



Manual para a integração da perspectiva do género



nas políticas de emprego,
de inclusão social
e de protecção social



Comissão Europeia



Manual para a integração da perspectiva do género

**nas políticas de emprego,
de inclusão social e de protecção social**

Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades
Unidade G1

Manuscrito terminado em Abril de 2008

Nem a Comissão Europeia nem qualquer pessoa que actue em seu nome são responsáveis pelo uso que possa ser feito com as informações contidas nesta publicação

© Foto da capa: 123 RF

Europe Direct é um serviço que o ajuda
a encontrar
respostas às suas perguntas sobre a
União Europeia

**Número verde único (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*). Alguns operadores de telecomunicações móveis não autorizam o acesso a números 00 800 ou podem sujeitar estas chamadas telefónicas a pagamento

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

© Comunidades Europeias, 2008
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2008

ISBN 978-92-79-09275-6
DOI 10.2767/25141

PREFÁCIO

A promoção da igualdade entre homens e mulheres é um aspecto fulcral das políticas sociais e económicas europeias. Apesar dos progressos realizados nos últimos anos, continuam a existir desigualdades entre homens e mulheres numa série de domínios.

A taxa de emprego das mulheres é muito inferior à dos homens (57,2% contra 71,6% em 2006) e as mulheres continuam a predominar em certos sectores e profissões menos valorizados e mais mal remunerados (as disparidades salariais entre homens e mulheres atinge os 15%). Também são as mulheres que, com maior frequência, têm empregos a tempo parcial (31,4% contra 7,8% em 2007) e estão sub-representadas como gestores nas empresas e decisores nos domínios político e económico. Deve salientar-se ainda a maior exposição das mulheres à pobreza, especialmente as que já estão reformadas (diferença homens/mulheres de 5 pontos percentuais), bem como das mães solteiras e das mulheres pertencentes a certos grupos desfavorecidos, como as minorias étnicas e os imigrantes.

A Comissão comprometeu-se, no *Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres*¹, a realizar um conjunto de acções no período 2006-2010, a fim de acelerar os progressos e conseguir uma verdadeira igualdade entre sexos. As acções propostas no roteiro abrangem seis áreas prioritárias: concretizar a igualdade em matéria de independência económica para homens e mulheres; reforçar a conciliação do trabalho com a vida privada e familiar; promover a participação equilibrada de homens e mulheres em instâncias de tomada de decisão; erradicar a violência em razão do sexo e o tráfico de seres humanos; eliminar os estereótipos de género na sociedade; e promover a igualdade entre homens e mulheres fora da UE. O Roteiro salienta igualmente a necessidade de melhorar a governação e confirma a abordagem dupla da igualdade de género assente na integração da perspectiva do género (promoção da igualdade entre homens e mulheres em todas as políticas e actividades) e em medidas específicas. O Pacto Europeu para a Igualdade entre Sexos, adoptado pelo Conselho Europeu da Primavera em 2006, incentiva igualmente os Estados-Membros a reforçarem a integração da igualdade entre sexos.

Expressamente, «a integração da perspectiva do género implica não limitar os esforços de promoção da igualdade à execução de medidas específicas a favor das mulheres, mas antes mobilizar explicitamente com vista à igualdade o conjunto das acções e das políticas globais, introduzindo na sua concepção, de forma activa e visível, a consideração dos seus efeitos possíveis na situação dos homens e das mulheres (perspectiva do género). Tal perspectiva supõe uma análise sistemática das acções e das políticas e a consideração destes efeitos possíveis na sua definição e implementação»².

1 COM(2006) 92.

2 COM(1996) 67.

No Roteiro, na área prioritária da concretização da igualdade em matéria de independência económica para homens e mulheres, a Comissão comprometeu-se a acompanhar e a reforçar a integração da perspectiva do género nas orientações integradas para o crescimento e o emprego e no método aberto de coordenação para a inclusão social e a protecção social, nomeadamente através da preparação de manuais de igualdade destinados aos agentes envolvidos nestes processos.

O presente manual constitui a resposta da Comissão a este compromisso. Dá uma explicação fácil para se compreender o que é a integração da perspectiva do género e dá conselhos práticos aos decisores políticos sobre como implementar essa integração nas políticas de emprego, por um lado, e de inclusão social e protecção social, por outro. No entanto, o método geral pode ser aplicado a qualquer domínio de intervenção e é válido para além do período abrangido pelo presente manual.

O manual oferece um método assente em quatro etapas, que podem ser seguidas facilmente pelos decisores políticos: preparar-se, perceber as diferenças de género, avaliar o impacto da política e reformular a política. No entanto, deve salientar-se que as duas primeiras etapas exigem o funcionamento efectivo de estruturas organizacionais específicas para promover a igualdade de género, bem como a existência de mecanismos para assegurar o acesso a estatísticas desagregadas por sexo. O êxito das duas últimas etapas está dependente, por sua vez, da aplicação do método no dia-a-dia e de vontade política para o fazer.

A Comissão espera que o presente manual constitua um verdadeiro guia para todos os interessados, especialmente os que trabalham com as políticas de emprego, de inclusão social e de protecção social nos Estados-Membros, a fim de implementarem a integração da perspectiva do género nestas políticas e portanto atenderem melhor às necessidades dos cidadãos, tanto homens como mulheres.

ÍNDICE

PREFÁCIO	3
MANUAL PARA A INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DO GÉNERO NAS POLÍTICAS DE EMPREGO	7
1. Introdução	8
2. Definição de integração da perspectiva do género	10
3. As quatro etapas da integração da perspectiva do género	12
4. A integração da perspectiva do género nas políticas de emprego	16
4.1. Políticas activas do mercado de trabalho	17
4.2. Políticas salariais e de progressão na carreira	19
4.3. Políticas de conciliação	21
4.4. Políticas de flexigurança	23
MANUAL PARA A INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DO GÉNERO NAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E DE PROTECÇÃO SOCIAL	27
1. Contexto	28
2. A integração da perspectiva do género: definição da metodologia	29
3. A integração da perspectiva do género: políticas de inclusão social e de protecção social	32
3.1. Visão global integrada	32
3.2. Luta contra a pobreza e a exclusão social	33
3.3. Modernizar os sistemas de pensões	36
3.4. Melhorar os cuidados de saúde e cuidados de longa duração	39



Manual para a integração da perspectiva do género nas políticas de emprego



1. INTRODUÇÃO

A igualdade entre homens e mulheres constitui um direito fundamental, um valor comum da União Europeia (UE) e uma condição imprescindível para se atingirem os objectivos da UE em matéria de crescimento, emprego e coesão social. Um dos principais desafios que se colocam à UE consiste em aumentar o emprego das mulheres, melhorar a sua situação no mercado de trabalho e eliminar as disparidades em razão do género.

Ao longo dos últimos anos verificaram-se progressos substanciais no que se refere à situação de emprego das mulheres. A taxa de emprego das mulheres aumentou de forma acentuada (passou de 51,4% em 1997 para 57,1% em 2006), estando agora mais perto do objectivo de Lisboa (60% em 2010). Este progresso não deve ocultar a situação claramente desfavorável das mulheres no mercado de trabalho, onde continuam a verificar-se grandes disparidades em relação aos homens.

A diferença das taxas de emprego entre mulheres e homens a nível da UE ainda estava perto dos 15 pontos percentuais em 2006. Além disso, verifica-se a persistência de segregação no mercado de trabalho e de desigualdades nas condições de trabalho, o que se reflecte em disparidades salariais entre homens e mulheres significativas e estáveis. As mulheres são muitas vezes obrigadas a escolher entre ter filhos ou uma carreira, devido à falta de serviços de guarda de crianças, de regimes de trabalho flexíveis, à persistência de estereótipos sexistas e a uma partilha desigual das responsabilidades familiares com os homens. Os progressos conseguidos pelas mulheres, nomeadamente em áreas importantes da Estratégia de Lisboa, como a educação e a investigação, não se reflectem totalmente na sua situação no mercado de trabalho. Trata-se de um desperdício de capital humano a que a UE não se pode dar ao luxo.

A igualdade de género tem sido um objectivo fundamental da estratégia europeia para o emprego desde o seu início. Considera-se igualmente que contribui para o progresso dos objectivos de Lisboa de crescimento e emprego. As orientações para o emprego utilizadas durante o ciclo de Lisboa de 2005-2008 salientam que a integração da perspectiva do género e a promoção da igualdade de género devem ser garantidas em todas as acções adoptadas. A necessidade de acções específicas para aumentar a participação das mulheres e reduzir as disparidades entre homens e mulheres no emprego, no desemprego e nas remunerações também é salientada.

Esta abordagem dupla (acções específicas e integração da perspectiva do género) foi reforçada no Pacto Europeu para a Igualdade entre Sexos adoptado pelo Conselho Europeu de Março de 2006. Este Pacto incentiva os Estados-Membros a:

- promoverem o emprego das mulheres e reduzirem as disparidades entre homens e mulheres e solicita-lhes que tornem os sistemas de segurança social mais favoráveis ao emprego das mulheres;

- adotarem medidas destinadas a promover um maior equilíbrio entre a vida profissional e familiar para todos (objectivos de Barcelona em termos de estruturas de guarda de crianças, estruturas de acolhimento de outras pessoas a cargo e promoção da licença parental);
- reforçarem a governação através da integração da perspectiva do género, nomeadamente incentivando os Estados-Membros a incluírem uma perspectiva de igualdade de género nos seus programas nacionais de reforma.

Contudo, as questões da igualdade de género e da integração da perspectiva do género não aparecem destacadas nos programas nacionais de reforma de 2005 e 2006 e o reconhecimento do papel e da visibilidade do emprego das mulheres e da igualdade de género parece estar a declinar³. Por exemplo, no relatório conjunto sobre o emprego de 2007 declara-se o seguinte: «através do Pacto Europeu para a Igualdade entre Sexos, os Estados-Membros foram chamados a incluir, nos relatórios de execução, a dimensão da igualdade de género. No entanto, a promoção do emprego das mulheres e a integração sistemática da perspectiva de género nas políticas raramente são evidenciadas»⁴.

Parece igualmente que alguns desenvolvimentos positivos em matéria de igualdade entre homens e mulheres não são referidos pelos Estados-Membros nos seus programas nacionais de reforma. É essencial, por isso, que tanto a Comissão como os Estados-Membros reformulem a perspectiva da igualdade de género na Estratégia de Lisboa, em conformidade com o Tratado e os compromissos políticos da UE.

No seu *Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres* (2006-2010), a Comissão Europeia estabeleceu como prioridades principais a independência económica dos homens e das mulheres e a conciliação entre a vida profissional e a vida privada e familiar. Para isso, comprometeu-se a acompanhar e reforçar a dimensão do género na estratégia para o crescimento e emprego, a adoptar uma comunicação relativa às disparidades salariais entre homens e mulheres, a promover o espírito empresarial feminino, a apoiar os esforços dos Estados-Membros para melhorar os serviços de cuidados, etc.

A Comissão planeou, em especial, **«preparar em 2007 manuais de igualdade destinados aos agentes envolvidos» no processo de Lisboa**. O objectivo é fornecer apoio metodológico aos Estados-Membros e ajudá-los a integrar melhor as questões da igualdade entre homens e mulheres nos seus programas nacionais de reforma.

3 Rubery, J. D. Grimshaw, M. Smith e R. Donnelly (2006). *The National Reform Programmes and the gender aspects of the European Employment Strategy* (Relatório de síntese do coordenador preparado para a Unidade de Igualdade, Comissão Europeia). Universidade de Manchester.

