



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**

Tatiana da Costa Freitas

Igualdade e Discriminação:  
Análise de políticas públicas

*Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da  
Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em  
Administração Público-Privada*

Orientadora: Doutora Maria do Céu Colaço Santos

Coimbra, 2019

## Agradecimentos

A conclusão deste trabalho representa o desfecho de um percurso de 5 anos. Ao longo destes anos procurei dar o melhor de mim e aprender com todos os aqueles que se cruzaram no meu caminho.

Em primeiro lugar, expresso o meu agradecimento à minha orientadora Dra. Maria do Céu Colaço Santos pela sua disponibilidade, incentivo e direções que foram cruciais para a conclusão do mesmo. À Dra. Conceição Poiares e a todos aqueles e aquelas que me acolheram, acarinharam e instruíram durante o estágio curricular, na Provedoria de Justiça.

A toda à minha família, ao meu irmão e principalmente aos meus pais, exemplos de força e coragem, que sempre me apoiaram incondicionalmente e sempre acreditaram em mim e nas minhas capacidades.

Aos meus colegas e amigos de faculdade com quem partilhei muitos momentos, aprendi e cresci muito. À Liliana Pedro um especial obrigada, companheira em todos os momentos, pela paciência e incentivo.

Por fim, ao meu namorado Paulo Branco, um agradecimento especial, por ser o meu porto de abrigo e com carinho e compreensão estar sempre presente e nunca me deixar desistir. A sua força e determinação são certamente um exemplo.

## Resumo

Este relatório teve por objetivo elaborar um estudo sobre as políticas de igualdade e não discriminação, no contexto nacional e internacional. A igualdade enquanto princípio fundamental presente no contexto jurídico português e europeu, apresenta uma importância na atualidade e nos discursos de âmbito político e social. Num primeiro momento, foram abordados os conceitos de igualdade, cidadania e discriminação, de forma a proceder ao desenho de um plano teórico. Seguidamente, foi feita uma breve análise à forma como esta temática é abordada e inserida no ordenamento jurídico a nível internacional e a nível nacional. Por fim, foi elaborada uma análise a dois planos nacionais, a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 (ENIND) e o Plano Nacional de Ação para Implementação da RCSNU 1325, provenientes de orientações internacionais, de forma a analisar o impacto que estas orientações supranacionais têm na e para a sociedade portuguesa e para a Administração Pública.

Palavras-chave: Cidadania, igualdade, discriminação, políticas públicas

## Abstract

The purpose of this report was to a study on equality and non-discrimination policies in the national and international context. Equality as a fundamental principle present in the Portuguese and European legal context and has an importance today both in the political and social speeches. Initially, the concepts of equality, citizenship and discrimination were approached in order to proceed with the design of a theoretical plan. Then, a brief analysis was made of how this theme is approached and inserted in the legal order at international and national level. Finally, an analysis was made of two national plans, the National Strategy for Equality and Non-Discrimination 2018-2030 (ENIND) and the UNSCR 1325 National Action Plan for Implementation, in order to analyse the impact that these supranational guidelines have on and for Portuguese society and the Public Administration.

Keywords: Citizenship, equality, non-discrimination, public policies

## Abreviaturas

CRP – Constituição da República Portuguesa

ONU – Organização das Nações Unidas

UE – União Europeia

CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género

ONG – Organização Não Governamental

ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

INDH – Instituição Nacional de Direitos Humanos

PJ – Provedor de Justiça

ICC – Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para promoção e proteção dos direitos humanos

RASI – Relatório Anual de Segurança Interna

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

CEE – Comunidade Económica Europeia

RCSNU – Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas

ENIND – Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação

# Índice

Agradecimentos .....	i
Resumo.....	ii
Abreviaturas.....	iv
I – Introdução .....	1
1.1. Objetivos do trabalho.....	2
1.2. Estrutura do trabalho.....	3
II – Enquadramento Teórico.....	4
2.1. Introdução.....	4
2.1. Cidadania.....	4
2.1.1. Organização das Nações Unidas.....	6
2.1.1.1. Declaração Universal dos Direitos Humanos .....	8
2.1.2. Cidadania e Globalização .....	10
2.1.3. Cidadania em Portugal .....	12
2.1.3.1. Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG).....	13
2.1.4. Direitos de Cidadania e Direitos Humanos .....	15
2.2. Instituições e Direitos Humanos .....	17
2.3. A Provedoria de Justiça – Instituição Nacional de Direitos Humanos.....	19
2.4. Igualdade, Discriminação e Violência.....	21
2.4.1. Discriminação .....	21
2.4.1.1. Discriminação de Género .....	22
2.4.2. Crimes de ódio.....	23
2.5. Identidade de Género .....	25
2.6. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) .....	26
2.7. União Europeia (UE) .....	28
2.8. Conclusão .....	30
III – Estudo de Caso .....	31
3.3.1. Enquadramento nas políticas da União Europeia .....	34
3.3.2. Ordenamento Jurídico Português: Plano Estratégico .....	40
3.3.3. Ordenamento Jurídico Português: Ações Realizadas.....	44
3.3.3.2. A Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 (ENIND) .....	45
3.3.3.3. Plano Nacional de Ação para Implementação da RCSNU 1325 .....	49
IV – Conclusão .....	51

4.1. Implicações para a Administração Pública.....	53
4.2. Lacunas e direção para futuros trabalhos.....	54
V – Referências Bibliográficas .....	55
VI – Legislação e instrumentos legislativos consultados.....	57
VII – Sítios Web Consultados.....	58

## I – Introdução

Nos dias de hoje, a igualdade é uma tema que mantem a sua importância nos debates sociais, culturais, económicos e políticos. Neste contexto, as políticas de igualdade em contexto nacional e internacional são uma matéria de interesse público, na medida em que contribuem para a construção da sociedade do mundo onde vivemos. Cada vez mais se procura alcançar uma sociedade onde todos são tratados de forma igualitária e possuem os mesmo direitos, independentemente das suas características e comportamentos distintos. É então aqui que as políticas públicas são tão importantes, uma vez que é através destas que são desenhadas e aprovadas leis que contribuem para a garantia da igualdade. O facto de se verificar a existência de uma sociedade globalizada, onde os limites são frágeis, faz com que seja importante considerar as políticas de carácter internacional.

A igualdade deve significar um acesso e distribuição igual dos recursos que são valorizados pela sociedade, como é o caso do dinheiro, do poder, da educação e do prestígio (Torres, 2018). Isto remete-nos para uma igualdade de oportunidades no geral, que deve ser alcançada através da construção de políticas que eliminem ou diminuam a exclusão ou discriminação com base nas diferenças.

As políticas de igualdade no caso de Portugal surgiram com a instauração da República, apesar de suspensas no Estado Novo e ressurgimento com o 25 de abril de 1974. Um ponto-chave foi o princípio da igualdade, na Constituição de 1976 (Rêgo, 2012). Este princípio está definido pelo artigo 13º, da parte I direitos e deveres fundamentais, do título I princípios gerais e afirma que todos os cidadãos devem ser tratados de igual forma, sem prejuízo da sua “ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual”. As dimensões anteriormente enumeradas que representam comportamentos ou características dos indivíduos, são por vezes utilizadas como base para um tratamento desigual.

O conceito de igualdade encontra-se relacionado com o de discriminação. “A não discriminação, juntamente com a igualdade perante a lei e a igual proteção da lei sem qualquer discriminação, constituem um princípio básico e geral relativo à proteção dos direitos humanos” (OHCHR, 2013) (tradução minha). A igualdade estabelece que todos



devem ser tratados de igual forma, sem diferenças e exceções. Ou seja, não deve existir nenhuma diferenciação de tratamento que seja motivada por diferenças sociais, culturais ou económicas. Isto é, a igualdade prevê a ausência da discriminação. Em concordância, de acordo com o 21º artigo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a discriminação é proibida, seja qual for o motivo, como a raça, o sexo, cor ou origem étnica ou social, nacionalidade, incapacidades, idade ou orientação sexual.

A construção do conceito de cidadania contribui também para a transformação e reforço da questão da igualdade e do universalismo. A conceção moderna de cidadania caracteriza-se pela existência de uma igualdade entre todos os cidadãos. No entanto, a cidadania pode contribuir para a desigualdade na medida em que limita o acesso à condição de cidadão. Para além disto, o Estado e o cidadão possuem uma relação de dependência, na medida em que o Estado está sujeito ao cidadão para ser constituído através do exercício do seu direito de voto e o cidadão está sujeito ao Estado para possuir a essa condição. Desta forma, a cidadania não deve ser vista apenas através do deste seu sentido estatutário, mas principalmente, da sua capacidade de promover a igualdade de todos no desempenho da cidadania (Ruitenbergh, 2015).

A análise das políticas públicas que abordam as questões de igualdade e discriminação será aqui analisada tendo em consideração o contexto da gestão da qualidade. Deste modo, o *New Public Management* reforça o conceito de qualidade das reformas que surgiram na administração pública, com tónica numa prestação de serviços com características de uma gestão orientada para o mercado valorizando, deste modo, os resultados (O'Flynn, 2007). Assim, é importante sublinhar que as políticas no sentido de promover a igualdade e combater a discriminação sejam monitorizadas por organismos públicos competentes, para se perceber a relação entre o custo e os benefícios, isto é, se cumprem o propósito e são eficazes.

## 1.1. Objetivos do trabalho

O presente trabalho tem como objetivo analisar as políticas europeias e nacionais do ponto de vista da igualdade e da discriminação. Pretende-se identificar e examinar os esforços da União Europeia, bem como do Governo português no sentido de promover a igualdade e combater a discriminação, objetivos partilhados e presentes nas legislações

base de cada um. Para além disto, pretende-se verificar se existem indicadores que permitam avaliar a implementação das políticas de igualdade e não discriminação identificadas.

Neste sentido, o enquadramento teórico tem como objetivo identificar e elucidar os conceitos de cidadania, globalização, direitos humanos, violência, género, identidade de género e crimes de ódio que de alguma forma podem estar relacionados com a igualdade e discriminação. Este tema relaciona-se com a área de atuação da entidade acolhedora do estágio curricular, a Provedoria de Justiça.

## 1.2. Estrutura do trabalho

O presente trabalho é constituído por duas grandes partes. No capítulo II é constituído por uma revisão bibliográfica que permita definir e enquadrar os conceitos chave do presente trabalho. Posteriormente é apresentada uma breve introdução das instituições nacionais e internacionais que promovem políticas de Igualdade. No capítulo III é apresentada a parte mais prática do trabalho onde consta a análise das várias políticas que permitem desenhar o contexto internacional e nacional legislativo, bem como algumas ações realizadas, resultado dessas políticas.

## II – Enquadramento Teórico

### 2.1. Introdução

O entendimento dos conceitos de igualdade e não discriminação vai muito para além de uma definição única e simples porque considera-se que estes dois conceitos (igualdade e não discriminação) são influenciados por outras noções. Por isso, neste capítulo procura-se tecer explicações das noções que se considerou como influenciadoras: cidadania, globalização, direitos humanos, violência, género, identidade de género e crimes de ódio, bem como a forma como possam estar inter-relacionados e exercer efeito na sociedade.

Numa segunda fase da revisão da bibliografia, procura-se traçar uma breve apresentação e história das instituições internacionais e nacionais e como a Organização das Nações Unidas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, a União Europeia, a Comissão para a Cidadania e Igualdade e a Provedoria de Justiça, que estão diretamente relacionadas com a promoção da igualdade e não discriminação.

### 2.1. Cidadania

O conceito de cidadania foi alvo de transformações ao longo dos tempos, com a evolução da sociedade. Com as várias reflexões das diversas alterações que surgiram na forma como o indivíduo vive e se relaciona com o outro, com a sociedade e também com a cultura envolvente contribuíram para perceções diferentes e para uma complexificação deste conceito, de forma a ser possível a representatividade do mesmo no mundo atual. O mesmo é sustentado por Granados e Reina (2013) ao afirmarem que a cidadania é um conceito “dinâmico, em mudança e polissémico no que diz respeito à sua conceptualização jurídica, social ou política, que se transformou ao longo do tempo com os diferentes contextos sociais, políticos e culturais” (pp. 30, tradução minha).

No entanto, existem algumas ideias chave que facilitam a compreensão deste conceito, como a participação, a pertença, a responsabilidade, os direitos e deveres (Jerónimo & Vink, 2013).

De acordo com uma perspectiva histórica, na Grécia Antiga, nos anos 600 e 700 a.C., este conceito foi tomando as primeiras formas através da divisão da população em dois grupos de cidadãos: os que participavam ativamente na vida pública, na comunidade política e nas decisões da *polis* e os que não tinham qualquer participação (estrangeiros, mulheres, metecos e bárbaros) (Rodrigues, 2010). Entendia-se a cidadania como “a capacidade e o dever de participar ativamente na determinação dos destinos da comunidade, através do voto e do desempenho de cargos políticos” (Jerónimo & Vink, 2013, pp. 24), uma cidadania participativa, embora nesta altura não dissesse respeito a todos os indivíduos. Por ser algo que estava reservado a um grupo com certas características, muito limitado, era significado de poder, direitos e deveres (Rodrigues, 2010).

Por sua vez, com a matriz romana, existe uma expansão da cidade para o império, deixando de existir uma separação entre raças, religião e/ou cultura. Ou seja, deixamos de existir apenas como cidadãos de uma cidade em concreto, de um espaço menor, passando também a existir um sentimento de pertença maior, uma vez que não há exclusão nem distinção (Rodrigues, 2010). É então possível perceber uma conceção jurídica da cidadania, através de um estatuto formal que é reconhecido a todos independentemente da importância atribuída por estes aos assuntos públicos (Jerónimo & Vink, 2013.) Ou seja, houve uma ampliação da cidadania e dos cidadãos, com direitos e deveres associados.

