

Manual para a Integração da Dimensão da Igualdade de Género nas Políticas de Inclusão Social e Protecção Social

COMISSÃO EUROPEIA
DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades

**Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género
Presidência do Conselho de Ministros**

LISBOA | 2008

FICHA TÉCNICA

| | |
|-----------------------------|---|
| Título | Manual para a Integração da Dimensão da Igualdade de Género nas Políticas de Inclusão Social e Protecção Social |
| Autoria | Comissão Europeia – DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades |
| Revisão de provas | Isabel de Castro |
| Tradução | Traducta |
| Revisão técnica da tradução | Isabel Romão |
| Capa e concepção gráfica | Marketing Sense |
| Edição | Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género http://www.cig.gov.pt Av. da República, 32-1º - 1050-193 LISBOA Telf. +351 217 983 000 Fax +351 217 983 098 E-mail cig@cig.gov.pt |
| | R. Ferreira Borges, 69-2ºC – 4050-253 PORTO Tel. +351 222 074 370 Fax +351 222 074 398 E-mail cignorte@cig.gov.pt |
| Tiragem | 2000 exemplares |
| ISBN | 978-972-597-307-3 |
| Depósito Legal | 287741/09 |
| Execução gráfica | Security Print |
| Lisboa, Novembro de 2008 | |

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Nota Prévia | 9 |
| Contexto | 11 |
| Integração da dimensão da Igualdade de Género: definição da metodologia | 13 |
| Integração da dimensão da Igualdade de Género: Políticas de Inclusão Social e Protecção Social | 17 |
| Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social | 19 |
| Modernização dos regimes de pensões | 25 |
| Melhoria dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração | 29 |
| Fontes | 34 |

NOTA PRÉVIA

Éis que se dá início a uma nova colecção, intitulada “Trilhos da Igualdade”. Há que pôr em relevo a importância da informação e da formação nos processos que visam promover a cidadania e a igualdade de género. Com a publicação em português do *Manual para a Integração da Dimensão da Igualdade de Género nas Políticas de Inclusão Social e Protecção Social* (elaborado pela Direcção Geral Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia) a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género faz mais do que iniciar um novo ciclo de publicações. Numa perspectiva de transversalidade, a integração do *mainstreaming* de género em todas as políticas sociais é fundamental para a superação dos constrangimentos gerados por séculos e séculos de discriminações e desigualdades (também elas, em si mesmas, claramente transversais). Trabalhar na difusão sistemática de informação actualizada sobre as diversas áreas onde se projectam os fenómenos de desigualdade é um passo indispensável no sentido da igualdade. E da cidadania.

A informação assume um papel estratégico nestes domínios. A aceitação colectiva de muitos *status quo* caracterizados por graves assimetrias de género decorre (também, ainda que não só) do desconhecimento ou impreciso conhecimento do pormenor ou da dimensão dos fenómenos discriminatórios. Como instrumento essencial para a tomada de decisão e para a participação social em todos os campos do conhecimento, a informação sobre o que nos rodeia – seja ela em forma de estudos, legislação nacional, normas internacionais ou orientação de boas práticas – traz consigo a chave que abre caminho a uma formação individual e colectiva de genuína cidadania.

As metodologias de formação assentam em dinâmicas que fazem apelo à participação de todas e todos, por forma a conhecer as múltiplas esferas de actividade da organização social com que nos confrontamos quotidianamente; e sobre elas reflectir. Desse conhecimento e da reflexão colectiva e partilhada depende uma intervenção eficaz. Coligir e publicar documentos que permitam a cada um e cada uma de nós trilhar o seu próprio caminho formativo está na raiz desta nova colecção, cujo objectivo é estudar, informar e formar consciências no sentido da Igualdade entre Mulheres e Homens numa Cidadania Plena.

Elza Pais

Presidente da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género

CONTEXTO

A igualdade entre mulheres e homens tornou-se um objectivo global¹ do Método Aberto de Coordenação aplicado às políticas de Protecção Social e Inclusão Social em Março de 2006, altura em que o Conselho Europeu aprovou um novo enquadramento para a racionalização de três áreas políticas: inclusão social, pensões e cuidados de saúde e cuidados prolongados, através da apresentação de relatórios paralelos e prospectivos por parte dos Estados-Membros. Este objectivo, que anteriormente havia sido promovido separadamente nas três áreas e desenvolvido em diferentes graus em cada uma delas, contribuiu para aumentar a importância da igualdade de género no processo na sua globalidade.

RESULTADOS DOS PRIMEIROS RELATÓRIOS DECORRENTES DA RACIONALIZAÇÃO APRESENTADOS EM 2006

Os Estados-Membros apresentaram os primeiros Relatórios Nacionais sobre Estratégias para a Protecção Social e Inclusão Social no Outono de 2006. Tal como referido no Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007², a avaliação da Comissão relativa à aplicação da integração da perspectiva de género nos 27 relatórios (UE-25, Bulgária e Roménia) foi a seguinte: “De uma forma geral, os Estados-Membros têm vindo a incorporar com maior eficiência a dimensão de género e os dados aparecem mais frequentemente desagregados por sexo. Alguns são pioneiros na integração sistemática da dimensão da igualdade de género. No entanto, progressos consideráveis são ainda necessários para garantir que as medidas políticas atendam a considerações de género em todas as vertentes da cooperação.”