4 RCE (2007). «Relatório conjunto sobre o emprego 2006/2007». Conselho da União Europeia, Bruxelas.

O presente manual foi elaborado com base num relatório do grupo de peritos sobre a igualdade entre os sexos, a inclusão social e o emprego (GPISISE) que dá assessoria externa à Comissão Europeia sobre questões de género. O relatório (ainda em fase de conclusão) analisa a situação actual da integração da perspectiva do género no domínio das políticas de emprego⁵ e procura dar exemplos concretos da integração desta perspectiva nos últimos anos em trinta países abrangidos (EU-27 e países EEE-EFTA). Este relatório mostra que os países europeus adoptaram uma série de iniciativas extremamente valiosas de um ponto de vista da igualdade de género. Ao mesmo tempo, salienta também que a integração da perspectiva do género é um processo prolongado e que se encontra ainda numa fase inicial. O manual pretende ser um passo para aplicar melhor o princípio da integração da perspectiva do género nas políticas de emprego e portanto na Estratégia de Lisboa.

Depois de uma definição do conceito de integração da perspectiva do género, o presente manual propõe um método assente em quatro etapas (preparar-se, perceber as diferenças de género, avaliar o impacto da política e reformular a política) a aplicar em todas as políticas pertinentes. Este método é depois aplicado aos quatro domínios principais que foram escolhidos para cobrir genericamente todos os tipos de políticas de emprego e todas as orientações para o emprego: políticas activas do mercado de trabalho, políticas salariais e de progressão na carreira, políticas de conciliação (entre a vida profissional e a vida privada e familiar) e políticas de flexigurança.

2. DEFINIÇÃO DE INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DO GÉNERO

A integração da perspectiva do género é vista muitas vezes como um conceito inovador, que abrange muito mais do que a política «tradicional» da igualdade de oportunidades.

A Comissão Europeia adoptou a abordagem da integração da perspectiva do género em 1996, não para substituir a política de igualdade de oportunidades, mas para funcionar como complemento. Trata-se portanto de uma abordagem integrada: «A integração da perspectiva do género implica não limitar os esforços da promoção da igualdade à execução de medidas específicas a favor das mulheres, mas antes mobilizar explicitamente com vista à igualdade o conjunto das acções e das políticas globais, introduzindo na sua concepção, de forma activa e visível, a consideração dos seus efeitos possíveis na situação dos homens e das mulheres (perspectiva do género). Tal perspectiva supõe uma análise sistemática das acções e das

5 Plantenga, J., Remery C. e J. Rubery (2007). *Gender mainstreaming of employment policies — A comparative review of thirty European countries*, Comissão Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

políticas e a consideração destes efeitos possíveis na sua definição e implementação»⁶.

Segundo o Conselho da Europa, a integração da perspectiva do género pode ser descrita como «a (re)organização, melhoria, desenvolvimento e avaliação dos processos políticos, por forma a que a perspectiva da igualdade de género seja integrada em todas as políticas, a todos os níveis e em todas as fases pelos agentes envolvidos normalmente na tomada de decisões»⁷.

Outra forma interessante de definir a integração da perspectiva do género consiste em distinguir três tipos de estratégias para a igualdade de género: retocar, adaptar e transformar⁸:

- A estratégia «retocar» tem a ver com medidas destinadas a estabelecer uma igualdade formal entre homens e mulheres, como a legislação relativa à igualdade de tratamento e mecanismos para assegurar a aplicação da lei. Exemplos a nível da UE são as directivas relativas à igualdade de remuneração e de tratamento no acesso ao emprego, à formação, à promoção na carreira e às condições de trabalho. Na verdade, «retocar» é uma das estratégias mais antigas para promover a igualdade de oportunidades.
- A segunda estratégia é «adaptar». Como a igualdade de tratamento não conduz automaticamente a resultados equitativos, podem ser necessárias medidas e facilidades específicas para as mulheres. Exemplos disso são os programas de acções positivas para mulheres e a oferta de serviços de guarda de crianças. Nesta abordagem presume-se que as mulheres estão integradas no *statu quo*, que em si mesmo não é discutido.
- A terceira estratégia, «transformar», vai mais além e questiona o *statu quo* (a corrente dominante) e assume que pode ser necessária uma transformação das instituições e/ou organizações para estabelecer a igualdade entre homens e mulheres. Assim, a integração da perspectiva do género traduzir-se-ia em acrescentar este potencial de transformação às políticas já definidas da igualdade formal de géneros e de acções positivas.

Em termos de política de emprego, a integração da perspectiva do género implica que essa política toma especificamente em conta a situação de desigualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho.

6 Comissão Europeia (1996), «Integrar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no conjunto das políticas e das acções comunitárias», COM(1996) 67 final.

7 Conselho da Europa (1998), *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Estrasburgo.

8 Rees (1998). Ver também Stevens e Van Lamoen 2001.

3. AS QUATRO ETAPAS DA INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DO GÉNERO

Nos últimos anos foram elaborados diversos manuais sobre «como integrar a perspectiva do género», muitas vezes centrados em áreas específicas e/ou dirigidos a certos grupos-alvo. Um exemplo a nível europeu é o *Guia EQUAL sobre a Integração da Perspectiva do Género*, destinado aos agentes envolvidos nos programas nacionais EQUAL⁹. Outro exemplo mais recente é o *Manual sobre a Integração da Perspectiva do Género*, elaborado pelo Comité de Apoio à Integração da Perspectiva do Género na Suécia¹⁰. A maior parte dos manuais fornece um enquadramento ou distingue várias fases. Por exemplo, num manual sobre a integração da perspectiva do género nas universidades¹¹, é fornecido um enquadramento útil para aplicar a integração da perspectiva do género. É feita uma distinção entre quatro conjuntos de instrumentos: 1) medição e acompanhamento, 2) aplicação e organização, 3) desenvolvimento da sensibilização e apropriação e 4) verificação da integração da perspectiva do género e avaliação. Além disso, podem encontrar-se informações úteis em guias que descrevem as diferentes fases de um processo de avaliação do impacto em função do género¹². Com base nos estudos existentes e tendo em conta a área específica e os interessados, foi elaborada uma lista de controlo da integração da perspectiva do género nas políticas de emprego, que conta quatro etapas (ver caixa 1).

Caixa 1 — As quatro etapas da integração da perspectiva do género

Preparar-se. Nesta primeira etapa, a atenção principal centra-se na aplicação e organização e no desenvolvimento da sensibilização e apropriação.

Perceber as diferenças de género. O objectivo da segunda etapa é descrever as desigualdades entre homens e mulheres no que se refere à participação, recursos, normas e valores e direitos e avaliar as tendências sem intervenção política.

Avaliar o impacto da política. A terceira etapa consiste em analisar o eventual impacto da política em função do género no que se refere à participação, recursos, normas e valores e direitos.

9 Comissão Europeia (2004). *Guia EQUAL sobre a Integração da Perspectiva do Género*. Bruxelas: Comissão Europeia. Pode ser descarregado em: http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/gendermain_pt.pdf.

10 Jämstöd (2007). *Gender mainstreaming manual*. Swedish Government Official Reports SOU 2007:15. Estocolmo: Edita Sverige AB. Pode ser descarregado em: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/19/82/3532cd34.pdf>.

11 Stevens, I., e I. van Lamoen (2001). *Manual on Gender Mainstreaming at Universities. Equal Opportunities at Universities. Towards a Gender Mainstreaming Approach*. Lovaina/Apeldoorn: Garant-Uitgevers.

12 Ver, por exemplo: Rubery, J. e C. Fagan (2000). *Gender impact assessment and European Employment Policy*. Pode ser descarregado em: http://www.mbs.ac.uk/research/europeanemployment/projects/gendersocial/documents/GIA_Report.pdf.

Reformular a política. A quarta etapa consiste em identificar maneiras de reformular a política a fim de promover a igualdade entre homens e mulheres

As secções que se seguem fornecem alguns pormenores sobre as quatro etapas acima mencionadas. Os exemplos concretos que são dados resultam da aplicação (no relatório de peritos acima mencionado) deste método a quatro tipos diferentes de políticas de emprego: políticas activas do mercado de trabalho, políticas salariais e de progressão na carreira, políticas de conciliação e políticas de flexigurança.

Etapa 1: Preparar-se

A aplicação e organização e o desenvolvimento da sensibilização e apropriação podem ser consideradas condições prévias importantes para o êxito da integração da perspectiva do género. A aplicação e organização da integração da perspectiva do género têm a ver com o processo de dar uma base estrutural e cultural à igualdade de oportunidades¹³. Inclui a formulação de objectivos e de metas, a elaboração de um plano, a preparação de um orçamento e a definição de responsabilidades e da responsabilização dos diferentes agentes envolvidos. No que se refere ao orçamento, é preciso que existam recursos suficientes para a execução. Por outro lado, pode pensar-se no recurso a conhecimentos especializados (externos). Além disso, a integração da perspectiva do género implica que todos os interessados envolvidos na política de emprego tenham em conta a igualdade de oportunidades dos homens e das mulheres. Para criar um certo grau de sensibilização e de conhecimento das questões de género é essencial formação. Os intervenientes devem também considerar a integração da perspectiva do género como parte das suas tarefas e responsabilidades. Por isso é importante «desenvolver a apropriação», mas podem ser adoptadas diferentes estratégias. Nalguns casos é de esperar que toda a equipa «se aproprie», mas quando os níveis de sensibilização são baixos pode ser necessário de início designar uma pessoa que pertença à equipa ou à unidade responsável pela elaboração da política e que possua conhecimentos específicos e sensibilização.

Etapa 2: Perceber as diferenças de género

A etapa seguinte no processo de integração da perspectiva do género é a recolha de dados pertinentes sobre a situação das mulheres e dos homens. É essencial uma descrição da situação real para avaliar as (des)igualdades efectivas entre homens e mulheres e definir as áreas a que deve ser dada prioritariamente atenção. Além disso, o acompanhamento da situação ao longo do tempo dá informações sobre as tendências da (des)igualdade entre homens e mulheres. A Comissão Europeia¹⁴ identificou em 1998 quatro vertentes para a avaliação das desigualdades de género:

13 Stevens, I., e I. van Lamoen (2001). *Manual on Gender Mainstreaming at Universities. Equal Opportunities at Universities. Towards a Gender Mainstreaming Approach*. Lovaina/Apeldoorn: Garant-Uitgevers, p. 52.

14 Comissão Europeia (1998), *Guia de Avaliação do Impacto em Função do Género*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

participação, recursos, normas e valores e direitos¹⁵. É importante ter em conta a situação inicial numa perspectiva dinâmica e não apenas estática.

Participação

A participação refere-se à composição homens/mulheres do grupo-alvo/população da política e implica a necessidade de recolher informações básicas, como a percentagem de homens e mulheres no desemprego, bem como a percentagem de homens e mulheres deficientes ou com contratos flexíveis. Quando as medidas previstas na política especificam determinados grupos de pessoas vulneráveis, também deve ser tido em conta o eventual impacto diferencial nos homens e nas mulheres. Nos últimos anos fizeram-se progressos consideráveis para melhorar a existência de estatísticas repartidas por sexo, um passo que facilita a primeira etapa. Embora as estatísticas pareçam claras, também é importante ter em conta as questões de medição. Por exemplo, o desemprego pode medir-se de várias formas. Consoante o método, as diferenças de género podem variar de muito pouco até muito elevado.

Recursos

As diferenças entre homens e mulheres também se podem verificar no acesso aos recursos ou na sua distribuição, como o tempo, espaço, informação e poder financeiro, político e económico, qualificações, transporte, utilização de serviços públicos, etc. A repartição desigual das responsabilidades em matéria de cuidados, em especial, tem um efeito importante na distribuição dos recursos. Por exemplo, no que se refere às políticas activas do mercado de trabalho, devia ser tido em conta o facto de as mulheres terem a principal responsabilidade pela criação dos filhos. A existência de estruturas de acolhimento de crianças é por isso muito importante para permitir, em especial, que as mulheres participem nos programas. No domínio das políticas de conciliação, uma questão importante é se as licenças são pagas ou não. Também é mais provável que as mulheres se concentrem na área do mercado de trabalho em que vigora mais o salário mínimo nacional e são portanto afectadas de forma desproporcionada pelas decisões de aumentar o salário mínimo num montante superior ou inferior à taxa média de crescimento dos rendimentos.