É com a Revolução Francesa, em 1789, que existe um culminar do processo evolutivo do conceito de cidadania que é então visto através de uma igualdade de direitos e deveres, que diz respeito a um conjunto de pessoas que pertencem à mesma comunidade política (Jerónimo & Vink, 2013). Assim tal como é referido pelo autor, a função central da cidadania tem sido e continua a ser a da institucionalização da igualdade, através do reconhecimento de direitos iguais a todos os cidadãos.

Marshall (1950 *apud* Bottery, 2003) identificou três tipos de cidadania que sucederam uns aos outros e que representam a evolução deste conceito ao longo de 250 anos. Esta progressão encontra-se diretamente relacionada com a forma como os Estados-nação aprimoravam os seus entendimentos e manifestações de cidadania. Desta forma, os três tipos de cidadania distinguem-se por cidadania civil, que diz respeito à atribuição de identificação e existência de lealdade do indivíduo para com a nação, proporcionando a liberdade de expressão e direitos; a cidadania política, relacionada com o direito à

participação na política; e a cidadania social, garantia dos direitos de saúde e educacionais.

Desta forma, as várias definições de cidadania permitem perceber que esta resulta de uma relação existente entre os indivíduos que pertencem a uma comunidade política e o Estado. Tal é possível verificar através de Michael Bottery (2003), ao afirmar que o conceito de cidadania diz respeito à relação entre o indivíduo e a figura política, onde o indivíduo recebe direitos e deveres. O Estado-nação é aquele que, por intermédio da figura política, define os limites e as barreiras da cidadania. Já Covre-Manzini (1996 *apud* Lima, 2009) afirma que através de uma análise etimológica, o conceito de cidadania vem do latim “*civitas*” que significa cidade, permitindo concluir que este conceito surgiu da existência de vida nas cidades e à aptidão dos seus habitantes nela se inserirem e conseguirem usufruir e exercer os seus direitos e os seus deveres. Assim, de uma forma geral, podemos olhar para a cidade como politicamente organizada e os seus cidadãos são aqueles que contribuem e participam na vida política. Adicionalmente, Sacristán (2003 *apud* Marufo, 2010) refere que a cidadania é o resultado de uma construção do exercício da sociabilidade do indivíduo numa sociedade regulada juridicamente que atribui aos cidadãos certos privilégios como a igualdade, a liberdade, a autonomia e também direitos de participação. Rodrigues (2010) contribui também para esta ideia, considerando que a cidadania representa uma comunidade política e o modo como essa comunidade está organizada através dos direitos fundamentais e exprime também a ligação da pessoa ao Estado, à comunidade política. Esta relação é baseada numa série de direitos e obrigações conferidos pelo Estado.

Nos dias de hoje, o número de debates políticos, sociais e educativos sobre a responsabilização da educação no ensino da cidadania, através da promoção, construção e desenvolvimento da mesma, tem vindo a aumentar. Isto deve-se ao facto de se considerar que através da educação, da formação e da instrução são formadas crianças e jovens para a inserção na sociedade (Marufo, 2010).

### 2.1.1. Organização das Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas e a sua Carta tal como conhecemos nos dias de hoje, resultam de um longo processo de acordos e documentos entre vários países.

O primeiro desenho das Nações Unidas surgiu em 1941, na cidade de Londres. Marcada pela destruição da 2ª Guerra Mundial, foi nesta altura que a sociedade passou a possuir uma motivação para além da vitória militar, no período de pós-guerra. Essa motivação prendia-se com a vontade de uma vida melhor e em paz para todos os povos, sem motivos para guerras. Desta forma, foi assinada uma declaração entre os aliados, no dia 12 de junho de 1941, pelos representantes da Grã-Bretanha, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e União da África do Sul e pelos governos exilados da Bélgica, Checoslováquia, Grécia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polónia, Iugoslávia e pelo General Gaulle da França, no Palácio de St. James. Assim, a Declaração do Palácio de St. James possui as palavras de ordem e de paz “a única base verdadeira da paz duradoura é a cooperação voluntária dos povos livres num mundo no qual, aliviados da ameaça de agressão, todos possam desfrutar de segurança económica e social; é nossa intenção trabalhar juntos e com outros povos livres, tanto na guerra como na paz, para este fim” (tradução minha) que ainda hoje são consideradas como fundamentais (UN, 2019).

Dois meses depois, a 14 de agosto de 1941, o Presidente Roosevelt e o Primeiro-Ministro Churchill emitiram uma declaração conjunta conhecida como a Carta do Atlântico. Este documento continha os princípios comuns das políticas dos países em questão que, do ponto de vista de ambos, serviriam para tornar o mundo um lugar melhor no futuro. Esta Carta foi apoiada e assinada pela URSS, Bélgica, Checoslováquia, Grécia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polónia, Iugoslávia e França, a 24 de setembro do mesmo ano (UN, 2019).

Em 1942, o nome “Nações Unidas” cunhado pelo então Presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Franklin D. Roosevelt, foi utilizado pela primeira vez na Declaração das Nações Unidas, no dia 1 de janeiro, durante a 2ª Guerra Mundial, pela ocasião dos 26 representantes dos países comprometeram a lutar de forma conjunta contra as Potências do Eixo (UN, 2019).

No ano seguinte, em 1943, com as Conferências de Moscovo e de Teerão surgiram as bases para uma organização mundial com o objetivo de criar um mundo onde todos os indivíduos de todas as nações pudessem viver em paz e livres da guerra, através da união e acordo destes ideais pelos representantes dos três grandes representantes governativos da altura: Winston Churchill da Grã-Bretanha, Josef Stalin da União Soviética e Franklin D. Roosevelt dos EUA (UN, 2019).

Em 1944 foram elaborados os primeiros rascunhos para aquela que viria ser uma organização mundial através da Conferência de Dumbarton Oaks. Nesta conferência foi

estabelecida, pelos representantes dos EUA, China, Grã-Bretanha e União Soviética, a estrutura dessa mesma organização mundial que, posteriormente foi entregue a todos os governos das Nações Unidas e a todas as pessoas de todos os países para o estudo e discussão (UN, 2019).

Em 1945, numa reunião em Yalta entre Stalin, Roosevelt e Churchill, os respetivos ministros das Relações Exteriores e chefes de gabinete votaram e definiram os planos militares para o fim da guerra e para a criação de um mundo pós-guerra onde existisse paz entre as nações, através de uma organização mundial que funcionasse com esse mesmo objetivo. Assim, foi convocada a Conferência das Nações Unidas para uma reunião em São Francisco, no dia 25 de abril do mesmo ano, com o intuito de preparar o estatuto e a estrutura dessa organização mundial, com base nas discussões informais de Dumbarton Oaks (UN, 2019).

Foi então em 1945, na Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional, em São Francisco, que 50 países elaboraram a Carta das Nações Unidas. Oficialmente, a Organização das Nações Unidas surgiu a 24 de outubro de 1945 e atualmente é composta por 193 Estados membros. A Organização das Nações Unidas possui como objetivos a defesa da cidadania, dos direitos humanos, assim como, promover a igualdade entre nações.

Os Direitos Humanos (DH) são direitos intrínsecos a todos os seres humanos independentemente das suas características sociais e culturais como a raça, o sexo, a nacionalidade, a etnia, o idioma e a religião. Estes direitos incluem o direito à vida e à liberdade de opinião e de expressão, liberdade da escravatura e da tortura, direito ao trabalho e à educação, entre outros, sem discriminação.

#### 2.1.1.1. Declaração Universal dos Direitos Humanos

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) representa um grande marco histórico em matéria de direitos humanos. Foi redigida por um conjunto de Nações com diferentes aspetos culturais e legais e é vista como um padrão comum que todas as nações e todos os povos devem almejar conquistar, foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, a 10 de dezembro de 1948. A DUDH engloba um conjunto de leis internacionais que os governos têm de respeitar, de modo a proteger e promover os DH. É desta forma também que é estabelecido pela primeira vez que os direitos humanos são fundamentais e protegidos de forma universal.

Esta Declaração é constituída por 30 artigos que enumeram os direitos iguais e inalienáveis que todos os humanos devem possuir e que representam o alicerce para a liberdade e a paz no mundo. O primeiro artigo é bem elucidativo do ponto de vista acima descrito ao mencionar que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”. O segundo artigo, aborda a questão da diversidade de culturas e etnias que existe no mundo e afirma que essas características únicas e distintas não devem ser motivo de qualquer tipo exclusão ou discriminação. Da mesma forma, as crenças religiosas, as convicções políticas e o território jurídico também não devem ser motivo de qualquer tratamento injusto:

“todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não ser feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território de nacionalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autónomo ou sujeito a alguma limitação de soberania”.

Os artigos que se seguem, continuam a enumerar os direitos humanos de cada indivíduo, introduzindo outras dimensões e conceitos. É de destacar o caso do artigo 3º que acrescenta a noção de segurança, dos artigos 4º e 5º que introduzem a noção de escravatura e de tratos desumanos, bem como a proibição de qualquer comportamento deste tipo e o artigo 6º que estabelece o reconhecimento da personalidade jurídica do indivíduo, em qualquer lugar. O artigo 12º é também importante por dizer respeito à vida individual e familiar, e estabelece que nenhum indivíduo deverá sofrer intrusões arbitrárias na vida pessoal e familiar e na residência e correspondência. Para além disto, não deverá sofrer ataques à sua dignidade e reputação. Nos casos em que isso aconteça, o indivíduo tem o direito à proteção da lei. O artigo 19º destaca que para além da liberdade de opinião, todo o indivíduo pode expressar a sua opinião sem ser perturbado. Os restantes direitos humanos que constituem a DUDH apesar de serem igualmente importantes, não são considerados como cruciais para o tema do presente trabalho.

Com vista à promoção e defesa dos direitos humanos, a Organização das Nações Unidas estabeleceu o Alto Comissário para os Direitos Humanos que apresenta como tarefa primordial a defesa e promoção dos DH. Para tal, esta agência participa em missões de manutenção de paz, onde operam como apoio nos assuntos de DH. Para além disto, o Alto Comissário para os Direitos Humanos realiza, de forma regular, comentários sobre



o estado dos DH no mundo e possui autoridade para averiguar situações que lhe pareçam ser merecedoras de investigação (UN, 2019).

O Conselho dos Direitos Humanos é o principal órgão intergovernamental independente da ONU, responsável pelos DH. O conjunto de peritos que, de forma voluntária, controlam, monitorizam e aconselham publicamente através de relatórios sobre os DH, com uma perspectiva temática ou específica de cada país que são considerados como procedimentos Especiais do Conselho dos Direitos Humanos. Para além disto, existem outras estruturas sob a alçada da ONU que possuem como orientação principal a defesa dos direitos humanos. É o caso do Mecanismo de Integração dos Direitos Humanos, que pertence ao Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas, e funciona como apoio ao Estados membros para que seja possível cumprir com os compromissos em matéria de DH e dos Comitês dos Direitos Humanos, que são constituídos por um conjunto de peritos independentes que supervisionam a implementação dos tratados em matéria de DH.

É possível afirmar que existem dois grandes instrumentos legais que servem de protetores dos direitos humanos de forma universal. O primeiro a surgir foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, já abordada anteriormente. Esta, em conjunto com o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e com o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais formam a denominada Carta Internacional dos Direitos Humanos. O segundo instrumento é a democracia, baseada no estado de direito. Assim, em 2009 foi estabelecido o Guia sobre Democracia do Secretário-Geral, onde se encontra a estrutura das Nações Unidas para a democracia, baseada em princípios, normas e padrões universais e que representam o compromisso por parte das Nações Unidas para agir de forma coerente e de constante apoio à democracia.

Para além dos órgãos mencionados anteriormente, a ONU detém ainda o Conselho de Segurança, o Terceiro Comité da Assembleia Geral, vários representantes do Secretário-Geral, as Operações de Paz, a Comissão do *Status* da Mulher entre outros organismos que contribuem e são responsáveis pela proteção dos DH (UN, 2019).

### 2.1.2. Cidadania e Globalização

Nos dias de hoje, existe uma grande “mobilidade internacional e do cosmopolitismo dos cidadãos do mundo” (Jerónimo & Vink, 2013, p. 26), mas a

cidadania continua a ser um aspeto fundamental e importante, que representa a ideia de lealdade e de proteção.

A globalização segundo Giddens (2006) possui várias dimensões (política, tecnológica, cultural e económica) e conduz ao “reaparecimento das identidades culturais” à escala mundial. Nos anos anteriores e ainda atualmente, esta ideia da globalização continua a ser importante e a levantar questões em diversas áreas. Nesta fase, o conceito de cidadania é transportado para uma dimensão de problematização, tendo em conta o fenómeno da imigração.

Começam a surgir dúvidas sobre a atribuição da cidadania aos imigrantes e é colocada em questão se a sua atribuição pode ser utilizada na integração destes na sociedade como um “estímulo à integração” e, concedida facilmente, ou como “um prémio à boa integração” e assim, atribuída depois de algum tempo de residência legal (Jerónimo & Vink, 2013). Os Estados-nação estão também a ser transformados e as políticas nacionais não continuam a ser tão eficientes como eram até então e torna-se necessário e urgente refletir e reavaliar a sua própria identidade (Giddens, 2006).

A atribuição da cidadania a imigrantes é um assunto que reúne opiniões contraditórias. Por um lado, esta atribuição poderá resultar numa boa integração dos imigrantes na sociedade, mas por outro lado, pode servir como uma desvalorização da cidadania. Para além disto, esta extensão da cidadania aos indivíduos com características étnicas e culturais distintas resulta numa “reconfiguração da identidade coletiva” (pp. 28) de forma a que esta possa ser representativa de todos os que a constituem e assim poder existir a partilha de sentimentos de pertença, solidariedade e confiança. Em relação a este assunto e tendo em conta o discurso europeu, é necessário que exista uma aceitação de todos, assim como das características próprias de cada cultura, sem esquecer que o importante é que a legitimidade das instituições democráticas e as regras jurídicas em vigor, sejam reconhecidas por todos os que constituem a comunidade política (Jerónimo & Vink, 2013).

