



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROPOSTA DE LEI N.º 40/VIII

APROVA A LEI DA PARIDADE, QUE ESTABELECE QUE AS LISTAS PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, PARA O PARLAMENTO EUROPEU E PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS SÃO COMPOSTAS DE MODO A ASSEGURAR A REPRESENTAÇÃO MÍNIMA DE 33% DE CADA UM DOS SEXOS

Exposição de motivos

Introdução

O advento do dia 25 de Abril e a correspondente aprovação da Constituição de 1976 criaram as condições políticas e jurídicas para que todas as portuguesas obtivessem, há 24 anos, o pleno direito de votar e de serem eleitas para todos os cargos políticos.

As reformas que, sucessivamente, ocorreram em Portugal, após o dia 25 de Abril, permitiram que as desigualdades jurídicas e as injustiças sociais de que as mulheres eram vítimas fossem sendo atenuadas. Porém, nenhuma daquelas reformas influenciou, decisivamente, a representação das mulheres no seio do mundo político.

Com efeito, segundo as estatísticas mais recentes, muito embora as mulheres representem 52% da população nacional, 53% dos eleitores, 44,5% da mão-de-obra do mercado formal de emprego, 54,8% dos especialistas das profissões intelectuais e científicas, 48,1% dos técnicos e profissionais de níveis intermédios, 50,8% dos quadros técnicos superiores da Administração Pública, 59,4% dos trabalhadores da Administração Pública Central, 75,6% dos agentes de ensino, 57,1% dos estudantes universitários e 63,8% dos diplomados, elas não constituem mais do que 17,4% dos Deputados à Assembleia da República, 20% dos Deputados ao Parlamento Europeu,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

menos de 10% dos membros do Governo, 3,9% dos presidentes de câmara e 6% dos autarcas.

Esta situação significa que o princípio da igualdade formal, consagrado na Constituição, não tem tido plena correspondência na realidade, particularmente no que se refere à vida pública e política.

Entretanto, o artigo 109.º da Constituição, depois da revisão de 1997, dispõe - e, por certo, não por acaso - que «a participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício de direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos públicos». E ele deve ser conjugado com a nova alínea h) do artigo 9.º, que declara tarefa fundamental do Estado promover a igualdade entre homens e mulheres.

O único sentido útil da norma constitucional consiste na imposição ao legislador ordinário da efectivação, por processos adequados, dessa igualdade de participação, devendo o legislador agir em tempo razoável. A isso se destina a presente proposta de lei.

É, pois, no quadro do aprofundamento da qualidade da democracia que a Constituição, após a revisão de 1997, passa a exigir um instrumento legal que efective a participação tanto dos homens quanto das mulheres na vida política.

Esta revisão da Constituição não veio reconhecer às mulheres direitos que elas não tinham, nem retirar aos homens direitos que fossem seus, no que se refere à participação na vida pública e política, ela veio incentivar um processo necessário, em relação ao qual o tempo se encarregará de mostrar ser pertinente a adopção de medidas positivas.

A presente proposta de lei será, portanto, um marco histórico da nossa democracia. E se a mesma em si não constitui uma verdadeira reforma, certamente, contribuirá para a reforma cultural, através de uma composição mais justa e adequada das nossas instituições representativas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Baseia-se num novo conceito e tem um objectivo que ultrapassa a questão dos direitos das mulheres: aperfeiçoar o nosso sistema democrático pela construção de uma democracia paritária.

A proposta de lei fixa em 33,3% a representação mínima para ambos os sexos nas listas eleitorais, com reflexos equivalentes nos eleitos e nas eleitas, o que corresponde a uma meta quantitativa no caminho para a paridade.

Esta proposta de lei vai, assim, muito para além de quaisquer propostas que visem a instauração de outros modelos, o que, em nosso entender, não se aplicam à participação das mulheres.

Efectivamente, modelos de representação como os referidos configuram uma estratégia que normalmente se aplica a determinados grupos que, pela sua dimensão ou interesses específicos, exigem mecanismos próprios de representação para a defesa dessa especificidade. As mulheres, porém, não são um mero grupo especial, ou uma categoria específica, são mais de metade da Humanidade e uma das suas duas únicas componentes.

