrevista a advogados/as

1. Antiguidade no tratamento de conflitos laborais.
2. Conhecimento/contacto com o caso.
3. Conhecimento prévio da CITE.
4. Avaliação da intervenção da CITE no caso.
5. Outros casos em que a CITE também tenha sido chamada.
6. Envio de processos para a CITE.
7. Perfil de pessoas mais sujeitas a discriminação no trabalho e no emprego.
8. Relato de casos.
9. Apreciação da atuação da CITE.
10. Importância da existência deste tipo de instituição em Portugal.
11. Medidas que o governo pode tomar para combater a discriminação.

TRABALHO, IGUALDADE E DIÁLOGO SOCIAL

Estratégias e desafios de um percurso

“O diploma (Lei da Igualdade) podia ter saído e ter sido mais uma vez uma afirmação normativa do princípio [...] A opção encontrada foi muito importante, no sentido em que se procurou dotar a afirmação do princípio de “um braço armado” (a CITE), chamemos-lhe assim.”

José Pimentel – Presidente da CITE, 1980-1984

“A CITE ao fim de 30 anos continua a ter um papel de relevo no estudo das situações de discriminação, na sua avaliação e ao divulgar os seus pareceres confronta a sociedade com esta realidade.”

Adelaide Lisboa – Presidente da CITE, 1986-1991

“[...]o papel fundamental que a CITE desempenhou e que continua a desempenhar, perante as constantes evoluções da sociedade, designadamente perante a existência de um novo paradigma no conceito de família e os desafios que o mesmo colocará [...]”

Manuela Campino – Presidente da CITE, 1992-1997

“[...] à CITE cabe continuar a impedir que persistam, contra o direito e contra a justiça, as práticas sociais nefastas que segregam o mercado, viciam a concorrência e atacam a liberdade.”

Maria do Céu da Cunha Rêgo – Presidente da CITE entre novembro de 1997 e julho de 2001

“A CITE surgiu dos ideais de Abril e da abertura à Europa de um legislador inspirado que quis utilizar o tripartismo e o diálogo social como veículo de promoção da igualdade entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional.”

Josefina Leitão – Presidente da CITE, 2001-2004

“[...] contra o desânimo perante as ameaças de desregulamentação do trabalho, o lema deve ser o de continuar a fazer um pouco todos os dias, como a CITE tem feito até agora.”

António Lucas – Presidente da CITE, 2005

“Instituída originalmente com a finalidade de garantir às mulheres a igualdade com os homens em oportunidades e tratamento no trabalho e no emprego [...] a missão (da CITE) sustenta a projecção da sua actividade nos anos vindouros, pela forma proactiva e dinâmica como desde sempre a tem levado a cabo.”

Fátima Duarte – Presidente da CITE, 2006-2008

“Criada apenas cinco anos após a Revolução dos Cravos, ainda inspirada pelos ventos revolucionários e empenhada em combater os resquícios da opressão que existira contra as mulheres na sociedade portuguesa durante o Estado Novo, [...], esta Comissão tripartida, onde as decisões são tomadas através do diálogo social, foi ganhando espaço, competências e sabedoria tendo-se tornado hoje, 30 anos depois, uma instituição de referência no campo da igualdade de género.”

Catarina Marcelino – Presidente da CITE de fevereiro a outubro de 2009

“A CITE é um organismo com vida, com sangue, com coração, com história(s)...

A sociedade portuguesa, a igualdade, as trabalhadoras e os trabalhadores, as empresas, muito lhe devem. Enquanto existirem discriminações entre homens e mulheres no trabalho e no emprego, a CITE tem razão de persistir e resistir, em nome da Justiça, dos Direitos Humanos e da Igualdade.”

Maria da Natividade Coelho – Presidente da CITE, 2009-2010

“A CITE é um serviço público que tem contribuído ativamente para a mudança da sociedade portuguesa, de uma forma consistente e sustentável, o que só é possível graças as várias alianças estratégicas que tem tido a capacidade de manter e fortalecer ao longo destes anos, com a sociedade civil, com os parceiros sociais e com as próprias empresas.”

Sandra Ribeiro – Presidente da CITE, desde março de 2010