A cidadania da União Europeia (UE) foi instituída pelo Tratado de Maastricht em 1992, com o objetivo de simbolizar a identidade europeia comum. Esta é uma “cidadania derivada” (pp. 32), adquirida indiretamente através da cidadania de um Estado membro, isto é, a cidadania europeia não se sobrepõe à cidadania nacional, pelo contrário, até se pode dizer que se encontra dependente desta, uma vez que só é possível ser cidadão europeu, aquele que pertence a um Estado membro, que por sua vez é livre de definir as suas próprias condições (Jerónimo & Vink, 2013).

Tal como referido anteriormente neste trabalho, cabe ao Estado, nos termos do seu Direito interno, a definição de quem é cidadão. No entanto, estão sujeitos a seguir uma linha definida pelo Direito Internacional que exige a existência de uma ligação efetiva entre o Estado e o cidadão e que os critérios de atribuição e acesso à cidadania não sejam discriminatórios em relação às características pessoais e culturais do indivíduo (Jerónimo & Vink, 2013).

Os direitos de cidadania na União Europeia, apesar de formalmente reconhecidos, apenas são garantidos através de uma convergência dos Estados na elaboração de legislação que atribua um fundamento e aplicação igual em toda a parte. O conceito de cidadania é atualmente muito mais abrangente no sentido em que, para além de um caráter político, passou a incluir dimensões de sociais e culturais (Fernandes, 2009).

### 2.1.3. Cidadania em Portugal

De acordo com o que se encontra referido anteriormente, a cidadania representa então uma relação entre o indivíduo e o Estado, que resulta de uma “genuína comunhão de vida, interesses e sentimentos, mais ligada ao Estado que lha confere do que à de qualquer outro Estado” (pp.25). Desta forma, é possível verificar que existe um sentimento de pertença e de ligação ao seu Estado, em comparação com qualquer outro. Este sentimento de pertença encontra-se relacionado com o conceito de direitos, sendo que juntos, atribuem uma significância ao conceito de cidadania (Jerónimo & Vink, 2013).

Os critérios de acesso à cidadania são definidos por cada Estado e são estes critérios que permitem constituir a sua população. No caso português, os cidadãos portugueses nascem com “direitos inalienáveis, que capacitam a almejar uma vida condigna, em liberdade, segurança e no respeito pelos mais elementares direitos da pessoa humana” (Rodrigues, 2010, pp. 187).

Em Portugal, a cidadania é um direito fundamental reconhecido pelo artigo 26º, nº 1 da Constituição da República Portuguesa. No que toca à cidadania e aos direitos e deveres subjacentes à mesma, é possível encontrar referência dos mesmos no Título I - Princípios Gerais, da Parte I - Direitos e deveres fundamentais, que fixa dois princípios fundamentais para o ser humano, o artigo 12º - Princípio da universalidade e o artigo 13º - Princípio da igualdade. No Título II – Direitos, liberdades e garantias, nomeadamente no capítulo I em relação aos direitos, liberdades e garantias pessoais, no capítulo II: os

direitos, liberdades e garantias de participação política e o capítulo III, relacionado com os diretos, liberdades e garantia dos trabalhadores. Por fim, no Título III: direitos e deveres económicos, sociais e culturais, onde estão inseridos no capítulo I os direitos e deveres económicos, no capítulo II os direitos e deveres sociais e no capítulo III os direitos e deveres culturais.

Apenas o uso positivo, consciente e livre destes direitos pode contribuir para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Assim, é crucial a existência de cidadãos que participem na vida pública do país (Rodrigues, 2010).

### 2.1.3.1. Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG)

A CIG representa o organismo nacional com a responsabilidade de promover e defender a cidadania e igualdade de género. Para além disto, procura compreender e responder as profundas alterações sociais e políticas, no seu campo de atuação.

Esta Comissão sofreu uma enorme evolução ao longo dos anos até chegar a atualidade. A sua primeira configuração nasceu em 1970, com o Grupo de Trabalho para a Definição de uma Política Nacional Global acerca da Mulher, liderado por Maria de Lourdes Pintassilgo, com o objetivo de sugerir uma Regulamentação do Trabalho Feminino, numa época em que o país se proponha a perceber as condições das mulheres portuguesas. No ano seguinte, transforma-se em Grupo de Trabalho para a Participação das Mulheres na Vida Económica e Social. Com o aumento da equipa e também das áreas de intervenção, este grupo dá lugar à Comissão para a Política Social relativa à Mulher. Já em 1975, Maria de Lourdes Pintassilgo, então Ministra dos Assuntos Sociais, cria a Comissão da Condição Feminina (Decreto-Lei nº 47/75, de 1 de fevereiro de 1975). Esta Comissão foi responsável por um levantamento de informação sobre as várias formas de discriminação da mulher que deu origem às primeiras medidas legislativas, com efeito na Constituição da República Portuguesa de 1976 e, em 1977, em alterações no Código Civil.

Já depois do 25 de Abril, a Comissão da Condição Feminina desempenhou um papel muito importante no esclarecimento sobre os direitos das mulheres, nos diferentes aspetos da vida quotidiana. Foi após este ano que a comissão começou também a cooperar com outras organizações a nível mundial, como a Organização das Nações Unidas. Este trabalho de cooperação naquela que foi a I Conferência Mundial sobre as Mulheres

resultou num grande número de documentos recolhidos, originando o 1º Centro de Documentação na área da Desigualdade entre Homens e Mulheres.

Em 1990 a Comissão da Condição Feminina passa a ser designada por Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres e são aprovados o Plano Global para a Igualdade e o I Plano Nacional contra a Violência Doméstica, sendo os planos os grandes instrumentos da Comissão. Esta nova comissão continua a desenvolver projetos de intervenção nas áreas consideradas como prioritárias e continua também com as parcerias de toda a comunidade educativa, do poder local, do seu Conselho Consultivo e das várias Organizações Não Governamentais.

Nos anos 90, a Comissão participa na IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, conhecida como a Conferência de Pequim. Foi desta conferência que resultou a Plataforma de Ação de Pequim, subscrita pelo nosso país, que nos dias de hoje ainda é utilizada como orientadora das políticas nacionais em matéria de igualdade. Em 2007, a Comissão da Condição Feminina passa a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), através do Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de outubro, que apresenta como novidade na sua composição um Grupo Técnico-Científico, composto por especialistas nas áreas de intervenção da Comissão.

Desta forma, a CIG tem vindo a consolidar o seu desempenho nas áreas onde já atuava, mas também a demonstrar interesse e preocupação nas novas realidades sociais, fruto da evolução dos tempos. Para além disto, a CIG foi indicada como Operador de Programa da Área Programática relativamente à “integração da Igualdade de Género e a Promoção do Equilíbrio entre o Trabalho e a Vida Privada”, projeto suportado pelo Mecanismos Financeiro do Espaço Económico Europeu EEA Grants.

Assim, a CIG apresenta como missão a garantia da execução de políticas públicas no campo da cidadania, promoção e defesa da igualdade de género, no combate à violência doméstica e de género e no tráfico de seres humanos, através da coordenação dos Planos Nacionais. A sua visão diz respeito à eliminação da discriminação com base no género e a construção de uma sociedade plena na sua cidadania. Para tal, a sua ação assenta nos valores de cidadania, igualdade e não discriminação, tolerância e a prossecução do interesse público.

A Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género é um serviço central da administração direta do Estado, que possui autonomia administrativa e financeira, embora esta limitada à gestão de projetos suportados por recursos comunitários ou internacionais.

Para além disto, encontra-se integrada na Presidência do Conselho de Ministros e tutelada pela Secretária de Estado para a Cidadania e Igualdade.

#### 2.1.4. Direitos de Cidadania e Direitos Humanos

São os direitos humanos que definem a amplitude da cidadania, isto é, são estes direitos que, através da sua garantia e reconhecimento, possibilitam uma cidadania global e europeia (Fernandes, 2009).

Os direitos de cidadania e os direitos humanos, em certo ponto, podem ser considerados como incompatíveis. Ou seja, o facto de a cidadania ser responsável pela garantia de direitos e pela sua exclusão, atribuindo uma preferência aos cidadãos nacionais em detrimento dos estrangeiros, não é compatível com a ideia de que todos os seres humanos devem ser iguais. Assim, se os direitos humanos são justos para todos, devem ser acessíveis a todos, independentemente do lugar onde nascem ou residem. É por isto que surge a ideia da “desnacionalização” destes direitos, isto é, a existência de uma cidadania global que proteja todos os seres humanos, em todo o mundo, independentemente de pertencerem a uma comunidade política e da regularidade com que estão no território dos Estados. No entanto, existe uma clara intenção por parte da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos procedimentos internacionais adotados de manterem alguns direitos reservados apenas para os cidadãos do Estado. A materialização desta ideia surge com o chamado Internacional Bill of Rights, por sua vez formado pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e pela Declaração Universal dos Direitos do Homem. É aqui que são identificados esses direitos exclusivos dos cidadãos, como:

“a) o direito de entrar no próprio país; b) o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos; c) o direito de votar e ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto, com garantia da livre expressão da vontade dos eleitores; d) o direito de aceder, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do respetivo país; e e) os direitos económicos quando se trate de países em vias de desenvolvimento.” (pp. 41-42) (Jerónimo & Vink, 2013).

Desta forma, para que seja possível a conceção de uma cidadania global, é necessário que os direitos humanos universais sejam reconhecidos e garantidos. No entanto, é necessário considerar a dificuldade da aceitação da filosofia dos direitos

humanos por algumas culturas, uma vez que nesta está implícita uma cultura ocidental (Fernandes, 2009).

## 2.2. Instituições e Direitos Humanos

Na atualidade os Direitos Humanos são utilizados como sinónimo de emancipação social, no que diz respeito aos discursos políticos.

Os direitos humanos são divididos em três gerações. Uma primeira que corresponde aos direitos civis e políticos, criada através da sociedade civil numa luta contra o Estado que era visto como o primordial violador dos potenciais direitos. Já a segunda e terceira gerações correspondem aos direitos económicos, sociais e culturais, bem como da qualidade de vida, em contrariedade com a primeira geração, foram estabelecidos pelo Estado enquanto garantidor dos Direitos Humanos (Santos, 2009).

Por representarem algo de muito importante na sociedade atual, os Direitos Humanos devem ser garantidos, promovidos e protegidos. Esta importância atribuída, bem como todo o trabalho desenvolvido e por desenvolver, possui diferentes atores tendo em conta o contexto e o território. Isto é, existem instituições com este objetivo a nível nacional e internacional.

Portugal, como membro da Organização das Nações Unidas, partilha a visão da existência da necessidade de preservação de guerras nas futuras gerações, a reafirmação do que são os direitos fundamentais do homem, bem como a promoção de melhoria das condições de vida. As Nações Unidas, nomeadamente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) desenvolveu regras e normas internacionais de forma a conseguir atingir os objetivos dos direitos humanos. No entanto, é claro que a promoção e defesa dos direitos humanos não pode ser apenas uma tarefa e uma preocupação das Nações Unidas, devendo também representar o mesmo para os governos e toda a sociedade, até porque este sistema internacional em certa medida depende do apoio e da aceitação por parte dos sistemas regionais, que permite uma atuação adequada ao contexto específico (ACNUDH, 2002). A Comissão dos Direitos do Homem, em 1978, organizou um seminário com as instituições nacionais, de forma a produzir diretrizes no que respeita ao funcionamento destas, denominado de “Seminário sobre as Instituições Nacionais e Locais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos”. Aqui, foram então aprovadas diversas diretrizes que aconselham a autoridade às instituições nas seguintes funções:

“servir de fonte de informação em matéria de direitos humanos para o Governo e a população do país; contribuir para o esclarecimento da opinião pública e para a promoção da sensibilização e do respeito dos direitos humanos; analisar quaisquer



situações concretas que se possam verificar a nível nacional e que o Governo entenda por submeter à sua apreciação, deliberar e formular recomendações relativamente às mesmas; dar parecer sobre quaisquer questões relativas a direitos humanos que lhes sejam apresentadas pelo Governo; estudar e acompanhar de perto o estado da legislação, jurisprudência e medidas administrativas para a promoção dos direitos humanos, bem como elaborar e apresentar relatórios sobre tais matérias às autoridades competentes; desempenhar quaisquer outras funções que o Governo decida atribuir-lhes e que se relacionem com as obrigações assumidas pelo Estado ao abrigo dos instrumentos internacionais na área dos direitos humanos de que seja parte.” (2002: 6).

Estas diretrizes, bem como aquelas relativas à estrutura, foram aprovadas e diziam respeito aos Estados e à adoção de estratégias para a criação de instituições nacionais, onde estas não existissem. Nos casos onde estas já fizessem parte da realidade deviam apresentar relatórios de atividades (ACNUDH, 2002).

As Nações Unidas definem instituição nacional como um “organismo instituído pelo Governo ao abrigo da Constituição, ou criado por lei, com funções especificamente definidas em matéria de promoção e proteção dos direitos humanos”. Na prática, estas cumprem as funções que lhe foram atribuídas com a “formulação de pareceres e recomendações” e tratamento de queixas (ACNUDH, 2002).

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2002), existem dois tipos de instituições nacionais: as comissões de direitos humanos e as provedorias. A primeira, diz respeito às atividades relativas à promoção e proteção dos direitos humanos e a sua área de atuação pode ser relativamente a uma variedade de direitos ou a um em específico que seja considerado mais vulnerável. Por sua vez, o provedor de justiça pode possuir uma função mais diretamente relacionada com as questões de direitos humanos ou então de forma não direta, mas no âmbito da sua atividade, de controlo da administração pública, encontrar questões relacionadas com o assunto.