1 Novos Objectivos Comuns de 2006 para o método aberto de coordenação aplicado à protecção social e à inclusão social: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/objectives_pt.pdf

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

OBJECTIVO DO PRESENTE MANUAL

A igualdade de género constitui um direito fundamental, um valor comum da UE e uma condição necessária para a concretização dos objectivos comunitários em matéria de crescimento, emprego e coesão social. No seu Roteiro para a Igualdade entre Mulheres e Homens (2006-2010)³, a Comissão Europeia sublinhou a necessidade de concretizar a igualdade em matéria de independência económica para mulheres e homens. A Comissão comprometeu-se, em especial, a reforçar a integração da dimensão da igualdade de género⁴ no Método Aberto de Coordenação aplicado à Protecção Social e à Inclusão Social e a elaborar um manual destinado aos agentes envolvidos no processo. Nas Conclusões da Presidência Portuguesa sobre os Indicadores relativos às Mulheres e à Pobreza⁵, aprovadas em Dezembro de 2007, o Conselho da União Europeia apela também à preparação desse manual e a que os Estados-Membros utilizem essas orientações na preparação dos seus relatórios nacionais sobre estratégias para a protecção social e inclusão social, bem como à sua divulgação, que deverá ser tão alargada quanto possível.

O presente manual tem por objectivo responder a tais apelos, pretendendo tornar-se um instrumento útil para a aplicação eficaz do princípio da igualdade entre mulheres e homens nas políticas de inclusão social e protecção social. Este manual descreve o método geral de integração da dimensão da igualdade de género e apresenta orientações práticas para cada vertente política.

3 Roteiro para a igualdade entre mulheres e homens, COM(2006)92 de 1.3.2006: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_mainstreaming/roadmap_en.html

4 O compromisso relativo à integração da dimensão da igualdade de género foi reforçado pelo Conselho Europeu em Março de 2006, com a aprovação do Pacto Europeu para a Igualdade de Género. Este pacto sublinha a necessidade de contribuir para a concretização dos objectivos da UE em matéria de igualdade entre mulheres e homens, tal como referido no Tratado, de diminuir as disparidades de género nas esferas do emprego e da protecção social, e de contribuir para enfrentar os desafios demográficos. O pacto salienta ainda a necessidade de reforçar a governação através da integração da dimensão da igualdade de género e de uma melhoria ao nível do acompanhamento.

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

INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO: DEFINIÇÃO DA METODOLOGIA

Tal como referido nos objectivos abrangentes do Método Aberto de Coordenação (MAC), uma das finalidades dos sistemas de protecção social e das políticas de inclusão social é a promoção da igualdade entre mulheres e homens. Este objectivo encontra-se expressamente mencionado nos artigos 2º e 3º do Tratado CE, que sublinha o compromisso da União Europeia de eliminar as desigualdades e promover a igualdade de género em todas as suas acções.

COMPREENDER A TERMINOLOGIA

A estratégia utilizada para atingir este objectivo baseia-se numa abordagem dupla: integração da dimensão da igualdade de género e aplicação de medidas específicas. *Gender mainstreaming* é a integração da dimensão da igualdade de género em todas as fases do processo de decisão política – concepção, aplicação, acompanhamento e avaliação – com vista à promoção da igualdade entre mulheres e homens. A integração da dimensão da igualdade de género não constitui por si só um objectivo, mas antes um meio para alcançar a igualdade. Da mesma forma, não respeita apenas às mulheres, mas antes às relações entre mulheres e homens, em benefício de ambos. Adicionalmente, poderão ser necessárias acções específicas para eliminar as desigualdades identificadas entre mulheres e homens.

APLICAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO: UMA ABORDAGEM EM QUATRO ETAPAS⁶

Importa salientar que o género é uma diferença estrutural que afecta o conjunto da população. As decisões políticas aparentemente neutras em termos de género podem ter um impacto diferente em mulheres e homens, mesmo quando esse impacto não tenha sido desejado ou previsto.⁷

- A primeira etapa da integração da dimensão da igualdade de género consiste na organização, na sensibilização e na apropriação, assim como na criação de uma base estrutural e cultural para a igualdade de oportunidades. Tal inclui a formulação de objectivos e metas, a concepção de um plano, a elaboração de um orçamento e a definição de responsabilidades, bem como a responsabilização dos diferentes agentes envolvidos. É ainda necessário disponibilizar recursos suficientes para a implementação.
- A segunda etapa consiste na aquisição de conhecimentos acerca das diferenças de género. *Para avaliar se o género é relevante para a política em questão*, é necessário saber se terá repercussões no quotidiano de parte(s) da população e se existem diferenças ao nível da situação das mulheres e dos homens no domínio específico em causa. Este último requisito exige
 1. a obtenção de dados estatísticos e de indicadores desagregados por sexo, e
 2. uma análise dessa informação com vista à identificação de disparidades e tendências de género.

⁶ Para obter explicações mais detalhadas acerca das quatro etapas da integração da dimensão da igualdade de género, ver *Manual para a integração da dimensão da igualdade de género nas políticas de emprego, 2007*: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/manual_gend_mainstr_en.pdf

⁷ *Guia de Avaliação do Impacto em Função do Género*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1998. Disponível em: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/gender/gender_pt.pdf

- Uma vez estabelecida a relevância do género para a política em causa, e a fim de evitar consequências negativas indesejadas e melhorar a qualidade e a eficácia da proposta, deve implementar-se a terceira etapa – avaliação do impacto numa perspectiva de género, que consiste em comparar e avaliar a situação e as tendências actuais com os desenvolvimentos esperados em resultado da introdução da política proposta.⁸ Por conseguinte, o objectivo da avaliação do impacto numa perspectiva de género é o de identificar, antes da aplicação de uma política, o seu impacto potencial na respectiva situação das mulheres e dos homens, de modo a garantir que a política em causa contribuirá para a promoção da igualdade e para a eliminação das desigualdades. A formulação de uma série de perguntas orientadas, para analisar a situação de homens e mulheres relativamente a uma determinada política, é uma forma útil de avaliar os possíveis impactos da mesma em função do sexo. No próximo capítulo, serão apresentados exemplos específicos a este respeito.
- No caso de se verificar que a política em questão tem um impacto negativo na igualdade de género ou que se revela globalmente neutra em termos de género, é essencial identificar formas de a redefinir, de modo a promover a igualdade entre mulheres e homens.⁹ Esta é a quarta etapa da integração da dimensão da igualdade de género: a redefinição da política, uma necessidade que poderá ser particularmente premente quando as diferenças de género inicialmente existentes são elevadas. Nalguns casos, esta redefinição pode não implicar mudanças de fundo, enquanto noutros essa tarefa pode ser mais complexa.