Normas e valores

As normas e os valores influenciam os papéis dos homens e das mulheres e a divisão do trabalho em função do género, bem como as atitudes e o comportamento dos homens e das mulheres. São igualmente responsáveis em parte pelas desigualdades do valor que é atribuído aos homens e às mulheres ou às características masculinas ou femininas. É essencial identificar o papel das medidas previstas na política para o reforço das normas e dos valores sociais que mantêm as desigualdades de género. As políticas fiscais e de prestações sociais, por exemplo, baseiam-se muitas vezes no princípio de um modelo familiar em que o homem

15 Rubery, J. e C. Fagan (2000). *Gender impact assessment and European Employment Policy*. Pode ser descarregado em: http://www.mbs.ac.uk/research/europeanemployment/projects/gendersocial/documents/GIA_Report.pdf.

é o sustento da família. Passar para modelos mais individualizados pode, independentemente do impacto nas taxas de participação, ter um grande valor simbólico. Na mesma linha, uma política que vise uma repartição mais equilibrada do trabalho remunerado e não remunerado — com os homens a assumirem claramente responsabilidades na prestação de cuidados — também pode contribuir para um conjunto de normas e de valores mais equitativos.

Direitos

Os direitos referem-se à discriminação directa ou indirecta em função do sexo, aos direitos humanos e ao acesso à justiça no contexto jurídico, político ou socioeconómico. Por exemplo, os regimes activos do mercado de trabalho são acessíveis tanto aos inactivos (pessoas que regressam ao mercado de trabalho, não apenas os requerentes de subsídios) como aos desempregados que recebem prestações sociais? Se não for assim, as mulheres podem ter menos possibilidades do que os homens para solicitarem apoio para voltar ao emprego. A este respeito deve igualmente ter-se em conta que mesmo quando as mulheres têm formalmente direitos na mesma base do que os homens, a falta de equipamentos pode limitar a capacidade das mulheres para exercerem os seus direitos de aproveitar estas oportunidades. Do mesmo modo, os direitos formais de os homens participarem em medidas de conciliação não serão necessariamente suficientes para promover a igualdade de género nas responsabilidades caseiras.

Etapa 3: Avaliar o impacto da política

A terceira etapa exige uma avaliação do impacto potencial da política em função do género no que se refere à participação, aos recursos, às normas e valores e aos direitos. Uma questão importante relativa à participação é que devem ser tidos em conta tanto os aspectos quantitativos como qualitativos. Por exemplo, programas para criar postos de trabalho podem abranger em especial as mulheres. Isto pode ser avaliado como positivo de um ponto de vista da igualdade de género. No entanto, quando a qualidade do emprego é duvidosa (por exemplo, em termos de tempo de trabalho e de remuneração), esses programas podem reforçar as desigualdades de género. No que se refere ao acesso aos recursos, é fundamental ter em conta não só o impacto nos recursos da família, mas também o impacto nos recursos individuais. A nível das normas e valores sociais, as políticas de conciliação devem abordar o envolvimento dos homens nas tarefas domésticas. Se forem apenas as mulheres a recorrer às políticas de conciliação, a tradicional repartição desigual do trabalho não remunerado entre homens e mulheres será reforçada, intensificando assim eventualmente as normas sociais a este respeito. Relativamente aos direitos é importante incluir o direito de tomar conta dos filhos, bem como o direito de ter um emprego.

Quando se avalia o impacto da política pode ser importante distinguir grupos específicos de homens e mulheres, como grupos étnicos minoritários, pessoas com filhos e sem filhos, grupos etários, grupos educativos, grupos

regionais, etc. Embora as medidas para aumentar a taxa de participação possam, por exemplo, ser eficazes para as mulheres do grupo dominante, as mulheres pertencentes a grupos étnicos minoritários podem carecer de medidas específicas. Além disso, uma avaliação correcta da política deve incluir os efeitos indirectos. A alteração das relações entre homens e mulheres, tanto no local de trabalho como fora dele, pode ser um dos efeitos indirectos a avaliar. Centrar muito a atenção no trabalho a tempo parcial, por exemplo, pode ter o efeito a longo prazo de reforçar as divisões do trabalho em função do género, tanto dentro como fora do trabalho, uma vez que as mulheres se concentram mais em sectores que oferecem empregos flexíveis. Este exemplo mostra igualmente a importância de fazer uma distinção entre efeitos a curto e a longo prazo.

Etapa 4: Reformular a política

Quando se conclui que a política avaliada tem um impacto negativo na igualdade entre homens e mulheres ou de uma maneira geral é neutra relativamente ao género, é essencial identificar formas de reformular essa política e promover a igualdade de género. A necessidade desta reformulação é especialmente forte quando as diferenças iniciais entre os géneros são muito grandes e têm um impacto importante nas oportunidades de vida das mulheres. Reformular não implica necessariamente alterações profundas. Por exemplo, relativamente às políticas activas do mercado de trabalho, uma medida bastante simples mas eficaz é alargar a elegibilidade a todas as pessoas inactivas. Assegurar estruturas para apoiar os pais que trabalham também não parece ser demasiado complicado. Outros domínios podem ser mais complexos. Por exemplo, reduzir a segregação vertical e horizontal exige políticas mais extensivas. Reformular pode também exigir uma abordagem múltipla, que envolva mais do que uma área de intervenção ou do que um departamento. Por exemplo, os serviços públicos de emprego podem precisar de cooperar activamente com o departamento responsável pela oferta de guarda de crianças se as mulheres que procuram emprego necessitarem de ter acesso a tais estruturas para facilitar a procura de emprego. A integração da perspectiva do género apela a uma abordagem mais articulada da concepção das políticas, em que a política de emprego não é desenvolvida isoladamente da oferta de segurança social e de serviços de acolhimento de crianças, por um lado, ou de políticas fiscais e de prestações sociais, por outro.

4. A INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DO GÉNERO NAS POLÍTICAS DE EMPREGO

A fim de dar exemplos concretos, o método em quatro etapas explicado acima foi aplicado a quatro tipos de políticas de emprego: políticas activas do mercado de trabalho, políticas salariais e de progressão na carreira, políticas de conciliação e políticas de flexigurança. Estes quatro tipos de políticas foram escolhidos para cobrir todas as políticas de emprego, embora

algumas políticas específicas possam ser abrangidas por vários destes domínios. Trata-se de domínios que em princípio são suficientemente latos para serem aplicados às orientações para o emprego, qualquer que seja a extensão das possíveis alterações no futuro.

Nas secções que se seguem define-se cada um dos domínios de intervenção, é analisado o seu possível impacto em termos de igualdade de género e aparece uma caixa específica com uma lista de questões pertinentes a considerar no processo de integração da perspectiva do género.

As caixas e as análises apresentadas a seguir foram desenvolvidas no relatório de peritos acima mencionado sobre a integração da perspectiva do género nas políticas de emprego¹⁶. Este relatório também fornece alguns exemplos concretos da integração da perspectiva do género nos quatro domínios de intervenção desenvolvidos nos Estados-Membros ou em países do EEE ou da EFTA. O leitor é portanto convidado a consultar este relatório para ter uma apresentação mais extensiva das interações entre cada domínio de política e a igualdade de género. Salienta-se que algumas das etapas (especialmente a última, que depende largamente dos resultados das três primeiras) são por vezes semelhantes de um domínio para outro.

4.1. Políticas activas do mercado de trabalho

Em resultado da Estratégia Europeia para o Emprego, os Estados-Membros intensificaram os esforços para melhorar a situação de pessoas e de grupos marginalizados do mercado de trabalho. As políticas activas do mercado de trabalho são um instrumento importante neste contexto. Tal como definido no relatório *O Emprego na Europa 2006*¹⁷, as políticas do mercado de trabalho são intervenções públicas que visam grupos específicos no mercado de trabalho e, como tal, distinguem-se das políticas gerais de emprego, como as medidas para reduzir os custos laborais. As políticas activas do mercado de trabalho pretendem aumentar a probabilidade de emprego ou melhorar as perspectivas de rendimento das pessoas/dos grupos desempregados que têm dificuldades em entrar no mercado de trabalho (*ibidem*). Os serviços públicos de emprego desempenham um papel importante nesta matéria, facilitando a integração no mercado de trabalho dos desempregados e de outras pessoas à procura de emprego (por exemplo, colocação e orientação e aconselhamento profissionais). Por outro lado, as medidas activas incluem formação profissional, rotação e partilha de emprego, incentivos ao emprego, integração de grupos específicos, criação directa do próprio emprego e incentivos à criação de novas empresas¹⁸.

Para promover a igualdade entre homens e mulheres, os princípios da igualdade de oportunidades devem ser integrados no funcionamento dos serviços públicos de emprego. Um método eficaz para isso é a designação de um funcionário específico encarregado da igualdade de oportunidades,

16 Plantenga, J., Remery C. e J. Rubery (2007). *Gender mainstreaming of employment policies — A comparative review of thirty European countries*, Comissão Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

17 Comissão Europeia (2006)b, *O Emprego na Europa 2006*, p. 120.

18 *Ibid.*

que possua os conhecimentos necessários. Também parece essencial que os empregados dos serviços públicos de emprego sejam informados da questão da integração da perspectiva do género e recebam formação sobre como introduzir esta perspectiva no seu trabalho. Outro aspecto importante da integração da perspectiva do género pelos serviços públicos de emprego é que os programas activos do mercado de trabalho são abertos a todas as pessoas inactivas, não se restringindo apenas às que recebem subsídios, e que os homens e as mulheres têm igualdade de acesso às políticas activas do mercado de trabalho. Isto implica igualmente que é preciso atender às necessidades específicas de grupos desfavorecidos. Ver a caixa 2 para uma lista de controlo sobre a integração da perspectiva do género nas políticas activas do mercado de trabalho.

Caixa 2 — Integração da perspectiva do género nas políticas activas do mercado de trabalho

Etapa 1. Preparar-se

- Foram estabelecidas orientações ou metas para a igualdade de oportunidades?
- Todos os intervenientes estão conscientes das questões de igualdade de género?
- Existe uma estrutura de responsabilidades clara?
- Existem acções de formação sobre questões de igualdade de género e/ou é possível o recurso a acções externas?

Etapa 2. Perceber as diferenças de género

- Todas as estatísticas pertinentes são discriminadas por género?
- Qual é a repartição de géneros dos grupos-alvo?
- Qual é a repartição de géneros de grupos desfavorecidos específicos, como abandono escolar precoce, pais isolados, pessoas em licença prolongada, desempregados de longa duração, minorias étnicas?
- Quais são as tendências relevantes a este propósito?

Etapa 3. Avaliar o impacto da política

- Os homens e as mulheres têm igualdade de acesso às políticas activas do mercado de trabalho, incluindo à formação?
- As medidas são acessíveis tanto a inactivos como a desempregados?
- Existem medidas dirigidas às necessidades de grupos específicos, como pais isolados (oferta de serviços de guarda dos filhos), deficientes (oferta de serviços sociais e de ajuda técnica) ou mulheres que regressam após um longo período a cuidar dos filhos (oferta de cursos de formação)?
- As políticas activas do mercado de trabalho promovem a entrada das mulheres em empregos não tradicionais de elevada qualidade?

- Os homens e as mulheres beneficiam em condições de igualdade de iniciativas para criarem empresas ou de quaisquer outros serviços proporcionados pelos serviços públicos de emprego?