### 2.3. A Provedoria de Justiça – Instituição Nacional de Direitos Humanos

Em Portugal, desde 1999 o Provedor de Justiça desempenha também funções enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH) de estatuto A, de acordo com os Princípios de Paris. Assim, torna-se importante destacar o mandato do Provedor de Justiça, mais concretamente a forma como é esboçado do ponto de vista legal, para fazer face a todas as suas missões e objetivos enquanto instituição que funciona como um elo de ligação entre o estado e a população em situações de tratamento injusto ou desigual da administração pública, mas enquanto instituição que protege, defende e promove os direitos do homem (PJ, 2019).

Uma INDH diz respeito a um conjunto de instituições estatais, independentes e com mandatos previstos na Constituição ou na lei, com o objetivo de promover e proteger os direitos humanos. Os Princípios de Paris foram estabelecidos em 1993, pelo Resolução nº 48/134, de 20 de dezembro, da Assembleia Geral das Nações Unidas. Estes representam o conjunto de princípios referentes ao estatuto das INDH ao estabelecer a sua “composição, competência, funcionamento, garantias de imparcialidade e pluralismo” (PJ, 2019).

Como forma de análise e avaliação do cumprimento dos Princípios de Paris pelas instituições, foi criado uma Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (ICC). Este é responsável então pela acreditação e reacreditação das instituições de acordo com o estatuto atribuído: A – plenamente conforme; B – alguns aspetos não conformes ou C – não assume o estatuto de INDH (PJ, 2019).

Do ponto de vista internacional, o Provedor de Justiça coopera com as Nações Unidas, o Conselho da Europa e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia servindo muitas vezes como consultor de Portugal em matéria de direitos humanos. Para além disto, o PJ faz parte de uma Rede de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, sendo membro da Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI) e da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI).

É também por ser uma instituição com esta missão que existe uma atenção especial em diversas áreas, possíveis de salientar, tais como os direitos dos reclusos, dos estrangeiros, das crianças, dos idosos e das pessoas com deficiência. Estes três últimos

são concretizados pelas linhas de apoio gratuitas existentes, especializada nas áreas que prestam apoio aos cidadãos, nas mais diversas situações.

## 2.4. Igualdade, Discriminação e Violência

A igualdade perante a lei, isto é, a proteção da lei para todos sem discriminação, representa um princípio primário e universal, diretamente relacionado com a proteção dos direitos humanos. É por isso que é importante analisar o conceito de discriminação em paralelo com a igualdade. De forma a que todos possam viver em liberdade, deve existir igualdade e, conseqüentemente, não deve existir comportamentos discriminatórios que invadam a liberdade do indivíduo. Para além disto, a violência associada à discriminação é também uma realidade e, por isso, é também importante perceber esse fenómeno. De uma forma geral, no ano de 2018, em Portugal, foram registadas menos 8,727 participações do que no ano anterior (341.950), correspondendo então a 333.223 participações, uma diminuição de -2.6% (RASI, 2018).

Todos os crimes que são cometidos, de uma forma ou de outra violam o princípio da igualdade, pois significa um tratamento desigual entre os vários indivíduos. No entanto, foram selecionados alguns que estão mais relacionados com questões de igualdade e discriminação. Estes crimes contidos no Relatório Anual de Segurança Interna do ano de 2018, dizem respeito aos crimes gerais de ofensa à integridade física voluntária simples, violência doméstica contra cônjuge ou análogos, ameaça e coação e crimes violentos e graves de ofensa à integridade física voluntária grave e violação. De uma forma geral, houve uma diminuição dos crimes selecionados, à exceção do crime de violação, tendo este aumentando, comparando os números de 2017 e 2018 (RASI, 2018).

### 2.4.1. Discriminação

O conceito de discriminação é multifacetado e atualmente encontra-se manifestado em várias estruturas da sociedade, concretamente na forma como as pessoas são tratadas no que diz respeito às políticas, à educação, à situação no trabalho, nos serviços sociais e de saúde, nas questões de habitação, na justiça e na administração da mesma (OHCHR, 2003).

Ao analisar o sentido etimológico a palavra discriminação surge do latim *discriminare* cujo significado é separar ou distinguir. Então, o termo originário do latim representa a negação a indivíduos ou grupos, de oportunidades atribuídas a outros, com base em características baseadas sociais, culturais ou económicas (Pries, 2015).

De acordo com o Comité dos Direitos Humanos e com o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, entende-se por discriminação qualquer ato que

“implica qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em qualquer motivo como a raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro status e que tenha como objetivo ou efeito anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício por todas as pessoas, em pé de igualdade, de todos os direitos e liberdades” (OHCHR, pp. 651, 2003) (tradução minha).

No entanto, as características que levam ao ato de discriminação não são apenas as visíveis e observáveis. Os estereótipos que são atribuídos a um indivíduo por pertencer a determinado grupo que reúne um conjunto de pessoas com as mesmas características. Assim, é possível afirmar que a discriminação também pode ser originada pela percepção (Pries, 2015).

O ato discriminatório pode ter por base várias causas como a raça, a etnia, a nacionalidade ou origens sociais, a religião, a incapacidade, a idade e as preferências e orientações sexuais (OHCHR, 2003). No entanto, de todos os tipos de discriminação, aquele que possui maior expressão é a discriminação de género e, por isso, atribui-se maior destaque, no subcapítulo seguinte.

#### 2.4.1.1. Discriminação de Género

É possível afirmar que a partir do final do século XX, passou a existir uma maior consciencialização coletiva da necessidade de um reconhecimento dos direitos da mulher à igualdade. Tornou-se importante aceitar as diferenças que existem entre homens e mulheres e aceitar que influenciam o desenvolvimento humano de forma positiva. A integração da mulher no mercado de trabalho, impulsionada pela Revolução Industrial e pela falta de mão-de-obra, pela emigração mássica e guerra colonial possibilitou a educação e qualificação profissional feminina (Silva, 2002).

O princípio da igualdade entre mulheres e homens encontra-se determinado na Constituição Portuguesa, no entanto tal não se verifica na realidade. O que se observa é uma subvalorização da mulher na sociedade que resulta num impedimento de um total gozo de direitos. Apesar de se verificar vários esforços, práticas e políticas para o combate

à discriminação da mulher, estes nem sempre têm sido suficientes nem têm gerado as alterações necessárias tanto nas instituições como nas pessoas (Marques, 2011).

Apesar da integração da mulher no mercado de trabalho ser um símbolo de uma grande conquista, continua a ser notável algumas diferenças entre as mulheres e os homens. São as mulheres que possuem um maior nível de escolarização em relação aos homens, no entanto, ocupam posições inferiores, possuem níveis de rendimento inferiores e as suas condições de trabalho são desfavoráveis, contribuindo assim para um maior número de mulheres desempregadas em relação aos homens. Os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) permitem a verificação do mesmo visto que em 2018 existiam 188 678 mulheres desempregadas e 150 357 homens desempregados. No que diz respeito ao ganho médio mensal, em 2017, para as mulheres o valor é de 1 011,02€ enquanto que para os homens o valor aumenta para os 1 236,85€. Em relação à taxa de escolarização e analisando o nível superior na população entre os 25 e os 64 anos no ano de 2018, esta é de 29,8% para as mulheres e de apenas 19,7% para os homens. Para além disto, é importante realçar que quanto mais aumenta o nível de qualificação, maior é a diferença salarial entre homens e mulheres, principalmente nos quadros superiores. Neste caso, o rácio de remuneração entre homens e mulheres é de 73,6% (Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, 2015).

#### 2.4.2. Crimes de ódio

De acordo com a definição da ILGA Portugal, disponível no seu *website*<sup>1</sup>, “os crimes de ódio são atos criminosos contra pessoas que são identificadas como pertencentes a um grupo social que é alvo de preconceito ou hostilidade, e que são motivados por esse preconceito ou hostilidade”. Estes tipos de crimes detêm a particularidade de não possuírem unicamente como alvo a vítima, uma vez que estes pretendem enviar mensagens negativas e discriminatórias ao grupo de pessoas com as mesmas características da vítima. No caso português, o Código Penal define agravamentos penais para crimes com motivações discriminatórias baseadas no sexo ou orientação sexual, bem como, para casos de violência doméstica entre casais do mesmo sexo.

---

<sup>1</sup> <https://violencia.ilga-portugal.pt/crimes/>

A discriminação é um conceito multifacetado com manifestações em estruturas públicas e do Estado, mas também na sociedade civil e está relacionada com a forma como as pessoas são tratadas em todas os domínios da sociedade como a política, a educação, o emprego, os serviços sociais e médicos, entre outros. Esta pode ter várias causas e afetar pessoas com características diferentes (OHCHR, 2003).

Tal como defendido pelo Comité dos Direitos Humanos (2003) a não discriminação aliada à igualdade perante a lei, ou seja, a existência de um tratamento igual perante a lei sem exclusões, forma um princípio básico e universal no que toca à proteção dos direitos humanos.

No que diz respeito ao conceito de violência, de acordo com Lopes (2013), considera-se que este diz respeito a “uma ofensa à saúde daquele que dela for alvo” (pp.6). Isto é, toda aquele comportamento que tem por objetivo causar dano no alvo.

## 2.5. Identidade de Género

O conceito de identidade de género diz respeito, de acordo com a ILGA Portugal, à identificação psicológica que, normalmente é constituída como uma identificação enquanto homens ou enquanto mulheres. No entanto, existem pessoas com uma identidade de género que não corresponde ao sexo que lhes foi atribuído à nascença, os transexuais. Isto é, um homem transexual é identifica-se como homem, mas à nascença foi-lhe atribuído o sexo feminino e uma mulher transexual é identifica-se como mulher, mas à nascença foi-lhe atribuído o sexo masculino. É importante salientar que a transexualidade não se encontra relacionada com a orientação sexual, ou seja, a identificação de género nada tem a ver com a atração sexual. Apesar disto, tanto a orientação sexual como a de identidade de género contribuem uma categorização que gera discriminação.

A Lei nº 7/2011, de 13 de março concedeu um carácter administrativo ao processo de reconhecimento legal da identidade de género. Até então, as pessoas transexuais que pretendiam mudar de sexo e de nome próprio enfrentavam processos judiciais, visto que tinham de alegar que o Estado Português tinha realizado um engano na atribuição e no registo da sua identidade, resultando um processo longo, sujeito a várias represálias nomeadamente o desrespeito à intimidade e a exigência de tratamentos médicos e esterilização obrigatória, resultando numa grave violação dos Direitos Humanos. Com esta lei, qualquer cidadão português, maior de idade, residentes no país ou no estrangeiro pode requerer a este procedimento em qualquer conservatória do registo civil, fazendo-se acompanhar de um relatório de perturbação de identidade de género, realizada por uma equipa clínica multidisciplinar de sexologia clínica.

No que diz respeito às questões LGBT em Portugal, o primeiro passo considerado como importante nesta matéria foi a descriminalização da homossexualidade, em 1982. Mais tarde, em 2004, a orientação sexual foi incluída na Constituição da República Portuguesa. Devido a lutas constantes por parte de organizações de sociedade civil como a ILGA Portugal, foram realizadas várias alterações na lei com o sentido de proibir a discriminação baseada em orientação sexual e identidade de género (Viggiani, 2013).



## 2.6. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)

Constituída a 30 de setembro de 1961, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) é uma organização mundial que apresenta como objetivo primordial a criação de melhores políticas para vidas melhores. Isto é, adequam políticas para a promoção de prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos. O objetivo passa por apoiar um crescimento económico estável, manter a estabilidade financeira, auxiliar os países a desenvolverem as respetivas economias e contribuir também para o crescimento do comércio mundial. Esta atuação ocorre de forma conjunta com os governos, os políticos e os cidadãos que, para além disto, estabelecem também normas internacionais e procuram soluções, baseadas em provas, para um conjunto de desafios económicos, sociais e ambientais (OCDE, 2019).

Esta organização foi originalmente criada em 1948 como forma de colocar em prática o Plano Marshall, com o financiamento dos Estados Unidos da América e então reconstruir o continente europeu que fora devastado pela Segunda Guerra Mundial. O facto de os governos individuais que foram estabelecidos perceberem da sua dependência económica fez com que existisse um novo caminho para a cooperação. Mais tarde, em 1960 dá-se a admissão dos países não membros da Europa, Estados Unidos da América e Canadá e em 1961 entra em vigor oficialmente (OCDE, 2019).

A OCDE funciona então, como um centro de conhecimento de dados e análises, partilha de experiências e práticas recomendadas e estabelece padrões globais, com o intuito de aperfeiçoar o desempenho económico, da criação de empregos, da estimulação e promoção de educação e de combate à evasão fiscal internacional. Atualmente conta com 36 membros e as suas principais formas de atuação são através do envolvimento (engage) dos vários políticos e da partilha de experiências e ideias que culminam no progresso, da influência através dos dados e das análises produzidas pela organização permitindo o auxílio na tomada de decisão e da definição de padrões através do estabelecimento de acórdãos, diretrizes que motivem todos os países e parceiros a alcançar os objetivos partilhados (OCDE, 2019).

A estrutura organizacional da OCDE apresenta no seu topo o Conselho, composto pelos representantes dos países membros e da Comissão Europeia e presidido pelo Secretário-Geral, é o órgão de decisão mais amplo e possui como principal objetivo a supervisão e direção estratégica. Fazem parte desta estrutura os Comitês, compostos por

vários grupos de peritos e grupos de trabalho e o Secretariado, composto por diretorias e divisões, sob a alçada do Secretário-Geral, que apresentam como função, respetivamente, a discussão e revisão das políticas das diversas áreas e providenciar informação e auxiliar na análise com base em evidências, trabalhando em conjunto com os Comitês. Para além disto, existem também os “criadores de políticas” e os que as adaptam que contribuem com as suas opiniões das diversas áreas de atuação através da consultadoria e troca regular com o secretariado (OCDE, 2019).