8 *Guia de Avaliação do Impacto em Função do Género*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1998. Disponível em: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/gender/gender_pt.pdf

9 *Gender mainstreaming of employment policies: a comparative review of thirty European countries, 2007*. Relatório elaborado pelo grupo de peritos em questões de género, inclusão social e emprego: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/gmprac_guide_en.pdf. Ver também: *Manual para a integração da perspectiva de género nas políticas de emprego, 2007*: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/manual_gend_mainstr_en.pdf

O PAPEL DO COMPROMISSO, DA APROPRIAÇÃO E DO CONHECIMENTO

O compromisso ao mais alto nível político e administrativo é necessário para a integração da dimensão de género no ciclo político e para que a sua presença seja visível nos Relatórios Nacionais sobre Estratégias para a Protecção Social e Inclusão Social.

Por conseguinte, os Estados-Membros são convidados a implementar a integração da dimensão da igualdade de género como parte das suas funções e responsabilidades, desde o primeiro momento da concepção das políticas. A integração da dimensão da igualdade de género terá de estar presente na arquitectura de uma política desde os seus fundamentos, pelo que não deve constituir um acréscimo de última hora. Não é suficiente enumerar princípios gerais – a estratégia da integração da dimensão da igualdade de género deve ser explícita, específica e relevante para a política em análise e exaustivamente integrada na mesma.¹⁰ Para que a implementação seja bem sucedida, é importante construir a apropriação e definir quem faz o quê na equipa ou unidade responsável pelos processos de decisão política. Se os níveis de sensibilização forem reduzidos, inicialmente poderá ser necessário nomear uma pessoa com sensibilidade e conhecimentos específicos em questões de género¹¹, para assumir a responsabilidade pela prestação de orientações sobre o modo de integração da dimensão de género.

Para que a integração seja bem sucedida, os conhecimentos especializados poderão ser obtidos através de unidades e/ou organismos para a igualdade entre mulheres e homens, institutos de investigação, organizações de mulheres ou peritos/as externas/as. A cooperação pode ser promovida através da afectação de um orçamento específico para a formação em questões de género e para o apoio especializado neste domínio.¹²

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

11 *Manual para a integração da dimensão da igualdade de género nas políticas de emprego*, 2007: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/manual_gend_mainstr_en.pdf

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

INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO: POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E PROTECÇÃO SOCIAL

A fim de proporcionar aos agentes envolvidos um instrumento prático de integração da dimensão da igualdade de gênero nas políticas de inclusão social e protecção social, com vista à promoção da igualdade entre mulheres e homens, a secção a seguir apresentada analisa considerações gerais relativas às questões de gênero, que devem fazer parte do processo de preparação dos Relatórios Nacionais sobre Estratégias de Protecção Social e Inclusão Social. A apresentação segue a estrutura desses relatórios e tem em conta as especificidades das três vertentes políticas em causa.

PANORAMA GERAL

Nesta secção do relatório, os Estados-Membros devem fornecer uma avaliação da situação social, a fim de apresentarem a abordagem estratégica global adoptada e produzirem mensagens abrangentes.

Tendo em conta que a promoção da igualdade entre mulheres e homens constitui um objectivo global, esta secção deve apresentar:

- Uma avaliação dos *indicadores estatísticos relativos a disparidades e desigualdades de gênero*, fazendo referência explícita a dados desagregados por sexo sempre que estes estejam disponíveis, tais como:
 - Quais são as disparidades de gênero em termos de emprego, desemprego, desemprego de longa duração, risco de pobreza

(também de acordo com grupos etários), agregados familiares sem emprego, abandono escolar precoce, esperança de vida, anos de vida saudável, etc.?

- As fontes nacionais são capazes de fornecer informações sobre disparidades de género em determinados grupos desfavorecidos, como as pessoas portadoras de deficiência, as minorias étnicas ou os imigrantes?
- A informação disponível é suficiente para avaliar a situação social de mulheres e homens, respectivamente? São necessários novos indicadores, bem como o desenvolvimento de dados estatísticos desagregados por sexo nos domínios em que esses dados não existem?
- *Provas da integração da dimensão da igualdade de género e da avaliação do impacto numa perspectiva de género* enquanto instrumento para a promoção da igualdade entre mulheres e homens na abordagem estratégica global como, por exemplo:
 - Que medidas foram/estão a ser aplicadas para promover a igualdade entre mulheres e homens no que respeita às políticas de protecção social e inclusão social?
- Relativamente à *boa governação*, uma menção explícita aos mecanismos institucionais de apoio à integração da dimensão da igualdade de género como, por exemplo:
 - Que organismo nacional para a igualdade/unidade para a igualdade de género será envolvida na elaboração do Relatório Nacional e de que forma?
 - É necessário envolver/contratar especialistas? De que tipo e para que funções?
 - Os interesses em matéria de igualdade de género estão representados nos diferentes comités/grupos envolvidos na redacção do Relatório Nacional, nomeadamente ONG, parceiros sociais, autoridades nacionais, regionais e locais, e investigadores/as?