Etapa 4. Reformular a política

- Atendendo aos resultados das etapas 1, 2 e 3, identificar formas de reformular a política a fim de promover a igualdade entre homens e mulheres. Ter em conta que a integração da perspectiva do género exige uma abordagem mais articulada, que pode envolver mais de uma área política ou de um departamento

4.2. Políticas salariais e de progressão na carreira

Não é possível conseguir a igualdade entre homens e mulheres sem igualdade salarial e igualdade de oportunidades, mas na prática as perspectivas de reduzir as diferenças salariais entre os géneros também estão estreitamente interligadas a questões de segregação e de continuidade das carreiras. A redução das disparidades salariais entre homens e mulheres é um tema importante da agenda política europeia. Desde 1999 que faz parte da Estratégia Europeia para o Emprego e ao longo dos anos têm-se intensificado os esforços políticos. Em 2003 foi solicitado aos Estados-Membros que formulassem objectivos neste domínio a fim de «se atingir até 2010, em todos os Estados-Membros, uma redução substancial dos diferenciais salariais entre homens e mulheres, através de uma abordagem multifacetada que contemple os factores subjacentes a esses diferenciais, nomeadamente a segregação sectorial e profissional, a educação e a formação, a classificação de empregos e os sistemas de remuneração, a sensibilização e a transparência» (decisão do Conselho de 2003, JO L 197, p. 20). Eliminar as disparidades salariais entre homens e mulheres constitui igualmente um objectivo importante do Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres, 2006-2010. A persistência destas diferenças fica a dever-se, segundo o Roteiro, à discriminação directa das mulheres e a desigualdades estruturais, como a segregação em sectores, profissões e padrões laborais, o acesso à educação e à formação, a sistemas sexistas de avaliação e de remuneração e a estereótipos.

Atendendo à complexidade das causas das disparidades salariais entre homens e mulheres e de acordo com a abordagem multifacetada sugerida, a integração da perspectiva do género nas políticas salariais implicará a necessidade de várias medidas. Em primeiro lugar, os países podem aplicar uma política de igualdade de remuneração destinada a dar resposta a discriminações salariais directas ou indirectas em função do género. Entre os exemplos podem incluir-se legislação (suplementar) e acessibilidade e divulgação de informações e iniciativas relativas à avaliação dos empregos. Neste contexto também é importante o desenvolvimento de uma infra-estrutura adequada. Em segundo lugar, a política de igualdade de oportunidades pode contribuir para uma redução das disparidades salariais entre homens e mulheres. Dado que uma carreira sem interrupções constitui ainda um factor importante para explicar as diferenças globais em termos salariais entre os géneros, é extremamente importante permitir que as

mulheres tenham padrões de emprego mais continuados. Medidas relevantes neste domínio são a oferta de estruturas de acolhimento de crianças e facilidades de licenças, bem como medidas destinadas à desagregação do mercado de trabalho, tanto horizontal como verticalmente. Como a política relativa à conciliação é abrangida pelo domínio político seguinte, nesta secção vamos concentrar-nos nas políticas centradas na desagregação dos padrões de emprego. Uma terceira linha refere-se à integração da perspectiva do género nas políticas salariais «gerais» destinadas a reduzir as desigualdades salariais e a melhorar a remuneração de empregos com baixos salários e/ou dominados por mulheres. Um factor de complicação relativamente às questões de igualdade salarial é que na maior parte dos países a fixação dos salários é considerada como sendo principalmente uma responsabilidade dos parceiros sociais. Por isso, os governos podem mostrar alguma relutância em interferir. O relatório de peritos acima mencionado também aborda boas práticas a nível dos parceiros sociais. Ver a caixa 3 para uma lista de controlo sobre a integração da perspectiva do género nas políticas salariais e de progressão na carreira.

Caixa 3 — Integração da perspectiva do género nas políticas salariais e de progressão na carreira

Etapa 1. Preparar-se

- Foram estabelecidas orientações ou metas para as políticas salariais e de progressão na carreira?
- Todos os intervenientes estão conscientes das questões da igualdade de género?
- Existe uma estrutura de responsabilidades clara?
- Existem acções de formação sobre as questões da igualdade de género e/ou é possível o recurso a acções externas?

Etapa 2. Perceber as diferenças de género

- Todas as estatísticas pertinentes são discriminadas por género?
- Qual é a distribuição de empregados masculinos e femininos na estrutura salarial?
- As mulheres estão sobre-representadas no grupo dos que ganham menos?
- Quais são as tendências relevantes a este propósito?

Etapa 3. Avaliar o impacto da política

- A legislação em matéria de igualdade salarial é eficaz para reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres?
- Existe legislação (suplementar) que obrigue os parceiros sociais a discutirem a igualdade salarial?
- As empresas devem controlar e analisar periodicamente as práticas salariais?

- As medidas de avaliação dos empregos são usadas numa base regular?
- As mulheres que regressam ao trabalho têm acesso à formação?
- As políticas promovem a desagregação (horizontal e vertical) das profissões e dos locais de trabalho?
- As políticas salariais destinam-se a reduzir as desigualdades salariais e a melhorar a remuneração de empregos com baixos salários e/ou dominados por mulheres?

Etapa 4. Reformular a política

- Atendendo aos resultados das etapas 1, 2 e 3, identificar formas de reformular a política a fim de promover a igualdade entre homens e mulheres. Ter em conta que a integração da perspectiva do género exige uma abordagem mais articulada, que pode envolver mais de uma área política ou de um departamento.

4.3. Políticas de conciliação

No Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres, a conciliação da vida profissional com a vida privada e familiar é apresentada como uma das seis áreas de intervenção prioritárias em matéria de igualdade de género: «Os serviços e as estruturas estão a adaptar-se demasiado lentamente a uma situação em que homens e mulheres trabalham. Poucos são os homens que exercem o direito à licença parental ou que trabalham a tempo parcial (7,4% contra 32,6% de mulheres). As mulheres continuam a ser as principais responsáveis pelos cuidados aos filhos e a outras pessoas dependentes. Há que encorajar os homens a assumir responsabilidades familiares, em especial através de incentivos ao exercício da licença parental e de paternidade e à partilha dos direitos de licença com as mulheres». A política de conciliação não serve apenas para melhorar a igualdade entre homens e mulheres; constitui igualmente uma condição necessária para a realização dos objectivos da UE em termos de crescimento, emprego e coesão social. Na verdade, a necessidade de criar uma economia flexível recorrendo a todo o potencial dos recursos humanos, a alteração das estruturas familiares e a pressão demográfica resultante do envelhecimento da população fizeram da conciliação da vida profissional e familiar um dos temas principais da agenda social europeia.

As políticas de conciliação podem definir-se como políticas que apoiam directamente a combinação da vida profissional e da vida familiar e privada. Como tal, podem ter a ver com uma grande variedade de políticas, que vão desde serviços de acolhimento de crianças, facilidades de concessão de licenças e modalidades de trabalho flexíveis até outras políticas de conciliação, como prestações financeiras para os parceiros que trabalham¹⁹. A integração da perspectiva do género no domínio da conciliação está em certa medida assente, uma vez que a maior parte dos governos europeus

¹⁹ Plantenga, J. e C. Remery (2005), *Reconciliation of work and private life — A comparative review of thirty European countries*. Comissão Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, p. 25.

reconhecem o impacto das responsabilidades com os filhos na política de emprego. No entanto, verifica-se que os países diferem nas suas respostas políticas e na atenção implícita ou explícita que dão à igualdade entre homens e mulheres. Alguns países incentivam a oferta de serviços públicos e privados, outros melhoram as oportunidades de trabalho a tempo parcial. Alguns ainda consideram a conciliação como um assunto da mulher, enquanto outros reconhecem o papel dos homens nos cuidados dos filhos e nas responsabilidades familiares (incentivando principalmente a utilização ou a melhoria dos regimes de licenças parentais). Ver a caixa 4 no que se refere a uma lista de controlo da integração da perspectiva do género nas políticas de conciliação.

Caixa 4 — Integração da perspectiva do género nas políticas de conciliação

Etapa 1. Preparar-se

- Existem orientações ou metas para as políticas de conciliação?
- Todos os intervenientes relevantes estão conscientes das questões da igualdade de género?
- Existe uma estrutura de responsabilidades clara?
- Existem acções de formação sobre as questões da igualdade de género e/ou é possível o recurso a acções externas?

Etapa 2. Perceber as diferenças de género

- Todas as estatísticas pertinentes são discriminadas por género?
- Existem disposições em matéria de licenças para atender aos cuidados a prestar aos adultos idosos?
- Qual é a utilização das facilidades de licença por género?
- Qual é a taxa de cobertura das estruturas de acolhimento de crianças por grupo etário?
- Quais são as tendências a este respeito?

Etapa 3. Avaliar o impacto da política

- Qual é o impacto das licenças em termos de comportamento do mercado de trabalho?
- As modalidades de licenças para pais incentivam ou desincentivam a permanência no mercado de trabalho?
- As políticas promovem a partilha equitativa de responsabilidades em termos de cuidados?
- Há prova de um compromisso para atingir as metas de cobertura dos cuidados de crianças e para oferecer estruturas de acolhimento de crianças de alta qualidade e a preços razoáveis?
- As horas de abertura dos serviços de acolhimento de crianças são compatíveis com o emprego a tempo inteiro?

- Existem estruturas de acolhimento de crianças para pessoas inseridas na aprendizagem ao longo da vida?

Etapa 4. Reformular a política

- Atendendo aos resultados das etapas 1, 2 e 3, identificar formas de reformular a política a fim de promover a igualdade entre homens e mulheres. Ter em conta que a integração da perspectiva do género exige uma abordagem mais articulada, que pode envolver mais de uma área política ou de um departamento

4.4. Políticas de flexigurança

A flexigurança tornou-se um quadro de referência importante no debate sobre a modernização dos mercados de trabalho europeus. O conceito de flexigurança começou a circular mais rapidamente depois da publicação em 2003 do relatório do Grupo de Missão Europeu para o Emprego, presidido por Wim Kok, sobre a criação de mais emprego na Europa²⁰. O relatório refere que para aumentar o emprego e a produtividade, a Europa precisa de aumentar o grau de adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas. É especialmente necessária uma organização de trabalho que reaja com maior rapidez para impedir o aparecimento de um mercado de trabalho a duas velocidades, onde os que já lá se encontram («insiders») beneficiam de um elevado nível de protecção do emprego, enquanto um número cada vez maior dos que têm dificuldades para entrar («outsiders») são recrutados mediante formas alternativas de contratos que oferecem uma protecção muito mais baixa. Em Junho de 2007, a Comissão adoptou uma comunicação sobre flexigurança que irá ajudar os esforços de reforma a nível dos Estados-Membros²¹.

É importante salientar que a flexigurança não implica medidas políticas totalmente novas; a novidade reside sobretudo na combinação de medidas introduzidas em simultâneo no domínio tanto da flexibilidade como da segurança. Wilthagen (relator do «Grupo de Peritos Europeus sobre a Flexigurança») dá a seguinte definição: «uma estratégia política que procura, de forma sincronizada e deliberada, aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho, melhorar a organização do trabalho e as relações laborais, por um lado, e aumentar a segurança — segurança de emprego e segurança social — nomeadamente para os grupos mais fracos dentro e fora do mercado de trabalho, por outro»²². Esta definição deixa claro que uma abordagem plenamente integrada da flexigurança vai mais além do que as políticas definidas de forma restrita sobre a flexibilidade dos mercados de trabalho e a segurança dos trabalhadores. Inclui igualmente as políticas activas do mercado de trabalho, com a procura activa de emprego, disponibilidade de postos de trabalho e aprendizagem ao longo da vida como elementos importantes. O que se pretende sobretudo é chegar a um

20 Comissão Europeia (2003). *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*. Relatório do Grupo de Missão Europeu para o Emprego, presidido por Wim Kok.

21 Comissão Europeia (2007), «Para a definição de princípios comuns de flexigurança: mais e melhores empregos mediante flexibilidade e segurança», SEC(2007) 861.

22 Wilthagen, T. e F. Tros (2004). «The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour market», In: *Flexicurity: conceptual issues and political implementation in Europe*. Transfer, European Review of labour and research, 10(2).

equilíbrio de políticas com o objectivo de aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e do local de trabalho. Como tal, a abordagem da flexigurança implica a passagem de um paradigma de segurança do posto de trabalho (ter o mesmo emprego durante toda a vida) para um paradigma de segurança de emprego (ter possibilidades e capacidades de emprego durante toda a vida)²³.