Dentro das várias áreas de atuação da OCDE destaca-se a área social e as questões de bem-estar. Neste campo existe a preocupação por reconhecer as políticas sociais que protegem os indivíduos e as famílias e, ao mesmo tempo, permitam que a sociedade e a economia funcionem eficazmente. Este grande campo de atuação divide-se em diversos assuntos mais específicos como a família e crianças, o futuro do trabalho, a igualdade de género, a habitação, o crescimento inclusivo, a desigualdade, a inclusão LGBT, a avaliação do bem-estar e do progresso, as pensões, os benefícios e salários e a juventude (OCDE, 2019). Desta forma, todos os estudos e dados efetuados e disponibilizados pela organização permite uma análise de todas os assuntos mencionados anteriormente em relação a um determinado país e também a nível comparativo com os outros países.

## 2.7. União Europeia (UE)

Após a Segunda Guerra Mundial, como forma de incentivar a cooperação económica e reduzir o risco de conflito entre os países, que desta forma estariam economicamente dependentes uns dos outros, foi instituída em 1957, com o Tratado de Roma, a Comunidade Económica Europeia (CEE), composta pela Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Posteriormente, outros países aderiram a esta comunidade, constituindo assim um mercado único, o chamado mercado comum. Apesar de inicialmente esta união estar baseada apenas em fatores económicos, existiu uma evolução no que diz respeito às áreas de intervenção passando a ser uma organização com preocupações ambientais, climatéricas, de saúde, relações externas e segurança, até à justiça e imigração. Desta forma, esta evolução fez com que em 1993, a CEE passa-se a ser denominada União Europeia (UE). Atualmente, esta é composta por 28 países europeus que representam uma união económica e política, com características únicas (UE, 2019).

A União Europeia tornou-se numa razão para a existência de relações pacíficas, estáveis e prósperas, caracterizada pela moeda única, o euro e pela melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Para além disto, a abolição do controlo nas fronteiras entre os países europeus, resulta na livre circulação dos europeus, facilitando a possibilidade de viver, trabalhar e viajar nos outros países da união europeia. Desta forma, todos os cidadãos europeus devem ser tratados como indivíduos dotados de direitos e liberdade, sendo atribuídos a estes as mesmas condições de emprego, segurança social e impostos dos próprios cidadãos. Adicionalmente, a existência de um mercado único faz com que seja possível a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais (UE, 2019).

A União Europeia regula-se de acordo com o princípio da democracia representativa, ou seja, são os cidadãos que contribuem através da expressão de opiniões sobre políticas europeias durante elaboração das mesmas e melhorias relativas às já existentes, uma vez que estas afetam as suas vidas. Para além disto, os cidadãos europeus podem apresentar reclamações sobre a aplicação do direito europeu. Existe também, por arte da UE, a preocupação de tornar as suas decisões o mais transparentes possíveis (UE, 2019).

A União Europeia apresenta uma quadro de organismos e instituições únicos constituído pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho Europeu, pelo Conselho da União Europeia, pela Comissão Europeia, pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, pelo

Banco Central Europeu, pelo Tribunal de Contas Europeu, pelo Serviço Europeu para a Ação Externa, pelo Comité Económico e Social Europeu, pelo Comité das Regiões Europeu, pelo Banco Europeu de Investimento, pelo Provedor de Justiça Europeu, pela Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e por Organismos interinstitucionais.

Desta forma, os assuntos prioritários e as orientações políticas gerais da UE são estabelecidos pelo Conselho Europeu, embora este não possua poderes legislativos, que por sua vez reúne dirigentes dos países e da própria UE, os representantes dos cidadãos europeus no Parlamento Europeu, os eurodeputados, são diretamente eleitos pelos seus cidadãos, a Comissão Europeia, onde os seus membros são indicados pelos governos nacionais, defende os interesses da UE e os interesses nacionais dos países europeus são protegidos no Conselho da União Europeia.

No que diz respeito ao processo legislativo da União Europeia, os três principais organismos que estão envolvidos no denominado processo legislativo ordinário, são o Parlamento Europeu, representando os cidadãos europeus, o Conselho da União Europeia, representando os governos nacionais e a Comissão Europeia, representando os interesses da UE.

Relativamente à matéria de Direitos Humanos, a União Europeia assenta a sua atuação em dois campos distintos: a proteção e a promoção. Todos os Estados membros da UE partilham o respeito pelos direitos humanos e pela dignidade humana, pela liberdade, democracia, igualdade e um Estado de direito, sendo estes os valores da UE. Assim, é possível admitir que toda a ação é fundamentada no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que conta com a Carta dos Direitos Fundamentais, adotada em 2000. Esta Carta garante certos direitos aos europeus, ao instituir os direitos fundamentais dos mesmos, que são vinculativos para as instituições e organismos europeus.

Então, a defesa e a promoção os DH, bem como dos valores a eles associados são decisivos nas relações entre da UE e os restantes países e territórios. Desta forma, a política adotada pela União Europeia assenta na promoção dos direitos das mulheres, crianças, minorias e pessoas deslocadas, é contra a pena de morte, à tortura, ao tráfico de seres humanos e discriminação, zela pelo respeito dos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, apoia a cooperação dos países parceiros, das organizações internacionais e regionais bem como de associações e prevê a existência de cláusulas relacionadas com os DH em todos os acordos de comércio ou cooperação com os países que não pertencem à UE.

## 2.8. Conclusão

De um modo geral, o conjunto de noções como a cidadania, globalização, direitos humanos, violência, gênero, identidade de gênero e crimes de ódio, contribuem para um melhor conhecimento dos conceitos de igualdade e não discriminação uma vez que todas estas construções teóricas exercem influência umas sobre as outras. Assim, a cidadania estabelece quem é cidadão e, através dessa condição de cidadão, possui direitos. Neste sentido, a cidadania pode ser entendida também como promotora da desigualdade, uma vez que é definido quem é cidadão e quem não é, criando assim uma exclusão. No entanto, a visão de um mundo globalizado supõe que todos possuem direitos e que todos somos iguais. Com as diferentes formas de ver e entender o que é a igualdade, surgem conflitos que dão origem a comportamentos violentos e criminosos. Cabe então às várias instituições governamentais nacionais e internacionais como as que foram acima abordadas, estabelecer a paz e a segurança através da definição de políticas que procuram alcançar os princípios da igualdade e liberdade.

## III – Estudo de Caso

### 3.1. Introdução

O terceiro capítulo apresenta o estudo realizado no âmbito da temática da igualdade e não discriminação. De forma mais específica, é explicado a forma como se pretende executar o trabalho e os objetivos do estudo. É também apresentada a entidade acolhedora do estágio. Deste modo, no presente capítulo apresenta-se uma análise das várias políticas relacionadas com a temática em estudo, a igualdade e a não discriminação. As políticas dizem respeito a um contexto supranacional e nacional, por se considerar que deve existir um diálogo entre ambas para que haja um desenvolvimento e progresso da sociedade. Como tal, a análise passa pela pesquisa, seleção e estudo de alguns instrumentos jurídicos, que se considerou relevantes nas questões de igualdade e não discriminação. Inicialmente, esta análise é feita no contexto europeu, com um enquadramento das várias leis. De seguida, é realizado o enquadramento nacional com a análise da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 e o Plano Nacional de Ação para a Implementação da RCSNU 1325.

Os objetivos a atingir com a realização deste trabalho são, com base na temática, perceber o posicionamento jurídico europeu e português e avaliar as políticas mais importantes. Isto é, entender o que tem sido feito em questões de igualdade e não discriminação e determinar o valor do trabalho realizado e os desenvolvimentos que daí surgiram.

### 3.2. Apresentação da entidade acolhedora

A Provedoria de Justiça surgiu em Portugal, após o 25 de Abril de 1974, inspirada na figura original sueca “Ombudsman”. A primeira ideia esboçada neste sentido surgiu do relatório geral acerca do trabalho desenvolvido pelas comissões de reforma judiciária. Foi sugerido que se criasse um Provedor de Justiça (PJ), proposto pelo Ministro da Justiça, com independência do poder executivo. O seu principal objetivo consistia na receção de queixas particulares que reportassem injustiças de tratamento ou atos de má administração e corrupção. Desta forma, o Provedor de Justiça possuía poderes não decisórios de “averiguação, crítica e publicitação da atuação administrativa” (PJ, 2019).

Então, através do Decreto-Lei nº 212/75, de 21 de abril foi criado o cargo de PJ, com o principal objetivo, de acordo com o artigo 1º, nº1, de “assegurar a justiça e a legalidade da Administração Pública através de meios informais, investigando as queixas dos cidadãos contra a mesma Administração e procurando para elas as soluções adequadas”. Assim, foi nomeado o primeiro PJ, o Tenente-Coronel Manuel da Costa Brás, com o despacho da Presidência da República, divulgado pelo Diário do Governo, 2ª série, de 31 de dezembro de 1975 (PJ, 2019).

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra o Provedor de Justiça no artigo 24º. É possível compreender a função e o papel deste organismo na sociedade de acordo com o nº1, do artigo em questão. Este diz que “os cidadãos podem apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competente as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças”. Ainda analisando o artigo 24º, existe a referência à sua independência, como se verifica o nº 2 “a atividade do Provedor de Justiça é independente dos meios gratuitos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis”, bem como no nº3 “o Provedor de Justiça é um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República, pelo tempo que a lei determinar”. Para além disto, o nº 4 assegura a cooperação dos “órgãos e agentes da Administração Pública” com o Provedor de Justiça, para que seja possível a execução da sua função. Para além da CRP, é possível verificar estas mesmas ideias no Estatuto do Provedor de Justiça, pela Lei nº 9/91, de 9 de abril, nomeadamente no capítulo I, artigo 1º e artigo 4º.

O Estatuto do Provedor de Justiça clarifica também o espaço da sua atuação, no artigo 2º, nº1, ao enumerar

“os serviços da administração pública central, regional e local, das Forças Armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos ou concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens do domínio público, das entidades administrativas independentes, das associações públicas, (...) das entidades privadas que exercem poderes públicos ou que prestem serviços de interesse geral”.

O Provedor de Justiça é um órgão unipessoal. Isto significa que todas as funções, acima descritas, estão todas constitucionalmente conferidas a uma única pessoa – o titular do cargo de Provedor de Justiça. Atualmente, este é desempenhado por Maria Lúcia Amaral. Contudo, os serviços da Provedoria de Justiça são constituídos por um grupo de juristas e outro que desempenham funções administrativas. Desta forma, o PJ por constituir uma figura com um claro conhecimento dos problemas da sociedade, é membro permanente no Conselho de Estado.

Habitualmente, o Provedor de Justiça recebe e analisa queixas dos cidadãos, aborda as entidades visadas e procura encontrar uma solução informal para resolução do problema exposto. No entanto, pode também atuar por iniciativa própria. Na fase de análise das queixas, o PJ é dotado de poderes para requisitar todas as informações, realizar investigações e inquéritos a todos os setores da Administração Pública, sem ser necessário um aviso antecipado. Tal como já mencionado, deve existir total cooperação, sob pena de constituir um crime de desobediência. Contudo, o PJ não possui poderes de decisão vinculativos. Estes baseiam-se na boa argumentação das posições que adota e na sua capacidade de mediação na medida em que pode encaminhar chamadas de atenção, sugestões ou reclamações aos órgãos habilitados. Adicionalmente, pode requerer fiscalização da constitucionalidade ou legalidade de normas ao Tribunal Constitucional.

Anualmente, o Provedor de Justiça elabora um relatório de atividades à Assembleia da República onde estão descritas todas as atividades relativas às funções e objetivos deste organismo.



### 3.3. Estudo de caso: metodologia

No presente trabalho é utilizada a estratégia de investigação do estudo de caso, essencialmente qualitativa e exploratória. Um estudo de caso corresponde a uma análise de uma situação em particular (Bressan, 2000), neste caso as políticas de igualdade e não discriminação. De acordo com Yin (1989 *apud* Bressan 2000) este caso de estudo diz respeito a uma avaliação descritiva de uma intervenção. É utilizado um método qualitativo de análise de documentos, uma vez que o fenómeno em estudo é amplo e complexo.

#### 3.3.1. Enquadramento nas políticas da União Europeia

No que diz respeito ao direito da União Europeia, este encontra-se dividido em direito primário, que diz respeito aos tratados que definem o quadro normativo da União Europeia e direito secundário, que diz respeito ao conjunto de instrumentos jurídicos que têm na sua base os tratados como os regulamentos, as diretivas, as decisões e os acordos<sup>2</sup>.

Desta forma, existem vários instrumentos legislativos que têm como objetivo a promoção da igualdade e do combate à discriminação. No entanto, a análise realizada será concentrada apenas nas diretivas europeias, por serem flexíveis uma vez que sinalizam os objetivos a atingir, isto é, qual o resultado a alcançar por todos, mas deixa nas mãos de cada Estado membro os meios para atingir os resultados e cumprir com os objetivos<sup>3</sup>.

A igualdade e a não-discriminação são uma preocupação e prioridade para a União Europeia. Estão inseridas nos objetivos e valores, consagrados pelo Tratado de Lisboa, que entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009 e representam a base para o funcionamento da UE, estando também consolidadas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O Tratado de Lisboa veio confirmar também a igualdade democrática como princípio e a promoção de uma perspetiva de género em todas as políticas comunitárias.

Através da análise à versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia com o artigo 8º, título II do, no âmbito de todas as suas ações, a União

---

<sup>2</sup> site [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_pt)

<sup>3</sup> Site [https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts\\_pt](https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_pt).