LUTA CONTRA A POBREZA E A EXCLUSÃO SOCIAL

A pesar de as disparidades de género estarem a diminuir, as mulheres de todos os grupos etários registam taxas de risco de pobreza mais elevadas¹³ do que os homens: 16% para as mulheres com mais de 18 anos, comparativamente a uma taxa de 14% para os homens, e 21% para as mulheres com mais de 65 anos, comparativamente a uma taxa de 16% para os homens¹⁴. O risco de pobreza é particularmente elevado para as mães solteiras e mulheres idosas, mas as mulheres que fazem parte de outros grupos desfavorecidos como os imigrantes, as minorias étnicas e as pessoas portadoras de deficiência, bem como os desempregados de longa duração e os inactivos, ou as pessoas que vivem em áreas rurais, podem também enfrentar mais dificuldades do que os homens¹⁵.

A integração da dimensão da igualdade de género tem sido sublinhada como um requisito fundamental no processo de inclusão social desde o início da sua introdução em 2000¹⁶. Tal foi reafirma-

13 É importante agir com precaução na interpretação dos valores, uma vez que estes assumem uma igual distribuição de recursos no agregado familiar, o que poderá não corresponder à realidade – na verdade, os valores podem subestimar o problema das mulheres.

14 Taxa de risco de pobreza por faixa etária e por sexo, EU-SILC (Estatísticas da UE sobre o rendimento e as condições de vida) 2005, indicador global comum. As percentagens são relativas à UE-25.

15 Para uma análise mais aprofundada, ver: *Gender inequalities in the risks of poverty and social inclusion for disadvantaged groups in thirty European countries*, 2006, disponível em: http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2006/ke7606201_en.pdf. Consultar também as conclusões da Presidência Portuguesa sobre os Indicadores relativos às Mulheres e à Pobreza, disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st13/st13947.pt07.pdf>

16 Ver objectivos comuns, 2000: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/approb_pt.pdf

do e encarado ainda com maior relevância nos objectivos comuns de 2002¹⁷, que salientaram a importância da plena tomada em consideração da dimensão de género no desenvolvimento, aplicação e acompanhamento dos Planos de Acção Nacionais, incluindo na identificação dos desafios, na concepção, aplicação e avaliação de políticas e medidas, na selecção de indicadores e de objectivos e na participação das partes interessadas. Este requisito foi renovado nas orientações de 2006¹⁸ destinadas aos Estados-Membros, nas quais se salienta também a necessidade de especificar o modo como a perspectiva de género foi tida em consideração em cada objectivo político prioritário, em particular através da avaliação das implicações das medidas propostas na situação de mulheres e homens, respectivamente.

A avaliação dos relatórios de 2006, tal como apresentada no Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007¹⁹, sublinhou os progressos alcançados pelos Estados-Membros na demonstração de uma maior sensibilização para as questões de género no que respeita à situação social e às políticas de inclusão social, relativamente aos relatórios anteriores. Contudo, salientou também que, para a maioria dos países, são ainda necessários progressos consideráveis para que a integração da dimensão da igualdade de género seja desenvolvida de forma consistente em todas as políticas – por exemplo, permitindo que os dados estatísticos disponíveis sobre desigualdades entre mulheres e homens influenciem mais a concepção das políticas – e para que sejam apresentadas informações mais detalhadas acerca do modo como integração da dimensão de género é implementada.

17 Ver objectivos comuns, 2002: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/approb_pt.pdf

18 As orientações estão disponíveis em: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/guidelines_en.pdf

19 Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007, Supporting Document: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/joint_report/sec_2007_329_en.pdf

Importa salientar que existem diferentes formas de reduzir as desigualdades entre homens e mulheres em termos de exposição à pobreza e à exclusão social. O principal desafio consiste em associar às prioridades políticas as disparidades de género cuja redução seja urgente e em assegurar que a política é concebida de forma a contribuir, de facto, para a eliminação das desigualdades. O acompanhamento sistemático e a tomada em consideração das diferenças de género nos grupos desfavorecidos são, por conseguinte, essenciais para um maior desenvolvimento da integração da dimensão da igualdade de género na luta contra a pobreza e a exclusão. Segue-se um exemplo a este respeito, através do qual se apresenta a fundamentação da política em questão e as suas possíveis implicações segundo uma perspectiva de género.

EXEMPLO DE POLÍTICA: INCLUSÃO ACTIVA

A fim de ajudar os Estados-Membros a mobilizar as pessoas capazes de trabalhar e a prestar assistência adequada às que para tal estão incapacitadas, a Comissão propôs uma estratégia global que pode ser denominada por inclusão activa²⁰. Esta estratégia conjuga apoios ao rendimento a um nível suficiente para que as pessoas tenham uma vida condigna com uma ligação ao mercado de trabalho, através de oportunidades de emprego ou de formação profissional e de um acesso melhorado a serviços eficientes. A inclusão activa preconiza um “Estado-providência activo”, oferecendo percursos personalizados conducentes a um emprego e garantindo às pessoas incapacitadas para o trabalho uma vida condigna e a possibilidade de contribuírem, tanto quanto possível, para a sociedade.²¹

20 Comunicação da Comissão relativa a uma consulta sobre acções a empreender à escala da UE para promover a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, COM(2006)44 de 8.2.2006

21 “Modernizar a protecção social na perspectiva de maior justiça social e coesão económica: avançar com a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho”, COM(2007) 620 de 17.10.2007

Esta política tem uma série de implicações segundo uma perspectiva de género, que os Estados-Membros são convidados a tomar em consideração na concepção das suas políticas. Tal como referido na análise anterior, as disparidades de género no que respeita à exposição à pobreza revelam taxas de pobreza ao longo da vida mais elevadas para as mulheres do que para os homens. Este facto está relacionado com a probabilidade de as carreiras profissionais das mulheres serem mais lentas e mais curtas e/ou sofrerem interrupções, proporcionando remunerações médias inferiores às dos homens. Além disso, as mulheres pertencentes a determinados grupos como, por exemplo, imigrantes ou minorias étnicas²², enfrentam mais dificuldades do que os homens pertencentes aos mesmos grupos.