Dadas as relações entre flexigurança e género e as diferenças posições defendidas no debate em curso, é da maior importância a integração da perspectiva do género nas políticas de flexigurança. A este propósito, a integração da perspectiva do género implica a necessidade de reconhecer a tensão entre o objectivo da promoção da flexibilidade e o objectivo da segurança de emprego e o papel fundamental do género na determinação dos resultados no mercado de trabalho. Mais especialmente, uma abordagem de integração da perspectiva do género nas políticas na área de flexigurança²⁴ deve:

- reconhecer o papel do género no reforço das desigualdades associadas ao trabalho flexível e na modelação dos padrões de trabalho flexíveis;
- abordar as necessidades de conciliação dos trabalhadores com os compromissos em termos de cuidados, reconhecendo ao mesmo tempo os riscos de alargamento das horas de trabalho ou de horários anti-sociais;
- apoiar vias fora do trabalho e de tempos de trabalho não normais, para evitar os riscos de ratoeiras a longo prazo e a segmentação de mulheres em formas de emprego desfavorecidas.

Ver a caixa 5 no que se refere a uma lista de controlo da integração da perspectiva do género nas políticas de flexigurança

Caixa 5 — Integração da perspectiva do género nas políticas de flexigurança

Etapa 1. Preparar-se

- Existem orientações ou metas para as políticas de flexigurança?
- Todos os intervenientes relevantes estão conscientes das questões da igualdade de género?
- Existe uma estrutura de responsabilidades clara?
- Existem acções de formação sobre as questões da igualdade de género e/ou é possível o recurso a acções externas?

23 COEM (2006). *Flexigurança*. Grupo de Trabalho do COEM sobre flexigurança. Maio de 2006.

24 Rubery, J. D., Grimshaw M. Smith e R. Donnelly (2006). *The National Reform Programmes and the gender aspects of the European Employment Strategy*. Relatório de síntese do coordenador elaborado pela Unidade Igualdade, Comissão Europeia. Universidade de Manchester, p. 214.

Etapa 2. Perceber as diferenças de género

- Todas as estatísticas pertinentes são discriminadas por género?
- Qual é a repartição de géneros entre contratos típicos e contratos atípicos?
- Qual é a repartição de géneros entre trabalho a tempo inteiro e trabalho a tempo parcial?
- Quais são as tendências a este propósito?

Etapa 3. Avaliar o impacto da política

- As modalidades de horário flexível ajustam-se às necessidades das mulheres?
- O desenvolvimento de horários flexíveis é compatível ou incompatível com as responsabilidades de cuidados domésticos?
- Os programas/políticas destinam-se tanto aos homens como às mulheres?
- As pessoas com contratos flexíveis têm acesso à formação?
- Existem medidas para reduzir o risco de segregação associado ao trabalho flexível e a tempo parcial (por exemplo, direito de regressar ao trabalho a tempo inteiro)?
- As políticas de adaptabilidade são compatíveis com a promoção da redução das diferenças de género (incluindo as diferenças salariais entre homens e mulheres)?

Etapa 4. Reformular a política

- Atendendo aos resultados das etapas 1, 2 e 3, identificar formas de reformular a política a fim de promover a igualdade entre homens e mulheres. Ter em conta que a integração da perspectiva do género exige uma abordagem mais articulada, que pode envolver mais de uma área política ou de um departamento.

Fontes

Conselho da Europa (1998), *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Estrasburgo.

COEM (2006). *Flexigurança*. Grupo de Trabalho do COEM sobre flexigurança. Maio de 2006.

Comissão Europeia (1996), «Integrar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no conjunto das políticas e acções comunitárias», COM(1996) 67 final.

Comissão Europeia (1998), *Guia de Avaliação do Impacto em Função do Género*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

Comissão Europeia (2003). *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*. Relatório do Grupo de Missão Europeu para o Emprego, presidido por Wim Kok.

Comissão Europeia (2004). *Guia EQUAL sobre a Integração da Perspectiva do Género*. Bruxelas: Comissão Europeia. Pode ser descarregado em: http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/gendermain_pt.pdf.

Comissão Europeia (2006), *Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres 2006-2010*, COM(2006) 92 final.

Comissão Europeia (2006)b, *O Emprego na Europa 2006*.

Comissão Europeia (2007), «Para a definição de princípios comuns de flexigurança: mais e melhores empregos mediante flexibilidade e segurança», SEC(2007) 861.

Pacto Europeu para a Igualdade entre Sexos — Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas (23/24 de Março de 2006), 7775/1/06/Rev 1.

Jämstöd (2007). *Gender mainstreaming manual*. Swedish Government Official Reports SOU 2007:15. Estocolmo: Edita Sverige AB. Pode ser descarregado em: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/19/82/3532cd34.pdf>.

RCE (2007). «Relatório conjunto do emprego 2006/2007». Conselho da União Europeia, Bruxelas.

Plantenga, J. e C. Remery (2005) *Reconciliation of work and private life. A comparative review of thirty European countries*. Comissão Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Plantenga, J. e C. Remery (2006). *The gender pay gap. Origins and policy responses. A comparative review of thirty European countries*. Comissão Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Plantenga, J., Remery C. e J. Rubery (2007). *Gender mainstreaming of employment policies — A comparative review of thirty European countries*, Comissão Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

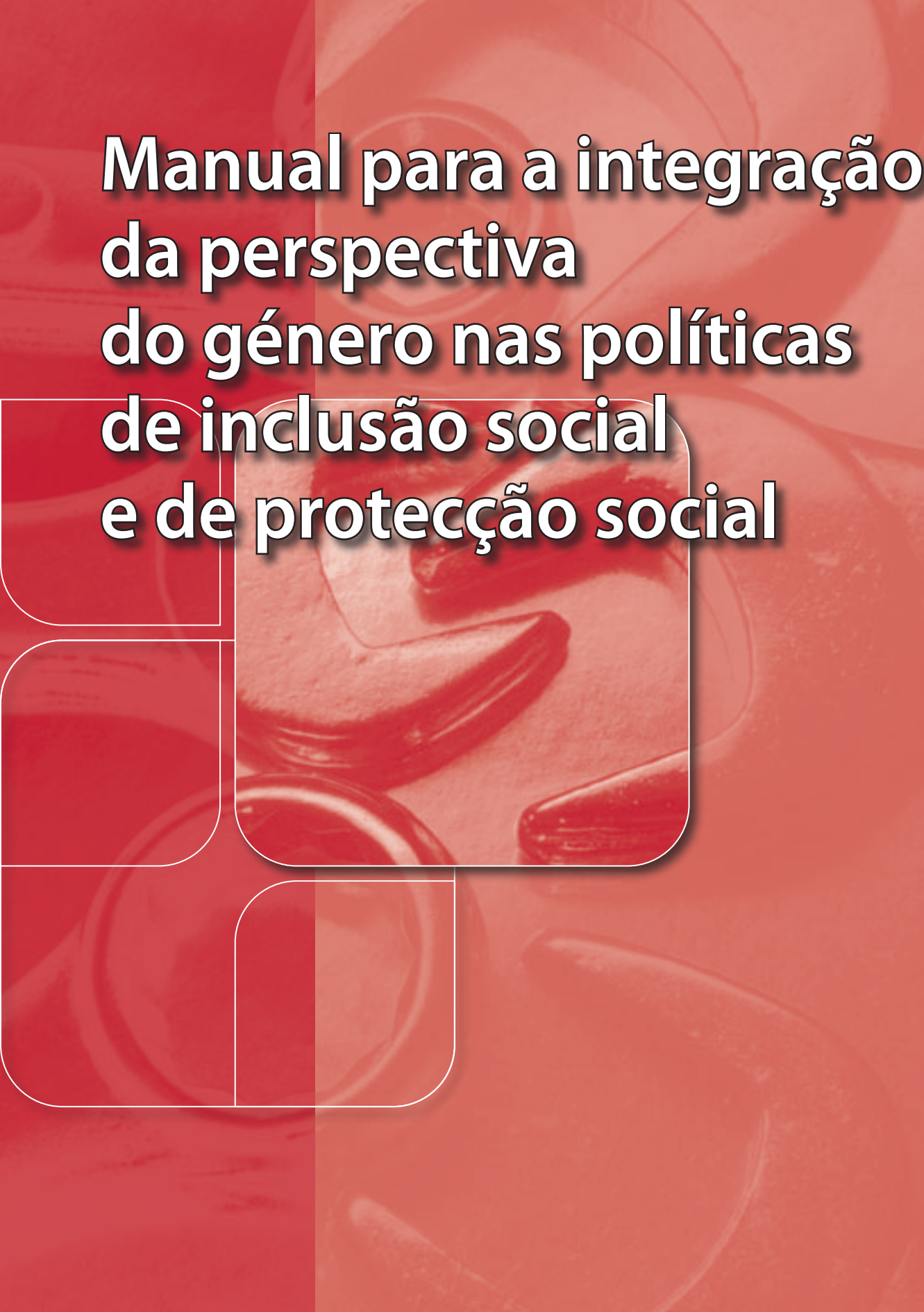
Rees, T. (1998), *Mainstreaming Equality in the European Union*, Routledge, Londres.

Rubery, J. e C. Fagan (2000). *Gender impact assessment and European Employment Policy*. Pode ser descarregado em: http://www.mbs.ac.uk/research/europeanemployment/projects/gendersocial/documents/GIA_Report.pdf.

Rubery, J. D. Grimshaw, M. Smith e R. Donnelly (2006). *The National Reform Programmes and the gender aspects of the European Employment Strategy* — Relatório de síntese do coordenador elaborado para a Unidade de Igualdade, Comissão Europeia. Universidade de Manchester. Pode ser descarregado em: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/gender_ees_2006_en.pdf.

Stevens, I., e I. van Lamoen (2001). *Manual on Gender Mainstreaming at Universities. Equal Opportunities at Universities. Towards a Gender Mainstreaming Approach*. Lovaina/Apeldoorn: Garant-Uitgevers.

Wilthagen, T. e F. Tros (2004). «The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour market», in: *Flexicurity: conceptual issues and political implementation in Europe*. Transfer, European Review of labour and research, 10(2).



**Manual para a integração
da perspectiva
do género nas políticas
de inclusão social
e de protecção social**

1. CONTEXTO

A igualdade entre homens e mulheres tornou-se um objectivo abrangente²⁵ do *Método Aberto de Coordenação* aplicado às políticas de protecção social e de inclusão social em Março de 2006, quando o Conselho Europeu adoptou um novo enquadramento para racionalizar as três áreas políticas da inclusão social, das pensões e dos cuidados de saúde e cuidados de longa duração através de um sistema de relatório paralelos e avançados. Este objectivo deu maior importância à igualdade entre homens e mulheres no conjunto do processo, que anteriormente tinha sido promovido separadamente pelas três vertentes, tendo tido um desenvolvimento variável em cada uma.

Resultados dos primeiros relatórios racionalizados em 2006

Os Estados-Membros apresentaram o primeiro conjunto dos seus relatórios nacionais sobre estratégias de protecção social e inclusão social no Outono de 2006. A avaliação da Comissão da integração da perspectiva do género aplicada nos 27 relatórios (EU-25 e Bulgária e Roménia) foi, tal como referida no *Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007*²⁶, que:

«De uma forma geral, os Estados-Membros têm vindo a incorporar com maior eficiência a dimensão do género e os dados aparecem mais frequentemente repartidos por sexo. Alguns são pioneiros na integração sistemática dessa perspectiva. No entanto, progressos consideráveis são ainda necessários para garantir que as medidas políticas atendem a considerações de género em todas as vertentes da cooperação.»