Europeia deve excluir as desigualdades e promover o tratamento igual entre as mulheres e os homens. Para além disto, deve também promover políticas que lutem contra comportamentos discriminatórios que se baseiem no “sexo, a raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual”, de acordo com o artigo 10º. A parte II do mesmo Tratado, é toda dedicada à não discriminação e cidadania da UE, o que revela a importância e o esforço das políticas e ações de combate à discriminação e desigualdade. Desta forma, é proibida toda e qualquer forma de discriminação com base na nacionalidade, através do artigo 18º. O artigo seguinte, acrescenta a possibilidade do estabelecimento de normas para o combate à discriminação em função do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Os restantes artigos centram a sua atenção nas questões relacionadas com os direitos dos cidadãos enquanto membros da UE. O título V é dedicado ao espaço de liberdade, segurança e justiça. Os artigos que delem fazem parte, reforçam a liberdade e igualdade de todos os cidadãos, com respeito pela identidade e costumes de cada um, com medidas que combatem à discriminação com base na raça e origem étnica.

No ano de 2000 foram tomadas medidas com o objetivo de reforçar esta igualdade entre todos e o direito à mesma, com o desenho de um quadro jurídico para a luta pela igualdade e não discriminação. Tal foi atingido através da diretiva nº 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho e da diretiva nº 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro, que proíbem a discriminação com base na origem racial ou étnica e a discriminação com base em crenças religiosas, idade, incapacidade ou orientação sexual, respetivamente. Estas duas diretivas permitiram a proteção jurídica contra a discriminação a todos os habitantes da UE. Em relação à primeira diretiva, considera-se como discriminação as práticas que são exercidas tanto diretamente, em casos comparáveis existe uma distinção de tratamento, neste caso menos favorável, com base na origem racial ou étnica, como indiretamente, em casos neutros, pessoas com determinada origem racial ou étnica encontram-se em posições menos favoráveis e de desvantagem. Adicionalmente, também se considera como atos discriminatórios o assédio, quando os comportamentos exercidos violam a dignidade humana e quaisquer instruções dadas com a intenção discriminatória. No entanto, encontram-se excluídas todas aquelas situações que se relacionem com a nacionalidade. Acrescenta-se também a criação de procedimentos administrativos ou judiciais acessíveis às eventuais vítimas de discriminação e o direito de sindicatos ou outros organismos representativos apoiarem judicialmente as vítimas. No que toca aos

responsáveis pelo ato discriminatório, devem existir sanções proporcionais e eficazes. A aplicação desta diretiva diz respeito tanto ao setor público como ao privado, nomeadamente no acesso ao trabalho e às condições do mesmo, orientação profissional, envolvimento organizativo, proteção social, educação e acesso a bens essenciais. De forma a conseguir atingir o proposto, cabe aos Estados-membros o diálogo com os seus parceiros e com as organizações não governamentais que lutem pela igualdade de tratamento e a designação de um ou mais órgãos que possuam como objetivo a promoção da igualdade. Já no que diz respeito à segunda diretiva em análise, é considerado como discriminação tanto a forma direta como indireta, bem como o assédio, à semelhança da anterior, apesar de neste caso os comportamentos discriminatórios estarem relacionados com a religião, incapacidade, idade ou orientação sexual. No que diz respeito à aplicação desta diretiva, verifica-se as mesmas condições anteriormente referidas e enumeradas. No entanto, tendo em conta a idade e a deficiência esta diretiva pode não ser aplicável às forças armadas, uma vez que o acesso pode estar condicionado pelos critérios de idade e de incapacidade. Para além disto, ambas as diretivas referem que a alegada vítima deve apresentar às entidades competentes factos de comprovem a falta de tratamento igual, de forma direta ou indireta, pelo que a parte lesada, por sua vez, deve apresentar provas e ser capaz de comprovar que não existiu um tratamento desigual. Assim, considera-se que a primeira diretiva diz respeito à igualdade racial e a segunda à igualdade no emprego. Desta forma, os Estados membros tiveram de adequar as leis nacionais, de forma a respeitar as diretivas, reforçando também nos quadros nacionais a luta contra a discriminação.

De forma a apoiar as diretivas acima descritas, o Conselho Europeu desenvolveu também um programa de ação através da decisão nº 2000/750/CE, onde são apresentadas várias medidas de componente prática para o combate à discriminação. Este programa comunitário decorreu entre 1 de janeiro de 2001 e 31 de dezembro de 2006. Os principais objetivos deste programa consistiram em um aumento dos esforços e trabalhos já desenvolvidos pelos Estados membros e estavam relacionados com uma melhoria da compreensão social do fenómeno da discriminação consequente a um melhor entendimento do mesmo, uma ampliação do campo de ação das organizações que possibilitavam uma maior prevenção e combate e, por fim, uma difusão dos valores implícitos ao combate à discriminação através de ações de sensibilização. A estratégia

adotada passa pela transmissão de direitos e deveres das pessoas e pelo aumento do conhecimento de certos fenómenos para a mudança de comportamentos.

A necessidade expressada de estabelecer um quadro com determinadas ações, comprova a importância da componente prática que deve existir como complemento da adoção das diversas leis e trabalhos teóricos. Desta forma, é possível contribuir para um maior conhecimento sobre o assunto, que permita a formação de opiniões e aumento do conhecimento e a consciencialização sobre os conceitos, direitos e liberdades defendidos pela União Europeia, pelos seus Estados membros e pelo cidadãos, para que se possa alterar comportamentos e atitudes, contribuindo para o progresso social.

É de notar que estas ações desenvolvidas pela Europa servem como complemento e reforço ao trabalho que esteja a ser desenvolvido nos Estados membros, respeitando sempre o direito comunitário e o direito nacional. É também por esta questão que nos instrumentos jurídicos apresentados exista o incentivo à cooperação dos governos com organizações com trabalho realizado nas áreas.

A proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais, em dezembro de 2000, contribuiu para o reforço da proteção dos direitos de liberdade e dignidade humana. Existe também o fortalecimento do direito à liberdade, com o título III todo ele dedicado a esta temática. Neste, encontra-se também o reforço da proibição da discriminação com base no “sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual (...) e em razão da nacionalidade”, através do artigo 21º. Já o artigo 23º, refere-se ao reforço da garantia de igualdade entre mulheres e homens. Para além disto, no título VI, é fortalecido o direito à justiça, nos casos de transgressão e não cumprimento dos direitos e independências garantidos pela União Europeia, tal como estabelece o artigo 47º.

Para além destas, salienta-se também a diretiva nº 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, de 25 de outubro, que estabelece as normas mínimas no que diz respeito aos direitos, apoios e à proteção das vítimas da criminalidade, substituindo a decisão-quadro 2001/220/JAI do Conselho. Esta diretiva estabelece que os Estados membros devem garantir a compreensão e a importância da comunicação entre as partes envolvidas (vítima e autoridades competentes), de acordo com o artigo 3º, do capítulo 2. Para além disto, o artigo 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo capítulo, estabelecem a

importância do conhecimento que deve existir sobre o processo em si e que deve ser transmitido à vítima, no que diz respeito aos seus direitos e competências. O capítulo 3 diz respeito aos direitos que decorrem da participação no processo penal. O capítulo 4, por sua vez, é de extrema importância pois estabelece a proteção das vítimas e a identificação das necessidades concretas da proteção, durante as investigações penais. É essencial também o direito à proteção das vítimas, uma vez que pode existir a probabilidade de ocorrer uma vitimização secundária e repetida, intimidações ou vinganças e, tal é reconhecido na diretiva. Esta garantia de proteção pode funcionar como um mecanismo emocional que transmita à vítima segurança e que sirva de incentivo à denúncia, uma vez que, por exemplo, de acordo com o artigo 19º, são evitados os contactos entre as duas partes a vítima e o autor, até incluindo a eventualidade de se ter que alargar até aos familiares, sendo função dos Estados membros garantir que os tribunais possuam estruturas que garantam o mesmo, como é o caso da separação das salas de espera. No entanto, é de realçar que não está previsto o acompanhamento da vítima após a conclusão do processo penal. Nos casos em que a decisão não seja suficiente para prevenir ou terminar com o comportamento criminoso e que não sejam definidos limites de ação, existe sempre a possibilidade de uma vitimização secundária, quer por ameaças, intimidações ou outros atos que provoquem danos emocionais, físicos ou psicológicos.

No que diz respeito ao alcance da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, a União Europeia desenvolveu mais políticas em matéria de proteção laboral e social, como a diretiva nº 79/7/CEE do Conselho, de 19 de dezembro, com a implementação gradual da igualdade entre homens e mulheres nas questões de segurança social, a diretiva nº 92/85/CEE do Conselho, de 19 de Outubro, com a introdução de medidas para melhorar as condições de segurança e saúde das trabalhadoras grávidas, que tenham sido mães ou que estejam a amamentar, a diretiva nº 96/97/CE do Conselho, de 20 de dezembro, que altera a diretiva nº 86/378/CEE do Conselho, de 24 de julho, e estabelece o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que diz respeito aos regimes profissionais de segurança social, a diretiva nº 2002/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro, alterando a diretiva nº 76/207/CEE do Conselho, no que toca à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que diz respeito ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho, a diretiva nº 2004/113/CEE do

Conselho, de 13 de dezembro, que estende a igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços, a diretiva nº 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho, uma reformulação para assegurar a implementação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que diz respeito ao acesso ao emprego, as condições de trabalho, o salário e a segurança social, a diretiva nº 2010/18/EU do Conselho, de 8 de março que implementa a licença parental com as suas revisões, a diretiva nº 2010/41/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho, para a igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que diz respeito ao trabalho por conta própria, que por sua vez revoga a diretiva nº 86/613/CEE do Conselho.

Recentemente, no ano de 2017, existiram outras iniciativas com o mesmo objetivo de alcançar a igualdade entre homens e mulheres, uma vez que este ano foi estabelecido como o ano com ação focada no combate contra a violência contra as mulheres. Desta forma, foram então vários planos de ação com este intuito, nomeadamente campanhas de sensibilização, com especial foco no plano de ação para combater as disparidades salariais, tendo em conta o género, 2017-2019.

### 3.3.2. Ordenamento Jurídico Português: Plano Estratégico

Portugal aderiu à União Europeia a 1 de janeiro de 1986. Enquanto Estado membro, deve seguir os objetivos e os valores defendidos pela UE. Para além disto, deve também cumprir com as diretivas e transpô-las para o direito nacional.

No que diz respeito à transposição das diretivas comunitárias, Portugal é um dos países da União Europeia que transpõem mais diretivas. De acordo com o painel de avaliação do mercado único, elaborado pela Comissão Europeia, no ano de 2018, Portugal transpôs 20 das 23 diretivas, com uma percentagem de 87%.

No que diz respeito às diretivas acima analisadas, é de salientar a transposição das diretiva 2000/43/CE, de 29 de junho, transposta através da Lei nº 18/2004, de 11 de maio e a diretiva 2000/78/CE, de 27 de novembro, transposta através do Código do Trabalho e da Lei nº 35/2004, de 29 de julho. Estas duas leis são das mais importantes e introduziram mudanças importantes no contexto jurídico português. A primeira, Lei nº18/2004, de 11 de maio porque estabelece um quadro jurídico para o combate à discriminação na origem racial ou étnica, aplicando o princípio da igualdade de tratamento e a segunda que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional.

Para além do contexto europeu, no direito nacional, nomeadamente a Constituição da República Portuguesa, estabelece no artigo 9º que é tarefa do Estado a promoção da igualdade entre homens e mulheres. Acrescenta-se ainda, com o artigo 13º, que

“todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei e que ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual”.

A participação política, com o artigo 109º, acrescenta que no contexto político tanto os homens como as mulheres devem exercer os seus direitos e que a participação efetiva, como o acesso a cargos políticos também deve ser igualitário.

Com o propósito de cumprir com os objetivos de igualdade e não discriminação foram estabelecidas várias leis nacionais que de seguida serão alvo de análise. A primeira é a lei nº 61/91, de 13 de agosto que garante a proteção legal adequada às mulheres vítimas de violência. Esta lei apresenta um reforço nos mecanismos já existentes de proteção da

mulher vítima de violência, quer através da criação de equipas e associações para tal, quer através do reforço do conhecimento e competência dos agentes de autoridade para situações deste cariz. O campo de ação relaciona-se tanto com a prevenção, como pela proteção, isto é, através de várias ações de sensibilização e de atribuição de conhecimento, dotar os cidadãos com conhecimento para o combate à violência e, nos casos em que de facto ela existe, criar organismos que sejam capazes de cumprir a função de proteção da vítima. As associações vêm-se reforçadas no apoio por parte do Estado e são estabelecidos também os direitos destas associações que venham a ser apoiadas. Por fim, a lei estabelece que nos casos em que a vítima partilhe habitação com o arguido, deve existir uma ordem de afastamento da residência e ainda que nos casos onde não exista a medida de prisão preventiva, seja aplicada a medida de coação do afastamento da residência e que as penas eventualmente aplicadas só podem ser suspensas, desde o arguido acorde a não voltar a maltratar de forma física ou emocional a mulher.

A lei nº 10/2001, de 21 de maio, institui a elaboração anual sobre a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, do Governo à Assembleia de República. O objetivo deste relatório diz respeito à avaliação situação da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nos campos do trabalho e da formação. Este é um ato importante porque permite a avaliação do desempenho do país na promoção desta igualdade através de indicadores a um nível social. Desta forma, torna-se possível a avaliação que permite comparar o trabalho do governo português com outros governos europeus e perceber a evolução dos esforços e medidas governamentais, tornado possível traçar um caminho estratégico a percorrer para a progressão e evolução na área.