A redução destas desigualdades exige uma *abordagem multifacetada* em articulação com a promoção de uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho no contexto da Estratégia Europeia para o Crescimento e o Emprego, a incorporação da perspectiva de género nas políticas laborais, em particular nas políticas de flexisegurança, e a promoção continuada das políticas de conciliação em benefício das mulheres e dos homens. As políticas de inclusão activa podem ter um impacto significativo na promoção da integração social e laboral dos mais desfavorecidos e, conseqüentemente, na redução das desigualdades de género.

22 Ver a Opinião sobre a dimensão de género no âmbito da inclusão das minorias étnicas, aprovada em Dezembro de 2007 pelo Comité Consultivo para a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/final_opinion_28_11_en.pdf

O conjunto de perguntas que se segue pretende ser um instrumento de orientação não exaustivo para os Estados-Membros na avaliação do impacto em função do género no momento de concepção das respectivas políticas:

- **Rendimento mínimo**
 - Qual é a composição do grupo-alvo de beneficiários do rendimento mínimo? Isto é, existe uma sobrerrepresentação de mulheres ou homens?
 - A forma como o rendimento mínimo foi delineado desencoraja o desemprego e a inactividade?
 - De que forma o rendimento mínimo interage com outros benefícios (por exemplo, o abono de família)?

- **Ligação ao mercado de trabalho**
 - As desvantagens com que homens e mulheres se deparam são respectivamente tomadas em consideração no acesso às políticas activas do mercado de trabalho²³?
 - Existem medidas para satisfazer as necessidades de grupos específicos, como é o caso das famílias monoparentais (disponibilização de serviços de apoio à infância), das mulheres que regressam ao trabalho (oportunidades de formação adequadas às mesmas), das mulheres portadoras de deficiência, bem como das mulheres pertencentes a minorias étnicas ou das mulheres imigrantes?
 - As medidas estão disponíveis quer para os inactivos, quer para os desempregados?
 - Estas políticas promovem o acesso de homens e mulheres a empregos de qualidade, a postos de trabalho não tradicionais?

23 O *Manual para a Integração da Dimensão da Igualdade de Género nas Políticas de Emprego* (2007) apresenta uma abordagem similar da integração da dimensão da igualdade de género nas políticas activas do mercado de trabalho: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_maintreaming/tools_en.html

- Homens e mulheres beneficiam, nas mesmas condições, de iniciativas para a criação de empresas?
- Acesso aos serviços
 - Mulheres ou homens enfrentam mais dificuldades no acesso aos serviços? Em caso afirmativo, de que forma podem ser reduzidas com vista à sua eliminação?
 - As necessidades de grupos específicos que se deparam com vários tipos de discriminação, como as minorias étnicas e as mulheres imigrantes, são tomadas em consideração?
 - As necessidades específicas de mulheres e homens são tidas em consideração, por exemplo, na forma como a formação profissional está estruturada? Por exemplo, são disponibilizados serviços de apoio à infância?
 - Os refúgios para os sem-abrigo e a formação dos profissionais que aí trabalham têm em conta as necessidades específicas de mulheres e homens (isto é, homens solteiros vs. mulheres com filhos)?
 - Os melhoramentos ao nível da disponibilização e do custo dos transportes públicos, por exemplo, beneficiam mulheres e homens nas mesmas condições (sendo as mulheres utilizadoras mais frequentes)?

MODERNIZAÇÃO DOS REGIMES DE PENSÕES

Os regimes de pensões nem sempre estarão ajustados à evolução das necessidades²⁴ das mulheres, que formam a maioria da população idosa (cerca de 60% da população com 65 anos e quase dois terços da população com 75 anos). A estrutura geral dos regimes de pensões ligados às remunerações dos Estados-Membros espelha as disparidades ao nível das remunerações e do emprego entre mulheres e homens no mercado de trabalho, reflectindo menos oportunidades de as mulheres obterem direitos plenos às pensões e resultando em pensões não satisfatórias para as mesmas²⁵. A diferença em função do sexo, no que respeita ao rendimento relativo das pessoas com 65 anos ou mais (relativo ao grupo etário dos 0 aos 64 anos), varia entre 2 e 15 pontos percentuais nos Estados-Membros, mas a disparidade actual nos direitos de pensão de homens e mulheres é, em média, superior²⁶, conduzindo a uma maior taxa de risco de pobreza para as mulheres mais velhas comparativamente aos homens.