Objectivo do presente manual

A igualdade de género é um direito fundamental, um valor comum da UE e uma condição necessária para atingir os objectivos da UE de crescimento, emprego e coesão social. No seu *Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres (2006-2010)*²⁷, a Comissão Europeia sublinhou a necessidade de se atingir a igualdade de independência económica para os homens e para as mulheres. Em especial, a Comissão comprometeu-se a **reforçar a integração da perspectiva do género²⁸ no Método Aberto de Coordenação aplicado às políticas de protecção social e de inclusão social** e a fornecer um manual aos agentes envolvidos no processo. Nas «Conclusões da presidência portuguesa sobre os indicadores relativos às

25 Novos objectivos comuns de 2006 para o *Método Aberto de Coordenação* aplicado às políticas de protecção social e de inclusão social: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/objectives_pt.pdf.

26 Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st06/st06694.pt07.pdf>.

27 *Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres*. COM(2006) 92 de 1 de Março de 2006: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_mainstreaming/roadmap_pt.html.

28 O compromisso com a integração da perspectiva do género foi reforçado pelo Conselho Europeu em Março de 2006, com a adopção do Pacto Europeu para a Igualdade entre Sexos. Este Pacto salienta a necessidade de contribuir para dar resposta às ambições da UE em matéria de igualdade de género, tal como mencionado no Tratado, de reduzir as desigualdades de género em termos de emprego e de protecção social e de contribuir para dar resposta aos desafios demográficos. O Pacto sublinha a necessidade de reforçar a governação através da integração da perspectiva do género e de um maior acompanhamento.

mulheres e à pobreza»²⁹, adoptadas em Dezembro de 2007, também se instou à preparação desse manual e apelou-se aos Estados-Membros para utilizarem essas orientações na preparação dos seus relatórios nacionais de estratégia sobre protecção social e inclusão social e para o divulgarem o mais amplamente possível.

O presente manual dá resposta a estes pedidos e pretende ser um instrumento útil para a aplicação eficaz do princípio da igualdade entre homens e mulheres nas políticas de inclusão social e de protecção social. Descreve o método da integração da perspectiva do género em geral e fornece algumas orientações práticas para cada uma das vertentes dessas políticas.

2. A INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DO GÉNERO: DEFINIÇÃO DA METODOLOGIA

Tal como se refere nos objectivos abrangentes do *Método Aberto de Coordenação*, um dos objectivos dos sistemas de protecção social e das políticas de inclusão social é promover a igualdade entre homens e mulheres. Trata-se de um objectivo mencionado expressamente nos artigos 2.º e 3.º do Tratado CE, que salienta o compromisso da União Europeia de eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres em todas as suas actividades.

Comprender a terminologia

A estratégia utilizada para alcançar este objectivo baseia-se numa abordagem dualista: integração da perspectiva do género e acções específicas. A *integração da perspectiva do género* traduz-se em integrar esta perspectiva em todas as fases do processo político (concepção, aplicação, acompanhamento e avaliação) tendo em vista promover a igualdade entre homens e mulheres. A integração da perspectiva do género não é um objectivo em si mesmo, mas um meio para alcançar a igualdade. Do mesmo modo, não se preocupa apenas com as mulheres, mas com as relações entre mulheres e homens para benefício de ambos. As *acções específicas* podem ser necessárias como complemento para eliminar as desigualdades identificadas entre mulheres e homens.

29 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st13/st13947.pt07.pdf>.

Aplicação da integração da perspectiva do género: uma abordagem em quatro etapas³⁰

Convém não esquecer que o género é uma diferença estrutural que afecta o conjunto da população. As decisões políticas aparentemente neutras em função do género podem repercutir-se diferenciadamente nas mulheres e nos homens, mesmo quando tal efeito não foi deliberado nem previsto³¹.

- A primeira etapa da integração da perspectiva do género consiste em **preparar-se**, desenvolver a sensibilização e apropriação e criar uma base estrutural e cultural para a igualdade de oportunidades. Inclui a formulação de objectivos e de metas, a elaboração de um plano e de um orçamento e a definição de responsabilidades e da responsabilização dos diferentes agentes envolvidos. Também é necessário dispor de recursos suficientes para a sua execução.
- A segunda etapa é **perceber as diferenças de género**. Para determinar se a política em causa é relevante do ponto de vista do género é preciso saber se irá afectar a vida quotidiana de parte(s) da população e se há diferenças na situação das mulheres e dos homens no domínio específico em causa. Este último aspecto exige: 1) a disponibilidade de dados e indicadores estatísticos discriminados por sexo, e 2) uma análise destes dados tendo em vista identificar as disparidades e tendências entre homens e mulheres.
- Uma vez estabelecido que a política é relevante do ponto de vista do género, deve proceder-se, para evitar consequências negativas inesperadas e para melhorar a qualidade e a eficácia da proposta, à terceira etapa, uma **avaliação do impacto em função do género**. Consiste numa comparação e avaliação da situação e tendências actuais com a evolução esperada em resultado da introdução da política proposta³².

O objectivo da avaliação do impacto em função do género consiste portanto em identificar, antes do lançamento de uma nova política, o impacto potencial que a mesma terá na situação das mulheres e dos homens, a fim de assegurar que vai contribuir para o aumento da igualdade e para a eliminação das desigualdades. Colocar uma série de questões orientadas para explorar a situação das mulheres e dos homens em relação a uma determinada política constitui um meio útil de começar a avaliar eventuais impactos em função do género e na secção seguinte serão dados exemplos específicos a este propósito.

30 Para uma explicação mais pormenorizada das quatro etapas da integração da perspectiva do género, ver o «Manual para a integração da perspectiva do género nas políticas de emprego, 2007»:

http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/manual_gend_mainstr_en.pdf.

31 Guia de avaliação do impacto em função do género. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1998. Pode ser consultado em http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/gender/gender_pt.pdf.

32 Guia de avaliação do impacto em função do género. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1998. Pode ser consultado em http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/gender/gender_pt.pdf.

■ Quando se conclui que a política tem um impacto negativo na igualdade entre homens e mulheres ou que é largamente neutra do ponto de vista do género, é essencial identificar a possibilidade de a reformular para promover a igualdade de género³³. É esta a quarta etapa da integração da perspectiva do género: **reformular a política**, uma necessidade que se pode revelar especialmente intensa quando as diferenças iniciais do ponto de vista do género são elevadas. Nalguns casos esta reformulação pode não implicar alterações fundamentais, embora noutras áreas a tarefa possa ser mais complexa.

Papel do compromisso, da apropriação e dos conhecimentos

É necessário um compromisso ao mais alto nível político e administrativo para a integração da perspectiva do género no ciclo das políticas e para a sua presença ser visível nos relatórios nacionais sobre a estratégia de protecção social e de inclusão social.

Apela-se por isso aos Estados-Membros para aplicarem a integração da perspectiva do género como parte das suas tarefas e responsabilidades desde o início da concepção das políticas. A integração da perspectiva do género deve fazer parte da arquitectura básica de uma política e não ser apenas uma alteração de última hora. Não basta enumerar princípios gerais — a estratégia de integração da perspectiva do género deve ser explícita, específica e pertinente para a política que está a ser examinada e deve ser profundamente integrada nela³⁴. Para ter êxito, é importante desenvolver a apropriação e definir quem faz o quê na equipa ou na unidade que decide sobre a política. Quando os níveis de sensibilização são baixos pode ser necessário nomear de início uma pessoa com conhecimentos específicos e sensibilidade para as questões do género³⁵ que se encarregará de dar orientações sobre a forma de integrar a perspectiva do género.

Para se ter sucesso também é preciso que as unidades de igualdade de género e/ou os organismos, institutos de pesquisa, organizações de mulheres ou peritos externos tenham facilmente acesso a conhecimentos especializados. A cooperação pode ser facilitada pela atribuição de um orçamento específico para formação em questões de género e para a assistência de peritos especializados nestas questões³⁶.

33 Plantenga, J., Remery C. e J. Rubery (2007). *Gender mainstreaming of employment policies — A comparative review of thirty European countries*, Comissão Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/gend_mainstr07_en.pdf.

Ver também: *Manual para a Integração da Perspectiva do Género nas Políticas de Emprego*, 2007:

http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/manual_gend_mainstr_pt.pdf.

34 *Gender mainstreaming in the Joint Inclusion Memoranda for future Member States — Practical Guide*, 2003: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/gmprac_guide_en.pdf.

35 *Manual para a Integração da Perspectiva do Género nas Políticas de Emprego*, 2007: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/manual_gend_mainstr_en.pdf

36 *Gender mainstreaming in the Joint Inclusion Memoranda for future Member States — Practical Guide*, 2003: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/gmprac_guide_en.pdf.

3. A INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DO GÉNERO: POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E DE PROTECÇÃO SOCIAL

Para proporcionar aos agentes envolvidos um instrumento prático para a integração da perspectiva do género nas políticas de inclusão social e de protecção social tendo em vista promover a igualdade entre homens e mulheres, na secção a seguir examinam-se considerações gerais relacionadas com o género que devem fazer parte do processo de concepção quando se elaboram os relatórios de estratégia nacional para a protecção social e inclusão social. A apresentação segue a estrutura destes relatórios e tem em conta as especificidades das três vertentes.

3.1. Visão global integrada

É solicitado aos Estados-Membros, nesta secção do relatório, que forneçam uma avaliação da situação social, apresentem a abordagem estratégica global que adoptaram e elaborem mensagens transversais.

Como a promoção da igualdade entre homens e mulheres constitui um objectivo transversal, esta secção deve fornecer:

- **Uma avaliação dos indicadores estatísticos relativos às disparidades e desigualdades entre homens e mulheres, referindo concretamente, quando existam, dados desagregados por sexo, como**
 - Quais são as diferenças entre homens e mulheres no que se refere ao emprego, desemprego, desemprego de longa duração, risco de pobreza (igualmente segundo grupos etários), famílias desempregadas, abandono escolar, esperança de vida, anos de vida saudáveis, etc.?
 - É possível obter dados de fontes nacionais sobre as diferenças entre homens e mulheres em certos grupos desfavorecidos, como pessoas com deficiência, minorias étnicas ou imigrantes?
 - Os dados disponíveis são suficientes para avaliar a situação social das mulheres e dos homens, respectivamente? São necessários novos indicadores e é preciso desenvolver estatísticas desagregadas por sexo em domínios onde faltam esses dados?
- **Demonstração da integração da perspectiva do género e da avaliação do impacto em função do género como instrumento para promover a igualdade entre homens e mulheres na abordagem estratégica global, como por exemplo**

- Que medidas foram/estão a ser tomadas para promover a igualdade entre homens e mulheres no que diz respeito às políticas de protecção social e inclusão social?

■ **Em relação à boa governação, menção explícita dos mecanismos institucionais existentes para apoiar a integração da perspectiva do género, como por exemplo**

- Que organismo/unidade nacional para a igualdade de género vai estar envolvido na redacção do Relatório nacional e como?
- É preciso envolver/recorrer à contratação de peritos? De que tipo e para que parte do trabalho?
- Os interesses da igualdade de género representados nos diversos comités/grupos estão envolvidos na elaboração do relatório nacional? Estes interesses incluem ONG, parceiros sociais e autoridades nacionais, regionais e locais, bem como investigadores.

3.2. Luta contra a pobreza e a exclusão social

Embora as diferenças entre homens e mulheres estejam a diminuir, em todos os grupos etários as mulheres apresentam taxas de risco de pobreza mais elevadas³⁷ do que os homens: 16% para as mulheres com mais de 18 anos, comparado com 14% para os homens, e 21% para as mulheres com mais de 65 anos, comparado com 16% para os homens³⁸. O risco de pobreza aumenta em especial para as mães solteiras e para as mulheres idosas, mas as mulheres pertencentes a certos outros grupos desfavorecidos, como os imigrantes, as minorias étnicas e os deficientes, bem como as mulheres desempregadas de longa duração e as inactivas ou as que vivem em zonas rurais, também podem enfrentar mais dificuldades do que os homens³⁹.