Por sua vez, a lei nº 107/2015, de 25 de agosto, resulta da consolidação da legislação dos direitos das associações de mulheres que possuam o objetivo do combate à discriminação e a promoção da igualdade de género revogando a lei nº 95/88, de 17 de agosto, a lei nº 33/91, de 27 de julho e a lei nº 10/97, de 12 de maio. Então, estas associações possuem o direito de participar na definição de políticas, direito a um tempo de antena exatamente nos mesmos termos de outras associações profissionais, também têm o direito de ser informadas no que diz respeito ao acompanhamento das legislações, sempre que solicitado e o direito de promover campanhas de prevenção. Todas as associações que possuam este objetivo de promoção de igualdade, devem constar no registo elaborado pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género. Para além disto, surge o artigo 9º que estabelece que os programas escolares devem ser



concretizados de forma a que a população mais jovem seja capaz de respeitar os princípios da igualdade e não discriminação. Esta é mais uma medida que promove a informação e conhecimento que permitem a mudança de comportamentos e atitudes, reconhecendo assim, o papel preponderante que a escola desempenha na formação cívica e na construção de uma personalidade sensível aos problemas da sociedade e que sejam capazes de contribuir para a evolução da mesma.

A lei nº 62/2017, de 1 de agosto, estabelece o regime da representação equilibrada entre homens e mulheres nos órgãos de administração e fiscalização das entidades do setor público empresarial e das empresas cotadas em bolsa. Primeiramente, a lei estabelece o que é considerado como órgão de administração e como órgão de fiscalização, bem como o que se entende por setor público empresarial e por empresas cotadas em bolsa. Assim, é estabelecido que a proporção de indivíduos de cada sexo por cada órgão, não pode ser inferior a 33,3%, desde 1 de janeiro de 2018, no que diz respeito ao setor público empresarial. Por sua vez, as empresas cotadas em bolsa, devem respeitar o limite mínimo de 20% a partir da primeira assembleia geral eletiva desde 1 de janeiro de 2018 e de 33,3% a partir da primeira assembleia após 1 de janeiro de 2020. Em ambos os casos, são exceção os casos dos mandatos em curso. Em caso de incumprimento existem várias medidas que devem ser seguidas, mas realça-se a seguinte, se se tratar do setor público empresarial, o membro do governo responsável pelas finanças e pela área em questão, devem apresentar novas propostas que cumpram o limite, no prazo de 90 dias. Caso se trate de uma empresa cotada em bolsa, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários deve declarar o incumprimento e as empresas possuem um prazo de 90 dias para regularizar a situação. Em adição, ambas as organizações devem estabelecer planos para a igualdade, de acordo com um guia criado para o efeito e publicá-los. É definido também que a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género constitui a entidade responsável pela aplicação da lei. Para além disto, o governo compromete-se a definir uma proposta de lei relacionada com a representação equilibrada entre o homens e mulheres na administração direta e indireta do Estado e instituições de ensino superior públicas, com o mínimo de 40% e nas associações públicas de 33,3%.

A lei nº 60/2018, de 21 de agosto, aprova medidas de promoção da igualdade remuneratório entre homens e mulheres e procede à alteração da lei nº 1/2001, de 21 de maio, à lei nº 105/2009, de 14 de setembro e ao decreto-lei nº 76/2012, de 26 de março. Esta lei estabelece que deve existir mais informação e que esta seja de qualidade tanto

para as próprias empresas quer para o público. É também exigido que as empresas possuam políticas remuneratórias transparentes com base na avaliação das funções.

### 3.3.3. Ordenamento Jurídico Português: Ações Realizadas

O governo português reconhece que existe a necessidade de promover a igualdade e a não discriminação enquanto país que promove e protege os Direitos Humanos e procura construir um futuro sustentável para todos. Para além da promoção da igualdade ser um princípio constitucional e por isso, se estabelecer ações nacionais que cumpram esse objetivo, existem também ações que são estabelecidas devido ao facto de Portugal pertencer a organizações como as Nações Unidas ou a União Europeia, que por sua vez instituem vários protocolos, recomendações e outros instrumentos legislativos que pretendem alcançar também da igualdade. Apesar de se verificar a existência de várias ações deste tipo, segue-se a análise de dois exemplos que são considerados como importantes para o assunto tratado.

#### 3.3.3.1. Planos Nacionais para a Igualdade

Com a transposição das diretivas 2000/43/CE e 2000/78/CE para o sistema legislativo português, a proteção constitucional dos direitos da população LGBT no ano de 2004 e o trabalho contínuo da sociedade civil e dos organismos como a CIG, contribuíram para a criação dos Planos Nacionais, considerando uma visão de múltiplas desigualdades.

De uma forma geral, o II Plano Nacional para a Igualdade propõe integrar uma perspetiva de género nas políticas e programas de ação, no domínio da Administração Pública e define medidas estruturantes, divididas por áreas de intervenção, resultantes do programa do governo e de compromissos internacionais. Isto é, aceitando o paradigma da organização social dos tempos modernos, onde tanto os homens como as mulheres assumem papéis importantes na vida económica, social e política, é necessário também entender que todas as decisões e problemas influenciam as vidas de todos, independentemente do sexo. Ambiciona-se uma reestruturação da forma como até então estava desenhada a sociedade, uma vez que, agora os homens e as mulheres possuem a mesma importância e ambos contribuem para o contexto social, económico e político. Como tal, são desenhadas medidas estruturantes que promovam a alteração da cultura da Administração Pública.

O III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género 2007-2010, apresenta a igualdade entre homens e mulheres como plano de fundo. Pelo facto de a mulher ocupar

uma posição mais vulnerável, é objetivo do governo combater esta vulnerabilidade, principalmente na tomada de decisão, nos vários domínios da sociedade como o trabalho, a vida familiar, a pobreza e exclusão social e a violência. Importante neste plano é a inclusão da dimensão da violência de género, assumindo então este como um problema e propondo-se a combatê-lo. Para além disto, é também objetivo do plano o combate aos estereótipos de género. É crucial salientar a discriminação múltipla, isto é, a condição de mulher vulnerável e suscetível a várias desigualdades agravar-se com a associação, com a cumulação de outras condições e características como a raça, território de origem, religião, incapacidade, idade ou orientação sexual.

Já o IV Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e Não Discriminação 2011-2013, promove a setorialização na medida em que estabelece que este plano deve ser articulado com outros já existentes e que possuem os mesmo objetivos. Para além disto, salienta-se a inclusão da dimensão da orientação sexual e identidade de género, como área estratégica e um trabalho de integração do género em todos os domínios: nacional, regional e local. Por fim, o V Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e Não Discriminação 2014-2017, para além de ser um reforço ao trabalho até então realizado, introduz uma transversalização da dimensão da igualdade de género em todos os ministérios. Isto é, devem ser consideradas todas as implicações e de que forma essas implicações afetam de forma diferente as mulheres e os homens, em toda a área de atuação do governo. Para além disto, existe um reforço nas áreas da educação, saúde e mercado de trabalho, por serem aquelas que continuam a carecer de um melhor trabalho de desenvolvimento.

Dos diversos Planos Nacionais que representam os objetivos nacionais e internacionais de Portugal, brevemente analisados anteriormente, destaca-se o VI, por ser o que se encontra em vigor atualmente, sendo então alvo de uma análise mais detalhada.

### 3.3.3.2. A Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 (ENIND)

A Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 – Portugal + Igual (ENIND), foi aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros n°61/2018, de 21 de maio. Esta ENIND reflete o trabalho que tem vindo a ser realizado pelo Governo, enquanto importante promotor da igualdade entre os homens e as mulheres, em diversas áreas de intervenção, tais como o mercado de trabalho, a educação,

a prevenção e o combate não só à violência doméstica, como também à violência de género, o combate à discriminação baseada no sexo, na orientação sexual, na identidade e expressão de género e nas características sexuais. O princípio da igualdade e da não discriminação estão inseridos na Constituição da República Portuguesa de 1976, de acordo com o artigo 13º e o Estado português assume como tarefa fundamental a promoção de igualdade entre as mulheres e homens, de acordo com o artigo 9º, alínea h). Desta forma, estes princípios constituem a base para um regime jurídico de igualdade e não discriminação amplo que deve ser fortalecido e consolidado.

Para além disto, Portugal colabora e participa nos instrumentos internacionais vinculativos fundamentais sobre este assunto como a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres e a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul). Adicionalmente, existem também acordos assumidos pelo país no que diz respeito ao Quadro das Nações Unidas, do Conselho da Europa, da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) como a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim e documentos de compromisso decorrentes das suas revisões, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres 2011 -2020, o Compromisso Estratégico para a Igualdade de Género 2016 -2019, o Plano Estratégico de Cooperação para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres (CPLP) de 2010 e o Plano de Ação para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres (CPLP 2017 -2020), e a Recomendação CM/Rec(2010)5 do Comité de Ministros aos Estados membros do Conselho da Europa sobre medidas para o combate à discriminação em razão da orientação sexual ou da identidade de género.

Assim, a ENIND pretende solidificar os avanços que foram alcançados até ao dia de hoje através de estratégias nacionais anteriores e apresenta como preocupação primordial a eliminação de estereótipos, sendo composta por eixos e objetivos estratégicos alinhados com a Agenda 2030, refletidos em três planos de ação: o Plano de Ação para a Igualdade entre Mulheres e Homens, o Plano de Ação para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica e o Plano de Ação para o Combate à Discriminação em razão da Orientação Sexual, Identidade e Expressão de Género e Características Sexuais.

Por sua vez, a Agenda 2030 apresenta como lema “Ninguém pode ficar para trás” e compõe uma referência de atuação nos próximos anos até 2030. Para tal, foram

estabelecidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo estes: erradicação da pobreza (ODS1), erradicação da fome (ODS2), saúde de qualidade (ODS3), educação de qualidade (ODS4), igualdade de género (ODS5), água potável e saneamento (ODS6), energias renováveis e acessíveis (ODS7), trabalho digno e crescimento económico (ODS8), indústria, inovação e infraestruturas (ODS9), reduzir as desigualdades (ODS10), cidades e comunidades sustentáveis (ODS11), produção e consumo sustentáveis (ODS12), ação climática (ODS13), proteger a vida marinha (ODS14), proteger a vida terrestre (ODS15), paz, justiça e instituições eficazes (ODS16) e parcerias para a implementação dos objetivos (ODS17) (UN, 2019).

A ENIND foi construída com base em análises que incluíssem todos os setores da sociedade, realizadas pela CIG a vários departamentos governamentais, autarquias, especialistas, o setor privado, a sociedade civil e ao trabalho realizado nos planos nacionais de anos anteriores.

Os planos de ação da ENIND resultam de uma abordagem dupla e complementar entre o *mainstreaming* do combate à discriminação e promoção da igualdade e ações específicas e positivas, ao atuar contra os estereótipos que causam e mantêm as discriminações e desigualdades de forma a que existam mudanças a nível estrutural que possam ser prolongadas no tempo e contribuam para alcançar a igualdade e combater a discriminação e na constituição de ações específicas e transitórias que retifiquem as desvantagens estruturais dos grupos alvo de discriminação, concretizando assim o princípio da igualdade e não discriminação, respetivamente.

Para além disto, existem linhas transversais na definição e execução da estratégia nacional como a interseccionalidade uma vez que a discriminação resulta da interseção de vários fatores, cabe à ENIND o reconhecimento, aprofundamento e priorização de intervenções em relação a essas desvantagens interseccionais através de uma ação articulada com outros planos e projetos nacionais já existentes. A territorialização é uma linha transversal prioritária e, por isso, deve existir uma adequação de políticas públicas às características e necessidades específicas de cada território. Neste caso, os organismos e instituições locais são vistas como agentes estratégicos devido ao conhecimento que possuem sobre a realidade local. Por fim, a última linha transversal é a promoção de parcerias numa lógica de partilha de responsabilidade, práticas, conhecimentos e otimização de meios e redes. Desta forma, contribuem também para o interesse da sociedade civil assim como da participação dos mesmos.

Foram então definidos vários eixos (E) que estabelecem as grandes metas a atingir e orientações (O) que constituem a instrumentalização de cada eixo, que convergem com Objetivos Estratégicos e Específicos, operacionalizados através da definição de medidas concretas em cada plano de ação. Os planos de ação da ENIND são três e constituem os objetivos estratégicos específicos a alcançar bem como as medidas para tal, durante um primeiro período de implementação de 4 anos (2018-2021). Então, o primeiro diz respeito ao Plano de ação para a igualdade entre mulheres e homens (PAIMH), o segundo ao Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica (PAVMVD) e o terceiro ao Plano de ação para o combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais (PAOIEC).

### 3.3.3.3. Plano Nacional de Ação para Implementação da RCSNU 1325

O Conselho de Segurança das Nações Unidas, em outubro de 2000, reconhece o papel da mulher na prevenção e resolução de conflitos armados através de uma participação igualitária para a manutenção da paz e segurança. Reconhece também que existe um maior impacto dos conflitos armados nas mulheres, deve efetivar medidas que garantam a proteção e participação no processo de paz destas. Ou seja, surgiu também a necessidade da introdução da perspectiva de género nas operações da manutenção de paz e segurança. Como tal, surge uma nova perspectiva da mulher para além de vítima e com maior necessidade de proteção, possuindo capacidades para participação nos processos de decisão. Em traços gerais, foi então sugerido aos Estados membros que garantissem uma maior participação feminina em todos os níveis da tomada de decisão, gestão e resolução de conflitos, que aumentem o apoio financeiro às iniciativas de sensibilização de género e que introduzissem a dimensão de género nas situações de negociação e implementação de acordos.

Em Portugal, foram desenhados os Planos Nacionais de Ação para a Implementação da RCSNU 1325 (PNA 1325), para cumprir com essa direção das Nações Unidas e promover a inclusão da dimensão da igualdade de género na construção da paz e segurança. Então, o I PNA 1325 2009-2013, contribuí para o trabalho de consolidação da dimensão de género realizado pelo governo e cumpre com os compromissos internacionais e nacionais neste âmbito, como é o caso do III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género 2007-2010. O I PNA 1325, assenta em dois principais objetivos: a integração da dimensão de género e a capacitação de todos os envolvidos nos processos de gestão e resolução de conflitos. Assim, pretende-se que exista um maior envolvimento das mulheres em todas as dimensões e processos de decisão e que exista um maior conhecimento e sensibilização para esta questão da dimensão de género que abranja todos aqueles que estão envolvidos nos processos de construção de paz e segurança.