O objectivo de revisão dos regimes de pensões com vista a assegurar o princípio da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, tendo em conta as obrigações ao abrigo da legislação comunitária, faz parte do método aberto de coordenação no domínio das pensões desde a assinatura do processo pelo Conselho Europeu

24 Relatório Conjunto da Comissão e do Conselho sobre pensões adequadas e sustentáveis (CS/7165/03, 18.3.2003): http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/cs7165_03_pt.pdf

25 *Adequate and sustainable pensions: synthesis report 2006*, SEC(2006)304 de 27.2.2006: http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/rapport_pensions_final_en.pdf

26 Id.

de Laeken em 2001²⁷. Este objectivo foi reafirmado pelos novos objectivos comuns aprovados pelo Conselho Europeu em 2006²⁸, que salientam a necessidade de pensões adequadas e sustentáveis, garantindo que os regimes de pensões são bem adaptados às necessidades e aspirações de mulheres e homens e às exigências das sociedades modernas, ao envelhecimento demográfico e à mudança estrutural.

Todos os Estados-Membros tentam corrigir o crescimento insuficiente das pensões das mulheres, através da promoção da sua maior participação no mercado de trabalho através da Estratégia Europeia de Emprego, bem como através da aplicação de mecanismos específicos aos seus sistemas de pensões²⁹. Estes mecanismos incluem a igualização da idade da reforma para mulheres e homens, a contagem para efeitos da reforma dos períodos de assistência a familiares, tanto a filhos como a pessoas idosas, benefícios em caso de divórcio e pensões de sobrevivência. Outros mecanismos, como os regimes de pensões mínimas garantidas, podem também ter um efeito positivo na melhoria da situação das mulheres.

Tal como a avaliação da ronda de relatórios de 2005 demonstrou³⁰, na abordagem das desigualdades entre homens e mulheres os Estados-Membros devem ter em conta pelo menos seis aspectos no âmbito dos sistemas de pensões ligados às remunerações:

- Interrupções na carreira em resultado de licenças de maternidade e licenças parentais ou de assistência a pessoas portadoras de deficiência e a pessoas idosas;
- Trabalho a tempo parcial, nomeadamente devido a obrigações decorrentes da assistência a terceiros;

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

28 http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/objectives_pt.pdf

29 *Adequate and sustainable pensions: synthesis report 2006*, SEC(2006)304 de 27.2.2006

30 Id.

- Diferenças nas remunerações e nos padrões de carreira em função do género;
- Diferenças na idade legal da reforma;
- Dependência do responsável pelo sustento do agregado familiar em períodos de emprego a tempo parcial devido a obrigações relacionadas com a assistência a familiares;
- Utilização de dados relativos à esperança de vida desagregados dos por sexo, para o cálculo da esperança de vida.

Apesar de os regimes de pensões não serem provavelmente o instrumento apropriado para compensar as desigualdades entre mulheres e homens no que respeita a remunerações e a padrões de carreira, podem, contudo, conceder créditos pelas interrupções da carreira ou pelo trabalho a tempo parcial na sequência de obrigações decorrentes da assistência a terceiros. Esta prática é cada vez mais utilizada nos regimes públicos de pensões, mas raramente está presente nas disposições do segundo e terceiro pilares, cujo uso mais alargado pode contribuir para aumentar as diferenças de género em matéria de direitos de pensão³¹.

Por conseguinte, e considerando o envelhecimento demográfico, torna-se crucial proceder a uma avaliação do impacto nas actuais e nas futuras reformas dos regimes de pensões, segundo uma perspectiva de género, para assegurar padrões de vida adequados para mulheres e homens durante a reforma. As Conclusões da Presidência Portuguesa sobre os Indicadores relativos às Mulheres e à Pobreza³², aprovadas em Dezembro de 2007, encorajaram os Estados-Membros, nomeadamente, a analisar o impacto dos respectivos sistemas de protecção social sobre mulheres e homens, em especial quando são objecto de reformas, para assegurar que não sejam discriminatórios e que sejam bem adaptados às necessidades e aspirações das mulheres e dos homens.

31 *Adequate and sustainable pensions: synthesis report 2006*, SEC(2006)304 de 27.2.2006

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

O conjunto de perguntas que se segue pretende ser um instrumento de orientação não exaustivo para os Estados-Membros na avaliação do impacto das respectivas reformas, actuais ou futuras, dos regimes de pensões, sobre mulheres e homens. Estas perguntas abrangem todo o tipo de regimes (excepto nos casos especificados):

- As reformas dos sistemas de pensões têm em conta as disparidades de género no rendimento das pessoas idosas?
- A ênfase na adequação pode tomar em melhor consideração os períodos dedicados à assistência a terceiros, encorajando simultaneamente a sustentabilidade?
- Os regimes de pensões têm em conta a elegibilidade para a obtenção de benefícios após períodos de trabalho a tempo parcial ou de emprego atípico?
- As pensões mínimas garantidas asseguram um nível de vida adequado?
- As pensões de sobrevivência proporcionam um nível de vida adequado?
- Existem medidas específicas em caso de divórcio?
- O número de anos completos de contribuição definido para os regimes públicos tem em conta a dimensão de género?
- Os sistemas de pensões podem ter em conta a diferença entre a esperança de vida das mulheres e dos homens sem penalizar nenhum dos sexos? Os cálculos relativos aos anos de contribuição são neutros em termos de género?
- Existem limites de idade diferentes para a reforma das mulheres e dos homens nos regimes legais, ou planos para a sua igualização?
- Existem políticas de envelhecimento activo para ambos os sexos? Em caso afirmativo, essas políticas são flexíveis para as pessoas que têm responsabilidades decorrentes da assistência a terceiros?

MELHORIA DOS CUIDADOS DE SAÚDE E DOS CUIDADOS DE LONGA DURAÇÃO

As desigualdades de género estão presentes no estado de saúde de mulheres e homens, bem como no acesso, na utilização e na participação nos cuidados de saúde e nos cuidados de longa duração, embora a investigação sensível ao género em torno desta questão esteja apenas neste momento a ganhar relevo.