No que se refere à representação homens-mulheres deve-se falar de democracia paritária. Não se trata de um grupo específico, cujos interesses próprios importa salvaguardar mas, sim, de metade da Humanidade e dos interesses dessa mesma Humanidade no seu conjunto. Por isso, trata-se de estabelecer um princípio e uma disposição permanente que possam garantir a representação real do povo na sua dualidade do masculino e do feminino.

É certo que, no passado, a adopção de outros modelos produziu efeitos positivos em alguns países e permitiu um avanço considerável na participação feminina em algumas sociedades; mas é a paridade que verdadeiramente reconhece estas duas dimensões essenciais e dá resposta ao princípio da igualdade, enquanto requisito democrático e direito fundamental.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A estas duas dimensões da Humanidade, a do masculino e a do feminino, a história e a cultura têm atribuído tarefas e mundos diferentes, que o nosso tempo, de modo especial, se encarregou de contestar.

O facto de os homens se terem dedicado à esfera pública e as mulheres à esfera privada foi durante muito tempo considerado como relevando da ordem natural das coisas. O peso da história, da ideologia, da cultura, das desigualdades persistentes nos domínios económico e social, assim como a relação dos homens com o poder têm constituído, do mesmo modo, obstáculos no caminho das cidadãs e dos cidadãos para uma efectiva paridade de participação e representação.

A consagração do princípio da paridade, nos termos da presente proposta de lei, tem fundamento num facto incontestável e incontornável: a Humanidade é constituída por homens e por mulheres que concorrem, em conjunto e em complementaridade, para a perenidade da espécie humana.

Por isso, as mulheres devem também participar, em conjunto e complementarmente, na condução dos assuntos da *res publica*, em termos paritários. Devem participar em igualdade na gestão da *polis*, portanto na vida política no seu sentido mais amplo e profundo.

A sub-representação das mulheres é um défice lançado contra o universalismo republicano e a igualdade que o fundamenta. A paridade é o único meio de o suprimir, permanecendo fiel ao princípio da igualdade. Porque recusando a desigualdade que caracteriza a situação actual e que é profundamente injusta e anti-democrática, ela aceita e valoriza a diferença, que reconhece a especificidade das pessoas.

Uma participação mais significativa das mulheres na vida política, sendo essencialmente um requisito de justiça e de democracia, permitirá também o aparecimento de novos olhares sobre a realidade e de pontos de vista diferentes, já que homens e mulheres têm, naturalmente, vivências e experiências que são histórica e culturalmente diferentes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Matérias, até há pouco, situadas fora do âmbito das questões políticas passam a sê-lo, por força da evolução da situação das mulheres e do seu acesso à vida profissional, pública e política. Exemplo relevante na nossa sociedade é o que se refere às questões da compatibilização da vida profissional e pública e da vida privada e familiar, que é a questão chave da organização social do nosso tempo. Por força da entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho, o que era matéria que relevava da vida privada passou, por força de tais circunstâncias, para a esfera do político.

Do mesmo modo, em outras áreas - a organização social e do trabalho, as questões da saúde, designadamente a saúde reprodutiva, a organização e gestão da educação e do sistema de ensino - a visão e experiência histórica das mulheres podem contribuir para novas soluções políticas mais abrangentes e inovadoras.

A presente proposta de lei, de forma clara e simples, poderá, assim, constituir uma importante inovação na vida pública, e na renovação das elites políticas, contribuindo também para uma evolução da presença da mulher nos outros sectores da sociedade. De facto, a paridade na vida política, como em outros sectores da sociedade, é um instrumento constitutivo de uma melhor igualdade.

A paridade é, também, uma reforma cultural de grande alcance e profundidade. E nenhuma reforma desta grandeza pode ter êxito sem um mínimo de pragmatismo. Uma paridade de princípio sem objectivos e metas quantificadas e sem um processo de controlo não seria eficaz.