O II PNA 1325 2014-2018, estabelece a forma contínua do trabalho nacional para a implementação dos objetivos principais da resolução. Neste plano, o trabalho até então realizado foi reforçado através da promoção da participação das mulheres na construção e manutenção da paz e formação dos envolvidos nos processos de construção e manutenção de paz. Para além disto, outro objetivo passa pela promoção das ações do



governo nacional e cooperação com os parceiros sociais nacionais e internacionais e com a sociedade civil.

Por fim, o III PNA 2019-2020 vem introduzir a forma como Portugal procura cumprir os objetivos da resolução 1325, mas a um nível nacional, regional e internacional. Um dos objetivos deste plano passa pela operacionalização deste, através da definição de indicadores, sendo esta uma melhoria em relação aos anteriores planos. Para além disso, também é promovida e incentivada uma maior participação da sociedade civil e a melhoria do conceito de segurança, através da introdução de uma proporção interna. De um forma ampla, este terceiro plano assenta em três pilares: a prevenção, proteção e participação. Então, os objetivos passam pela integração da perspetiva de género agora em contexto nacional, regional e internacional, a proteção dos direitos das mulheres e raparigas através da punição de todos as formas de violência, a contínua promoção da participação das mulheres em todos os processos de decisão e construção de paz e a integração da temática mulheres, segurança e paz no âmbito do trabalho das organizações da sociedade civil.

Estes Planos Nacionais são um reflexo dos esforços do governo português cumprir com as recomendações internacionais, cumprindo com os compromissos a que se propôs, mas também uma demonstração num plano de ação do trabalho realizado a nível nacional para o alcance da igualdade, neste caso, em relação a questões de paz e segurança.

No entanto, é importante perceber se existem ferramentas que permitam verificar se as políticas são de facto implementadas e a forma como exercem influência na vida das pessoas e na administração pública. É isto que se apresenta no capítulo seguinte, bem como as conclusões do trabalho.

## IV – Conclusão

Com a elaboração deste relatório conclui-se que existe uma integração da dimensão da igualdade de género nos vários campos de atuação da Administração Pública portuguesa. Esta integração acontece nas ações e costumes das várias instituições e entidades que agregam a sociedade.

Esta integração constitui um processo onde estão envolvidos múltiplos atores sociais e que é unificada através dos Planos Nacionais analisados, a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 e o Plano Nacional de Ação para a Implementação da RCSNU 1325. Para além disto, estes planos resultam de uma série de instrumentos internacionais, como os vários acordos, protocolos e recomendações que Portugal segue enquanto membro destas organizações de âmbito supranacional. São estes instrumentos que estabelecem um enquadramento de noções e de legislações, onde se determina os suportes políticos internacionais.

O princípio da igualdade está presente na Constituição da República Portuguesa e nos diversos documentos nacionais que regem a sociedade. De forma a ser cumprido este princípio continuam a surgir iniciativas que combatem a discriminação com base em qualquer comportamento ou característica humana. Alcançar a igualdade significa também o estabelecimento da justiça, porque todos são tratados da mesma forma, proporcionando um clima de paz e segurança, porque todos são livres e iguais. Desta forma, a existência das várias alterações na sociedade justificadas pela evolução do ambiente envolvente resulta num desenvolvimento social.

A elaboração dos vários planos nacionais para a igualdade pode representar um reflexo da sociedade e da forma como o conceito e a dimensão da igualdade e não discriminação estão a ser interpretados e desenhados. Conclui-se que foi estabelecida uma visão múltipla que diz respeito à discriminação. Isto é, entende-se que podem existir múltiplas causas para a discriminação e que essas podem existir de forma cumulativa.

Conclui-se também que em todos os planos, existiu uma importância para a introdução de uma perspetiva *mainstreaming* de género, em todos os contextos políticos e governamentais. Isto é, para além de ser necessária a introdução de uma dimensão de género na elaboração de políticas públicas, e das diferenças que existem entre homens e

mulheres, é igualmente necessário e importante ter em conta todos os níveis e fases, principalmente nas implicações que diferem tendo em conta o género.

Tendo em conta a perspetiva da qualidade, verifica-se que foram tomadas medidas nesse sentido uma vez que, o número 5) da Resolução do Conselho de Ministros nº61/2018, de 21 de maio de 2018, estabelece a definição de indicadores que permitem verificar a eficiência das medidas. Para além disto, a resolução anteriormente mencionada, no número 6) designa a CIG como a entidade coordenadora da estratégia, bem como a criação de uma Comissão de Acompanhamento e uma Comissão Técnica de Acompanhamento. Estas estruturas são constituídas por representantes do governo e da sociedade civil, representando assim a dimensão ampla do entendimento do fenómeno da igualdade. No nº 7 desta resolução, é atribuído à CIG o trabalho mais importante para a avaliação da ENIND, a elaboração de relatórios anuais e intercalares relacionados com a implementação dos planos de ação. Para além disto, é responsável pelo relatório final de execução da estratégia e pela proposta de indicações para a elaboração da estratégia seguinte. Acrescenta-se a elaboração de uma avaliação externa e independente de avaliação do impacto da estratégia.

Já no que diz respeito ao Plano Nacional de Ação para a Implementação da RCSNU 1325, verifica-se que também existe a componente de avaliação, com a Resolução do Conselho de Ministros nº 33/2019, de 15 de fevereiro de 2019, a criação de uma Comissão Técnica de Acompanhamento, composta por representantes das áreas governativas dos negócios estrangeiros, da cidadania e da igualdade e da defesa nacional, que são responsáveis pela avaliação do plano, através da definição de indicadores de resultado e impacto, pela avaliação anual da implementação das medidas .

Assim, depreende-se que a dimensão da avaliação das estratégias contribui para uma implementação mais eficiente que promova uma melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e que não corresponda apenas a uma formalização das orientações europeias para que sejam cumpridos os compromissos europeus. É por isso que os indicadores definidos nos vários planos de ação são importantes porque é através deste que se consegue verificar de que forma é que as políticas estão a ser implementadas.

Com a análise realizada verifica-se que estes planos evoluíram e não se limitaram apenas a trabalhar para alcançar a igualdade de género, alargando o campo de ação para

as questões da orientação sexual e identidade de género. Para além disto, são também abordadas e propostas várias medidas do combate à violência, seja ela contra as mulheres ou doméstica.

Conclui-se também que o Plano Nacional de Ação para a Implementação da RCSNU 1325, tal como os anteriores, representam o esforço do governo português em cumprir os compromissos internacionais, melhorando assim também a situação do país. Neste caso, atribui-se importância à construção da paz e promoção da segurança em relação às mulheres e crianças. No entanto, o mais importante destes planos nacionais, tem a ver com o facto de se considerar que a mulher possui capacidades para poder participar de forma ativa em todos os níveis de gestão e tomada de decisões. O papel da mulher deixa de ser fragilizado e de vítima e passa para o plano completamente oposto, contribuindo assim para o alcance entre as mulheres e homens.

#### 4.1. Implicações para a Administração Pública

Outro aspeto importante em ambos os planos analisados, passa pela questão da formação e da educação. Este é um requisito fundamental pois apenas com a capacitação, sensibilização e a contribuição para uma educação que torne as pessoas mais conscientes e com maior conhecimento das leis, dos direitos e dos deveres contribuindo assim para a progressão da sociedade. Quanto mais se apostar na introdução destes temas de direitos humanos e igualdade, por exemplo nos ensinamentos pré-escolares e de 1º ciclo, mais se contribui para a eliminação de preconceitos e para a construção de uma sociedade desenvolvida.

A execução deste planos e mais concretamente a sua avaliação permite tornar a Administração Pública mais eficiente, na medida em que o acompanhamento da implementação torna possível a mensuração da relação entre o custo e benefício. Ou seja, através dos indicadores estabelecidos consegue-se perceber se os investimentos do Estado nesta matéria estão, efetivamente, a provocar uma melhoria da vida para as pessoas.

## 4.2. Lacunas e direção para futuros trabalhos

O presente relatório possui algumas limitações. Este estudo resulta da aplicação de uma metodologia exploratória com recurso a análise de documentação relativa ao tema estudado. Carece de dados empíricos que permitissem avaliar mensuravelmente resultados e de poder compará-los no tempo (passado e presente), de forma a ajuizar sobre o progresso das iniciativas governamentais nacionais nesta dimensão da Igualdade e Não Discriminação. Assim, outros trabalhos poderiam considerar dados que permitissem fazer esta avaliação. Também seria oportuno comparar iniciativas de outros países da Europa para nos podermos posicionar enquanto cidadãos nacionais e europeus e, retirar da conclusão, informação passível de ser gerida em recomendações públicas, porque, aliás, o benchmarking é um processo de melhoria contínua cujo objetivo é aprender com as melhores referências.

## V – Referências Bibliográficas

Bottery, M. (2003). The end of citizenship? The nation state, threats to its legitimacy, and citizenship education in the twenty-first century. *Cambridge Journal of Education*, 33(1), 101–122.

BRESSAN, F. (2000). *O método do estudo de caso*. Revista Administração on line FECAP 1(1), 1-16. Consultado a 27 de novembro de 2019, disponível em [http://www.fecap.br/adm\\_online/art11/flavio.htm](http://www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.htm) <[http://www.fecap.br/adm\\_online/](http://www.fecap.br/adm_online/).

Duarte, F. et al. (coord.) (2015). *Igualdade de Género em Portugal 2014*. Lisboa: CIG.

ILGA Portugal (2017). *Homofobia e transfobia: Dados da discriminação em Portugal*. Lisboa: ILGA.

Lima, L. F. (2009). A relação entre a cidadania e o direito à igualdade: a face positiva e negativa. *Educação em Revista*, 10(2), 87-102.

Marques, A. et al. (coord.) (2011). *Guia Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e o Protocolo Opcional*. Lisboa: CIG.

Marufo, L. N. (2010). *Educação para a Cidadania e Igualdade de Género em Portugal e Moçambique* (Relatório de Estágio). Universidade de Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa.

O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366.

Pries, L., Bekassown N. (2015). Discriminação e Racismo na União Europeia: diagnóstico de uma ameaça negligenciada e da investigação científica correspondente. *Sociologias*, 17(40), 176-211.

Professional Training Series No. 9, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers* (2003). Office of The High Commissioner for Human Rights, International Bar Association.

Ministério da Administração Interna, (2017). *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna, Gabinete do Secretário-Geral. Consultado a 19 de junho de 2019, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=9f0d7743-7d45-40f3-8cf2-e448600f3af6>.

Ministério da Administração Interna, (2018). *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna, Gabinete do Secretário-Geral. Consultado a 19 de junho de 2019, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ad5cfe37-0d52-412e-83fb-7f098448dba7>.

Ruitenberg, C (2015). The practice of equality: a critical understanding of democratic citizenship education. *Democracy & Education*, 23(1), 1-9.

Silva, M., (2002). *A Igualdade de Género - Caminhos e atalhos para uma sociedade inclusiva*. Lisboa: Comissão para a igualdade e para os direitos das mulheres.

Torres, A *et al.* (coord) (2018). *Igualdade de género ao longo da vida: Portugal no contexto europeu*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Viggiani, G. et. al. (coord.) (s.d.). *Violência doméstica e em contexto sexual contra mulheres LBT na EU*. Lisboa: ILGA.

## VI – Legislação e instrumentos legislativos consultados

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Declaração Universal dos Direitos Humanos

Tratado de Lisboa

Diretiva nº 2000/43/CE, do Conselho, de 29 de junho de 2000

Diretiva nº 2000/78/CE, do Conselho, de 27 de novembro de 2000

Decisão 2000/750/CE

Diretiva nº 2012/750/EU, do Parlamento e do Conselho Europeu, de 25 de outubro de 2012

Diretiva nº 79/7/CEE, do Conselho, de 19 de dezembro de 1977

Diretiva nº 92/85/CEE, do Conselho, de 19 de outubro de 1992

Diretiva nº 96/97/CEE, do Conselho, de 20 de dezembro de 1996

Diretiva nº 86/378/CE, do Conselho de 27 de julho de 1986

Diretiva nº 2002/73/CE, do Parlamento e Conselho Europeu, de 23 de setembro de 2002

Diretiva nº 2004/113/CEE, do Conselho, de 13 de dezembro de 2004

Diretiva nº 2006/54/CE, do Parlamento e Conselho Europeu, de 5 de julho de 2006

Diretiva nº 2010/118/Eu, do Conselho, de 8 de março de 2010

Diretiva nº 2010/41/EU, do Parlamento e do Conselho Europeu, de 7 de julho de 2010

Constituição da República Portuguesa

Código do Trabalho

Lei nº 7/2011, de 13 de março de 2011

Lei nº 18/2004, de 11 de maio de 2004

Lei nº 35/2004, de 29 de julho de 2004

Lei nº 61/91, de 13 de agosto de 1991

Lei nº 10/2001, de 21 de maio de 2001

Lei nº 107/2015, de 25 de agosto de 2015

Lei nº 33/91, de 27 de julho de 1991



Lei nº 10/97, de 12 de maio de 1997

Lei nº 62/2017, de 1 de agosto de 2017

Lei nº 60/2018, de 21 agosto de 2018

## VII – Sítios Web Consultados

ILGA Portugal (<https://ilga-portugal.pt/ilga/index.php>)

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ([www.oecd.org](http://www.oecd.org))

União Europeia (<https://europa.eu>)

United Nations ([www.un.org/en](http://www.un.org/en))

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