Apesar de as mulheres viverem mais e durante mais tempo (número absoluto de anos) sem incapacidade, vivem um período maior das suas vidas em situação de incapacidade (numa idade mais avançada)³³ comparativamente aos homens. Em 2003, e relativamente aos Estados-Membros com dados disponíveis, na UE-15 a probabilidade de os homens viverem sem incapacidade ao longo das suas vidas era de 84,9%, ou seja, mais 3,6 pontos percentuais em comparação com as mulheres (81,3%). As mulheres são também utilizadoras mais frequentes dos cuidados de saúde e têm mais cuidados ao nível da prevenção e promoção da saúde do que os homens³⁴. Contudo, as mulheres idosas têm maior probabilidade que os idosos de se deparar com uma situação em que necessitem de cuidados de longa duração: estas predominam no grupo etário mais velho³⁵, sendo que as necessidades identificadas pelos/as próprios/as ao nível dos cuidados de longa duração revelam uma maior

33 *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007, Supporting document*, SEC(2007)329 de 6.3.2007

34 *Women's Health in Europe: Facts and Figures Across the European Union*. Relatório preparado pelo *European Institute of Women's Health* (Instituto Europeu para a Saúde das Mulheres), em 2006.

35 A esperança de vida varia entre 75,9 e 83,6 anos para as mulheres e entre 65,7 e 77,9 anos para os homens. UE-IFT (Inquérito às forças de trabalho), 2003. Indicadores comuns relativos aos cuidados de saúde e aos cuidados de longa duração.

incidência de dependência e incapacidade com o avançar da idade. É também um facto conhecido que as mulheres são as principais prestadoras de assistência informal a dependentes (filhos e pessoas idosas) e constituem a maior parte da força de trabalho nos sectores social e da saúde.

A fim de melhor ter em conta os problemas específicos dos homens e das mulheres e de reforçar a eficácia dos cuidados prestados aos mesmos, os objectivos comuns para o desenvolvimento dos sistemas de cuidados de saúde, aprovados pela Comissão em 2004³⁶, preconizando o alargamento do Método Aberto de Coordenação aos cuidados de saúde e aos cuidados de longa duração, sublinharam a importância da integração da dimensão da igualdade de género no desenvolvimento das políticas de prevenção e de saúde, e a necessidade de ter em conta os problemas específicos com que homens e mulheres se deparam, especialmente no âmbito das políticas de recursos humanos e na promoção de empregos de qualidade.

De acordo com os novos objectivos comuns do MAC relativos a esta vertente política, os Estados-Membros estão empenhados em prestar cuidados de saúde e cuidados de longa duração acessíveis, de elevada qualidade e sustentáveis.

No entanto, o Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007³⁷ salienta que, embora todos os países estejam fortemente empenhados em garantir o acesso a cuidados de saúde e a cuidados de longa duração adequados, tal não se traduz necessariamente num acesso universal, pelo que subsistem ainda desigualdades significativas, nomeadamente a falta de cobertura ao nível dos seguros, falta de cobertura/prestação de determinados tipos de cuidados, custos de saúde individuais elevados e disparidades geográficas em

36 Comunicação da Comissão: “Modernizar a protecção social para o desenvolvimento de cuidados de saúde e de cuidados prolongados de qualidade, acessíveis e duradouros: um apoio às estratégias nacionais pelo ‘Método Aberto de Coordenação’”, COM(2004) 304: http://europa.eu/eur-lex/pt/com/cnc/2004/com2004_0304pt01.pdf

37 *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007*, Supporting document, SEC(2007)329 de 6.3.2007

termos de oferta de cuidados. Além disso, os Relatórios Nacionais de 2006 documentaram diferenças significativas nos resultados na área da saúde em cada país entre diferentes segmentos da população, com base no estatuto socioeconómico, no local de residência e no grupo étnico (por exemplo, pessoas de etnia cigana, viajantes ou migrantes). Em média, os grupos mais desfavorecidos têm uma esperança de vida inferior, padecem de mais doenças e sentem que a sua saúde está menos protegida do que a de outros grupos mais favorecidos.

O Relatório Conjunto sublinha ainda a necessidade de aplicar medidas destinadas a aumentar a retenção e a disponibilização de pessoal médico, inclusivamente para os cuidados de longa duração, e a necessidade de promover a conciliação da assistência a familiares com o emprego remunerado para os prestadores informais de assistência.

A avaliação do impacto numa perspectiva de género torna-se um instrumento importante para desvendar a dimensão de género destas desigualdades e desafios, com vista a integrar a dimensão da igualdade de género nas reformas das políticas em matéria de cuidados de saúde e de cuidados de longa duração. De facto, nas Conclusões do Conselho sobre a saúde das mulheres, de 2006³⁸, o Conselho convida os Estados-Membros a incentivarem a integração da dimensão da igualdade entre mulheres e homens nos cuidados de saúde.

Uma primeira etapa neste sentido consiste em adquirir conhecimentos adequados acerca das necessidades e do estado de saúde das mulheres e dos homens, respectivamente, bem como acerca do seu acesso, utilização e participação nos cuidados de saúde e nos cuidados de longa duração. Apenas tendo acesso a esta informação, seguida da adaptação das políticas a fim de reduzir as desigualdades de género, poderão os sistemas de cuidados de saúde e cuidados de longa duração responder de forma mais adequada às necessidades específicas das mulheres e dos homens.