Foi dada especial ênfase à integração da dimensão do género como requisito fundamental do processo de inclusão social desde o seu início, em 2000⁴⁰. Esta ênfase foi reafirmada, tendo-lhe sido atribuída ainda maior importância, nos objectivos comuns de 2002⁴¹, em que é referida a importância de ter plenamente em conta o género no desenvolvimento, aplicação e acompanhamento dos planos de acção nacionais, nomeadamente na identificação dos desafios, concepção, aplicação e avaliação de políticas e medidas, selecção de indicadores e objectivos e participação das partes

37 É importante interpretar estes valores com cautela, uma vez que presumem uma igualdade de distribuição de recursos na família, o que pode não acontecer necessariamente; de facto, estes valores podem subestimar o problema das mulheres.

38 Taxa de risco de pobreza por idade e por género, UE-SILC 2005, indicador comum abrangente. Os valores referem-se à EU-25.

39 Para uma análise mais aprofundada ver: *Gender inequalities in the risks of poverty and social exclusion for disadvantaged groups in thirty European countries*, 2006, que pode ser consultado em: http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2006/ke7606201_en.pdf.

Note também as Conclusões da Presidência Portuguesa sobre os Indicadores relativos às Mulheres e à Pobreza, que pode ser consultado em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st13/st13947.pt07.pdf>.

40 Ver os objectivos comuns de 2000: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/approb_pt.pdf.

41 Ver os objectivos comuns de 2002: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/counciltext_pt.pdf.

interessadas. Esta exigência foi repetida nas orientações de 2006⁴² dirigidas aos Estados-Membros, onde também foi salientada a necessidade de ser especificado como tinha sido tida em conta a perspectiva do género em cada objectivo de intervenção prioritário, em especial através das implicações das medidas políticas propostas na situação das mulheres e dos homens.

A avaliação dos relatórios de 2006, tal como apresentada no *Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007*⁴³, salientou os melhoramentos feitos pelos Estados-Membros ao demonstrarem maior sensibilização para as questões do género relativamente à situação social e às políticas de inclusão social do que nos relatórios anteriores. No entanto, também foi salientado que em relação à maioria dos países ainda há muito a fazer para desenvolver de forma consistente a integração da perspectiva do género nas políticas, permitindo por exemplo que os dados estatísticos disponíveis sobre as desigualdades entre homens e mulheres influenciem mais a concepção das políticas e fornecendo mais pormenores sobre como é implementada a integração da perspectiva do género.

Deve salientar-se que existem formas múltiplas e multifacetadas para lidar com as desigualdades entre os homens e as mulheres na exposição à pobreza e à exclusão social. O desafio principal consiste em associar as diferenças de género que é essencial abordar a prioridades políticas e assegurar que a política é concebida de uma forma que irá contribuir *de facto* para a eliminação das desigualdades. **Por isso, é essencial acompanhar sistematicamente e ter em conta as diferenças de género nos grupos desfavorecidos para continuar a desenvolver a integração da perspectiva do género na luta contra a pobreza e a exclusão.** A seguir é dado um exemplo neste contexto, apresentando-se o fundamento da política e as suas possíveis implicações de uma perspectiva do género.

... exemplo de política: inclusão activa

Para ajudar os Estados-Membros a mobilizarem as pessoas que podem trabalhar e dar apoio adequado às que não podem, a Comissão propôs uma estratégia global que pode ser designada por inclusão activa⁴⁴. Combina apoio ao rendimento a um nível suficiente para as pessoas terem uma vida digna e uma ligação ao mercado de trabalho através de oportunidades de emprego ou de formação profissional e de um melhor acesso a serviços que o asseguram. A inclusão activa dá forma a um «Estado social activo», fornecendo vias personalizadas para o emprego e assegurando que as pessoas impossibilitadas de trabalhar vivem com dignidade e contribuem tanto quanto possível para a sociedade⁴⁵.

42 As orientações podem ser consultadas em: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/guidelines_en.pdf.

43 Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007, documento de apoio: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/joint_report/sec_2007_329_en.pdf.

44 Relativa a uma consulta sobre acções a empreender à escala da UE para promover a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho. COM(2006) 44, de 8 de Fevereiro de 2006.

45 *Modernizar a protecção social na perspectiva de maior justiça social e coesão económica: avançar com a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho.* COM(2007) 620, de 17 de Outubro de 2007.

Esta política tem uma série de implicações de uma perspectiva do género, que os Estados-Membros são convidados a ter em consideração na concepção das suas políticas. Tal como salientado na análise acima, as disparidades entre homens e mulheres na exposição à pobreza revelam taxas mais elevadas para as mulheres do que para os homens e isto numa perspectiva de ciclo de vida. Tal deve-se em parte à maior probabilidade de as mulheres terem carreiras mais lentas, mais curtas e/ou interrompidas e em média rendimentos mais baixos do que os homens. Por outro lado, as desvantagens com que se defrontam as mulheres pertencentes a certos grupos, como imigrantes ou minorias étnicas⁴⁶, tendem a ser mais acumuladas do que as dos homens pertencentes aos mesmos grupos.

Combater estas desigualdades exige uma abordagem multifacetada em sinergia com a promoção da maior participação das mulheres no mercado de trabalho no contexto da estratégia europeia para o crescimento e o emprego, a integração da perspectiva do género nas políticas de emprego, em especial as políticas de flexigurança, e a promoção permanente de políticas de conciliação em benefício tanto das mulheres como dos homens. As políticas de inclusão activa podem ter um impacto significativo não apenas na promoção da integração social e no mercado de trabalho dos mais desfavorecidos, mas também na redução das desigualdades entre homens e mulheres.

Os pontos seguintes fornecem uma amostra não exaustiva de questões para orientar os Estados-Membros a avaliar o impacto em função do género quando concebem as suas políticas:

■ Rendimento mínimo

- Qual é a composição do grupo-alvo de beneficiários do rendimento mínimo? Isto é, as mulheres ou os homens estão sobrerrepresentados?
- O rendimento mínimo está concebido de forma a incentivar que se evite a «armadilha» do desemprego e da inactividade?
- Como é que o rendimento mínimo se articula com outras prestações (por exemplo, as prestações por filhos a cargo)?

■ Ligação ao mercado de trabalho

- As desvantagens com que as mulheres e os homens se defrontam são tidas em conta em relação a cada um dos géneros no acesso às políticas activas do mercado de trabalho ⁴⁷?

46 Ver o parecer sobre a igualdade entre homens e mulheres na inclusão das minorias étnicas, adoptado em Dezembro de 2007 pelo Comité Consultivo sobre a Igualdade de Oportunidades para Mulheres e Homens:

http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/final_opinion_28_11_en.pdf.

47 Pode ver-se uma abordagem semelhante sobre a integração da perspectiva do género nas políticas activas do mercado de trabalho no Manual para a Integração da Perspectiva do Género nas Políticas de Emprego, 2007: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_mainstreaming/tools_pt.html

- Existem medidas para dar resposta às necessidades de grupos específicos, como pais isolados (disponibilidade de equipamentos para acolhimento dos filhos), mulheres que regressam ao mercado de trabalho (possibilidades de formação adaptada de forma adequada), mulheres com deficiência, bem como mulheres pertencentes a minorias étnicas ou mulheres imigrantes?
- As medidas são acessíveis aos inactivos, tal como aos desempregados?
- Estas políticas promovem a entrada tanto de mulheres como de homens em empregos não tradicionais e de elevada qualidade?
- Os homens e as mulheres beneficiam em condições de igualdade das iniciativas para criar novas empresas?

■ Acesso a serviços

- As mulheres ou os homens defrontam-se com mais dificuldades no acesso aos serviços? Em caso afirmativo, como é que se podem eliminar essas dificuldades?
- São tidas em conta as necessidades de grupos específicos que se defrontam com discriminações múltiplas, como as mulheres pertencentes a minorias étnicas ou mulheres imigrantes?
- As necessidades específicas de mulheres e homens são consideradas, por exemplo, na organização da formação profissional? Por exemplo, são proporcionados serviços de guarda dos filhos?
- As estruturas para os sem-abrigo e a formação do seu pessoal têm em conta as necessidades específicas das mulheres e dos homens (isto é, homens isolados e mães com filhos)?
- Os melhoramentos em matéria de disponibilidade e de custos dos transportes públicos, por exemplo, beneficiam do mesmo modo as mulheres e os homens (sendo as mulheres utentes mais frequentes)?

3.3. Modernizar os sistemas de pensões

Os sistemas de pensões podem nem sempre estar adaptados às necessidades em evolução⁴⁸ das mulheres, que constituem a maioria das pessoas idosas (perto de 60% das pessoas com 65 anos e quase dois terços das pessoas com 75 anos). A estrutura geral dos rendimentos relacionados com os regimes de pensões dos Estados-Membros reflecte as disparidades existentes em

⁴⁸ Relatório conjunto da Comissão e do Conselho sobre pensões adequadas e sustentáveis (CS/7165/03, de 18 de Março de 2003: http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/cs7165_03_pt.pdf.

termos de rendimentos e de emprego entre os homens e as mulheres no mercado de trabalho, traduzindo-se em menos oportunidades para as mulheres de aumentarem os direitos a pensões completas e conduzindo a pensões insatisfatórias para as mulheres⁴⁹. A diferença entre homens e mulheres no rendimento relativo das pessoas com 65 anos e mais (em relação ao grupo etário dos 0-64 anos) varia entre 2 e 15 pontos percentuais nos Estados-Membros, mas a diferença actual em matéria de direitos a pensões entre homens e mulheres é em média ainda superior⁵⁰, conduzindo a uma taxa de risco de pobreza mais elevada para as mulheres mais idosas em comparação com os homens.

O objectivo de rever as disposições sobre pensões tendo em vista assegurar o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, considerando as obrigações decorrentes da legislação da UE, faz parte do método aberto de coordenação no domínio das pensões desde a aprovação do processo pelo Conselho Europeu de Laeken em 2001⁵¹. Este objectivo foi mantido pelos novos objectivos comuns adoptados pelo Conselho Europeu em 2006⁵², que salientam a necessidade de pensões adequadas e sustentáveis, assegurando que os regimes de pensões são bem adaptados às necessidades e aspirações de homens e mulheres e às exigências das sociedades modernas, ao envelhecimento demográfico e à mudança estrutural.

Todos os Estados-Membros tentam corrigir o acréscimo insuficiente das pensões das mulheres incentivando a sua maior participação no mercado de trabalho através da estratégia europeia para o emprego, assim como aplicando mecanismos específicos nos seus regimes de pensões⁵³. Estes mecanismos incluem a igualização da idade de reforma para as mulheres e para os homens, a creditação de períodos de prestação de cuidados familiares, tanto no que se refere aos filhos como a familiares mais idosos, benefícios no caso de divórcio, bem como pensões de sobrevivência. Outros mecanismos, como regimes de pensão mínima garantida, também podem ter um efeito positivo na melhoria da situação das mulheres.

Como se revelou na avaliação dos relatórios de 2005⁵⁴, há pelo menos seis elementos que devem ser tidos em conta quando se abordam as desigualdades decorrentes do género nos rendimentos relacionados com os regimes de pensões dos Estados-Membros:

- Interrupções de carreira devido a licenças de maternidade e parental ou à prestação de cuidados a pessoas deficientes e idosas.

49 *Pensões adequadas e sustentáveis*: relatório de síntese de 2006. SEC(2006) 304, de 27 de Fevereiro de 2006: http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/rapport_pensions_final_en.pdf

50 *Pensões adequadas e sustentáveis*: relatório de síntese de 2006. SEC(2006) 304, de 27 de Fevereiro de 2006.

51 Relatório conjunto do Comité da Protecção Social e do Comité de Política Económica sobre objectivos e métodos de trabalho na área das pensões: aplicação do método aberto de coordenação: http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jan/laeken_pt.pdf.

52 http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/objectives_en.pdf.

53 *Pensões adequadas e sustentáveis*: relatório de síntese de 2006. SEC(2006) 304, de 27 de Fevereiro de 2006.

54 *Ibid.*

- Trabalho a tempo parcial, nomeadamente por obrigações de prestação de cuidados.
- Diferenças de género nos rendimentos e padrões de carreira.
- Diferenças na idade legal de reforma.
- Dependência do rendimento da pessoa que sustenta a família em períodos de emprego a tempo parcial devido a obrigações de cuidados familiares.
- Tabelas de vida separadas por género para a projecção da esperança de vida.

Embora os regimes de pensões possam não ser o sítio adequado para compensar diferenças de género em termos de rendimentos e de padrões de carreira, podem no entanto oferecer créditos pelas interrupções de emprego remunerado ou por trabalho a tempo parcial devido às obrigações de prestação de cuidados. Esta prática é cada vez mais seguida por regimes públicos, mas raramente está presente nas disposições do segundo e terceiro pilares, cuja utilização mais generalizada pode aumentar as diferenças de género nos direitos a pensão⁵⁵.

À luz do envelhecimento da população, torna-se especialmente importante a aplicação da avaliação do impacto em função do género na reforma actual e futura das pensões, a fim de garantir níveis de vida adequados tanto para as mulheres como para os homens durante a sua reforma. As *Conclusões da Presidência Portuguesa sobre os Indicadores relativos às Mulheres e à Pobreza* ⁵⁶, adoptadas em Dezembro de 2007, encorajaram os Estados-Membros, neste contexto, a analisar nomeadamente o impacto das disparidades entre homens e mulheres verificadas nos respectivos sistemas de protecção social, em especial quando são objecto de reformas, para assegurar que não sejam discriminatórias e que sejam transparentes e bem adaptadas às necessidades e aspirações das mulheres e homens.

Os pontos seguintes fornecem uma amostra não exaustiva de questões para orientar os Estados-Membros a avaliar o impacto em função do género das suas reformas, actuais ou futuras, das pensões. Estas questões abrangem todos os tipos de regimes (excepto quando é feita uma ressalva):

- As reformas dos regimes de pensões têm em conta as diferenças entre homens e mulheres no rendimento das pessoas idosas?
- É possível que a ênfase dada à adequação tenha mais em conta os créditos decorrentes de prestação de cuidados, incentivando também a sustentabilidade?

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st13/st13947.pt07.pdf>.

- Os regimes de pensões têm em conta a elegibilidade para as prestações depois de trabalho a tempo parcial/empregos atípicos?
- As pensões mínimas garantidas asseguram um nível de vida adequado?
- As prestações de sobrevivência garantem um nível de vida adequado?
- Existem medidas específicas no caso de divórcio?
- O nível de anos plenamente contributivos estabelecidos nos regimes públicos consideram a dimensão do género?
- Os regimes de pensões podem adaptar-se à diferença de esperança de vida entre mulheres e homens sem penalizar qualquer dos sexos? Os cálculos das anuidades são neutros do ponto de vista do género?
- Existem idades diferentes de reforma para as mulheres e para os homens nos regimes legais e existem planos para os igualar?
- Existem políticas de envelhecimento activo para ambos os sexos? Proporcionam flexibilidade às pessoas que têm responsabilidades de prestação de cuidados?

3.4. Melhorar os cuidados de saúde e cuidados de longa duração

As desigualdades decorrentes do género verificam-se na situação de saúde das mulheres e dos homens, bem como no acesso, utilização e participação nos cuidados de saúde e nos cuidados de longa duração, embora os estudos sobre este tema que têm em conta o género só agora comecem a ganhar importância.

Ainda que as mulheres vivam mais tempo e mais anos (número absoluto de anos) sem incapacidades, também é verdade que passam uma maior parte das suas vidas com doenças (eventualmente numa idade mais avançada)⁵⁷. Em 2003, em relação a todos os Estados-Membros que tinham dados disponíveis, os homens na EU-15 tinham esperança de viver 84,9% da sua vida sem incapacidades, sendo o valor para as mulheres 3,6 pontos percentuais mais baixo, 81,3%. As mulheres também são mais susceptíveis de enveredarem por um comportamento do tipo procura de saúde e de praticarem mais a prevenção e promoção da saúde do que os homens⁵⁸. Contudo, as mulheres idosas são mais susceptíveis do que os homens idosos a encontrarem uma situação em que precisam de confiar nalgum tipo de cuidados de longa duração: elas predominam no grupo etário das pessoas

57 Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007. Documento de apoio. SEC(2007) 329, de 6 de Março de 2007.

58 Women's Health in Europe: Facts and Figures Across the European Union. Report prepared by the European Institute of Women's Health in 2006.

mais idosas⁵⁹ e a necessidade autodeclarada de cuidados de longa duração de acordo com os grupos etários revela uma maior incidência de dependência e de deficiência à medida que se envelhece. Também é sabido que as mulheres são as principais prestadoras de cuidados de maneira informal aos dependentes (filhos e idosos) e constituem a maior parte dos recursos humanos nos sectores social e da saúde.

A fim de melhor ter em conta os problemas específicos dos homens e das mulheres e de melhorar a eficácia da assistência a prestar-lhes, os objectivos comuns para o desenvolvimento dos sistemas de cuidados de saúde, tal como adoptados pela Comissão em 2004⁶⁰ e que alargam o método aberto de coordenação ao domínio dos cuidados de saúde e de cuidados de longa duração, sublinharam a importância de integrar a dimensão do género no desenvolvimento das políticas de prevenção e de saúde. Os objectivos também salientaram a necessidade de ter em conta os problemas específicos que os homens e as mulheres podem encontrar, nomeadamente nas políticas de gestão dos recursos humanos e de promoção da qualidade dos empregos.

De acordo com os novos objectivos comuns do método aberto de coordenação relacionados com esta vertente política, os Estados-Membros comprometem-se a assegurar cuidados de saúde e cuidados de longa duração acessíveis, de qualidade e sustentáveis.

*O Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007*⁶¹, no entanto, salientou que embora todos os países estejam fortemente empenhados em assegurar o acesso a cuidados de saúde e cuidados de longa duração adequados, tal não se traduz necessariamente num acesso universal e continuam a existir desigualdades significativas. Entre estas inclui-se a falta de cobertura de seguro, a falta de cobertura/prestação de certos tipos de cuidados, elevados custos financeiros por pessoa dos cuidados e disparidades geográficas em termos de oferta. Por outro lado, os relatórios nacionais de 2006 revelaram diferenças importantes nos resultados da saúde em cada país entre diferentes sectores da população com base na situação socioeconómica, no local de residência e na pertença a um grupo étnico (por exemplo, ciganos, trabalhadores itinerantes ou migrantes). Em média, os grupos mais desfavorecidos têm vidas mais curtas, sofrem mais doenças e enfermidades e sentem que a sua saúde é pior do que a dos grupos mais favorecidos.

O relatório conjunto sublinhou ainda a necessidade de medidas para reforçar a fidelização e a oferta de pessoal médico, também em relação aos cuidados de longa duração, e salientou a necessidade de conciliar as responsabilidades familiares com o emprego remunerado das pessoas que prestam cuidados de maneira informal.

59 A esperança de vida varia entre os 75,9 e os 83,6 anos para as mulheres em comparação com os 65,7 e 77,9 anos para os homens. EU-LFS — 2003. *Indicadores comuns de cuidados de saúde e cuidados de longa duração*.

60 Comunicação da Comissão sobre «Modernizar a protecção social para o desenvolvimento de cuidados de saúde e de cuidados prolongados de qualidade, acessíveis e duradouros: um apoio às estratégias nacionais pelo método aberto de coordenação»; COM(2004) 304: http://europa.eu/eur-lex/pt/com/cnc/2004/com2004_0304pt01.pdf.

61 Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007. Documento de apoio. SEC(2007) 329, de 6 de Março de 2007.

A avaliação do impacto em função do género torna-se um instrumento importante para revelar a dimensão do género nestas desigualdades e desafios, tendo em vista reformas para a integração da perspectiva do género nas políticas de cuidados de saúde e de cuidados de longa duração. De facto, nas conclusões do Conselho sobre a saúde das mulheres de 2006⁶² os Estados-Membros são convidados a incentivarem a integração do princípio da igualdade entre os sexos nos cuidados de saúde.

Um primeiro passo neste sentido consiste em obter um conhecimento adequado das necessidades e da situação em termos de saúde das mulheres e dos homens e do seu acesso, utilização e participação nos cuidados de saúde e cuidados de longa duração. Apenas à luz das informações disponíveis, acompanhado pela adaptação de políticas para combater as desigualdades decorrentes do género, é que os sistemas de cuidados de saúde e de cuidados de longa duração podem dar uma resposta mais adequada às necessidades das mulheres e dos homens.

Os pontos seguintes fornecem uma amostra não exaustiva de questões para orientar os Estados-Membros a avaliar o impacto em função do género das suas reformas, actuais ou futuras, dos cuidados de saúde e cuidados de longa duração:

- Existem ou estão planeadas iniciativas para melhorar a compilação de dados desagregados por sexo sobre o acesso, utilização e participação das mulheres e dos homens nos cuidados de saúde e cuidados de longa duração?
- Existem estatísticas desagregadas por sexo analisadas com o objectivo de identificar desigualdades entre os sexos em matéria de saúde?
- Em que medida e como é que os sistemas de cuidados de saúde e de cuidados de longa duração têm em conta as desigualdades existentes entre homens e mulheres?
- As políticas de prevenção visam melhor as mulheres e os homens, tendo em conta as suas necessidades específicas? Existem programas de rastreio específicos para mulheres/homens?
- Existem alguns programas específicos para mulheres grávidas/novas mães?
- Os homens ou as mulheres com baixos rendimentos ou pertencentes a grupos desfavorecidos têm mais dificuldades no que se refere ao acesso a cuidados de saúde e cuidados de longa duração (estando as mulheres mais expostas à pobreza e recebendo em média salários inferiores aos dos homens)? Em caso afirmativo, a concepção das políticas tem este facto em conta?

62 Conclusões do Conselho sobre a saúde das mulheres (2006/C 146/02):
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2006/c_146/c_14620060622pt00040005.pdf

- Existem quaisquer medidas específicas para as mulheres imigrantes e pertencentes a minorias étnicas?
- O trabalho atípico/a tempo parcial influencia a cobertura do seguro?
- Existem iniciativas para avaliar se as mulheres idosas se defrontam com mais dificuldades do que os homens idosos para recorrerem a cuidados de longa duração em instituições ou em casa (dada a sua maior exposição à pobreza e os seus rendimentos em média inferiores comparados com os homens)?
- As políticas podem promover a participação das mulheres e dos homens em condições de igualdade nos programas de formação e de aprendizagem ao longo da vida para o pessoal no domínio dos cuidados de saúde e cuidados de longa duração?
- Podem criar-se iniciativas para melhorar as condições de trabalho e a remuneração do pessoal no sector dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração a fim de atrair mais pessoas para a profissão, tanto mulheres como homens jovens?
- Existem iniciativas para apoiar as pessoas com responsabilidades de prestação de cuidados de maneira informal?

Comissão Europeia

**Manual para a integração da perspectiva do género nas políticas
de emprego, de inclusão social e de protecção social**

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

2008 — 42 p. — 17,6 x 25 cm

ISBN 978-92-79-09275-6

DOI 10.2767/25141

Como obter publicações comunitárias?

As publicações para venda produzidas pelo Serviço das Publicações estão disponíveis na EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>), podendo encomendá-las através do agente de vendas da sua preferência.

Também pode solicitar uma lista da nossa rede mundial de agentes de vendas através do fax (352) 2929-42758.

As **publicações** da Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades interessam-lhe?

Pode descarregá-las em

http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/index_en.cfm

ou assiná-las gratuitamente pela Internet em

http://ec.europa.eu/employment_social/sagapLink/dspSubscribe.do?lang=en

ESmail é a carta de informação electrónica da Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades

Pode assiná-la pela Internet em

http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news/esmail_en.cfm

<http://ec.europa.eu/social>



ISBN 978-92-79-09275-6