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

O conjunto de perguntas que se segue pretende ser um instrumento de orientação não exaustivo para os Estados-Membros na avaliação do impacto das respectivas reformas, actuais ou futuras, dos sistemas de cuidados de saúde e cuidados de longa duração, sobre mulheres e homens:

- Existem ou estão a ser planeadas iniciativas para melhorar a recolha de dados desagregados por sexo relativos ao acesso, à utilização e à participação de mulheres e homens nos cuidados de saúde e nos cuidados de longa duração?
- Os dados desagregados por sexo disponíveis são analisados com vista à identificação das desigualdades entre os sexos na área da saúde?
- Até que ponto e de que forma os sistemas de saúde e de cuidados de longa duração tomam em consideração as desigualdades existentes entre homens e mulheres?
- As políticas de prevenção são mais eficazes para homens e mulheres e têm em conta as suas necessidades específicas? Existem programas específicos de exames médicos destinados a homens e mulheres?
- Existem programas específicos para mulheres grávidas ou mães recentes?
- As mulheres ou os homens que auferem baixos rendimentos ou que pertencem a grupos desfavorecidos enfrentam mais dificuldades no acesso aos cuidados de saúde e aos cuidados de longa duração (sendo que as mulheres estão mais expostas à pobreza e têm, em média, remunerações inferiores aos homens)? Se tal for o caso, a concepção da política em causa tem em conta estes factos?
- Existem medidas específicas destinadas a mulheres pertencentes a minorias étnicas e a mulheres imigrantes?
- O trabalho atípico ou a tempo parcial influencia a cobertura oferecida pelos seguros?

- Existem iniciativas para avaliar se as mulheres idosas se deparam com mais dificuldades financeiras do que os homens idosos na utilização de cuidados de longa duração institucionais/formais ou familiares (dada a sua maior exposição à pobreza e a um rendimento médio inferior relativamente aos homens)?
- As políticas promovem a igualdade de participação de mulheres e homens na formação e em programas de aprendizagem ao longo da vida destinados aos profissionais da área da saúde e dos cuidados de longa duração?
- As iniciativas podem ser concebidas de modo a terem por objectivo a melhoria das condições de trabalho e das remunerações dos profissionais do sector dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração, a fim de atraírem mais pessoas, tanto homens como mulheres jovens, para as profissões neste sector?
- Existem iniciativas para apoiar as pessoas que prestam cuidados informais?

FONTES

- Conselho da Europa, *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, Estrasburgo, 1998.
- COEM (Comité do Emprego), *Flexicurity*, Grupo de Trabalho sobre Flexigurança do Comité do Emprego, Maio de 2006.
- Comissão Europeia, *Integrar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no conjunto das políticas e das ações comunitárias*, COM (1996) 67 final, 1996.
- Comissão Europeia, *A Guide to Gender Impact Assessment*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1998.
- Comissão Europeia, *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, Relatório do Grupo de Missão para o Emprego, presidido por Wim Kok, 2003.
- Comissão Europeia, *Guia EQUAL sobre a Integração da Perspectiva do Género*, Bruxelas: Comissão Europeia, 2004. Disponível em: http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/gendermain_pt.pdf
- Comissão Europeia, *Roteiro para a igualdade entre homens e mulheres 2006-2010*, COM (2006) 92 final, 2006.
- Comissão Europeia (2006)b, *Employment in Europe – 2006*.
- Comissão Europeia, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, SEC (2007) 861, 2007.
- Pacto Europeu para a Igualdade entre os Sexos – Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas (23 e 24 de Março de 2006)*, 7775/1/06/Rev 1.
- Jämstöd, *Gender mainstreaming manual*, Swedish Government Official Reports SOU 2007:15, Estocolmo, Edita Sverige AB, 2007. Disponível em: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/19/82/3532cd34.pdf>
- JER (*Joint Employment Report 2006/2007* – Relatório conjunto sobre o emprego 2006/2007), Bruxelas, Conselho da União Europeia, 2007.
- Plantenga, J. & C. Remery, *Reconciliation of work and private life. A comparative review of thirty European countries*, Comissão Europeia, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2005.
- Rubery, J. & C. Fagan, *The gender pay gap. Origins and policy responses. A comparative review of thirty European countries*, Comissão Europeia, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.
- Rees, T., *Mainstreaming Equality in the European Union*, Routledge, Londres, 1998.
- Rubery, J. & C. Fagan, *Gender impact assessment and European Employment Policy*, 2000. Disponível em: http://www.mbs.ac.uk/research/europeanemployment/projects/gendersocial/documents/GIA_Report.pdf
- Rubery, J. D. Grimshaw, M. Smith & R. Donnelly, *The National Reform Programmes and the gender aspects of the European Employment Strategy*, relatório de síntese do coordenador elaborado para a Unidade para a Igualdade, Universidade de Manchester, 2006. Disponível em: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/gender_ees_2006_en.pdf
- Stevens, I., & I. van Lamoen, *Manual on Gender Mainstreaming at Universities. Equal Opportunities at Universities. Towards a Gender Mainstreaming Approach*, Leuven/Apeldoorn, Garant-Uitgevers, 2001.
- Wilthagen, T & F. Tros, *The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour market*. In: *Flexicurity: conceptual issues and political implementation in Europe*, Transfer, European Review of labour and research, 10(2), 2004.

COLECCÃO TRILHOS DA IGUALDADE

- 1. MANUAL PARA A INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO NAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E PROTECÇÃO SOCIAL, Comissão Europeia – Direcção Geral Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades, 2008**
- 2. MANUAL PARA A INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO NAS POLÍTICAS DE EMPREGO, Comissão Europeia – Direcção Geral Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades, 2008**
- 3. IGUALDADE DE GÉNERO NA VIDA LOCAL
O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SUA PROMOÇÃO,
Heloísa Perista e Alexandra Silva, 2008**