No domínio dos princípios que neste contexto interessa reafirmar, o reconhecimento da igualdade de direitos de mulheres e de homens em relação à cidadania e à participação democrática constitui, por certo, uma das aquisições fundamentais a ter em conta. Por um lado, representa um corolário da afirmação do princípio da dignidade humana, um dos pilares da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e, por outro, vem emprestar consistência ao conceito de democracia, também ele um dos seus alicerces fundantes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

«Não obstante, no dizer de Manuela Silva, in *Igualdade de Género - Caminhos e Atalhos para uma Sociedade Inclusiva*, Lisboa, 1999, subsiste, nas nossas sociedades, como que uma «mão invisível», que tem impedido a concretização deste direito, no que respeita à representatividade e à participação paritária de mulheres e homens nos órgãos e processos de tomada de decisão política.

Deste facto incontestável decorrem consequências duplamente negativas. Em primeiro lugar, para as próprias mulheres que vêm, na prática, ser-lhes cerceada a sua cidadania, com privação de direitos e deveres que formalmente lhes são conferidos; em segundo lugar, para a democracia, que deixa de contar com os recursos potenciais de metade da população supostamente abrangida e, bem assim, perde credibilidade no terreno do respeito pela igualdade, ao marginalizar e, no limite, excluir as mulheres das suas instituições mais genuínas.

Mais do que nunca, as mulheres (mas não só elas!) dão-se conta de que existe um enorme e injusto fosso entre o seu contributo, directo e indirecto, para a produção nacional e a riqueza colectiva, para a constituição das receitas dos orçamentos públicos, para o progresso científico e tecnológico, para a cultura, em suma para o desenvolvimento da sociedade no seu todo e na sua participação efectiva nas tomadas de decisão relativamente à orientação dessas esferas da vida colectiva.

Isto não porque falem às mulheres as correspondentes qualificações académicas e profissionais, mas tão-somente porque o poder político instituído as mantém ausentes da cena política e, sistematicamente, as afasta dos lugares de decisão.

Acresce, por outro lado, que a sociedade contemporânea desenvolveu interdependências aos vários níveis (do económico ao cultural, do tecnológico ao geoestratégico ...) que tornam cada indivíduo, particularmente, vulnerável ao colectivo e, por conseguinte, hoje, está muitíssimo reforçado o alcance das macro-decisões na vida quotidiana de cada pessoa. É ao nível da macro-decisão que, em boa parte, se determinam aspectos fundamentais da vida pessoal: maior ou menor oportunidade de emprego, acesso e qualidade da educação e da saúde; tempo livre e lazer, nível de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

segurança, situações de guerra e de paz, salvaguarda do equilíbrio ecológico no presente e para as gerações futuras.

Estas questões não podem deixar de interessar vivamente as mulheres, por causa delas próprias, mas também pelos seus filhos.

Tomar parte efectiva nestas decisões constitui, assim, uma legítima aspiração que é, simultaneamente, um direito e um dever. A democracia paritária reveste, por isso, o carácter de um direito humano fundamental.

Por outro prisma, importa reconhecer também que o afastamento das mulheres das estruturas democráticas constitui uma grave doença da própria democracia e talvez explique, em boa parte, o definhamento que ronda algumas estruturas políticas, em muitos estados de democracia representativa» (fim de citação).

Em síntese, a democracia paritária concorrerá para dar maior visibilidade aos representados(as); permitirá introduzir novas problemáticas no debate político; tornará as agendas políticas mais próximas dos interesses dos quotidianos dos cidadãos e das cidadãs; integrará novas lógicas na abordagem e resolução dos problemas, complementando e enriquecendo a lógica masculina prevalecente até agora.

Na presente proposta de lei, que se fundamenta nos pressupostos acima enunciados, foi instituído um sistema simples e decisivo. Apenas uma obrigação: todas as listas devem obedecer ao princípio da paridade, respeitando aquele limiar quantitativo, a partir do qual a paridade começa a ser possível. Uma sanção: caso não seja cumprida esta obrigação, as listas são rejeitadas.

Respeitados estes parâmetros, em breve teremos uma nova visão da representação política. Nos próximos actos eleitorais para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais haverá uma entrada significativa de mulheres e uma melhoria quantitativa e qualitativa do panorama da representação política.

«Um novo olhar sobre a humanidade», como diz a Dr.^a Regina Tavares da Silva, in *Democracia Paritária: Um conceito novo ou um novo olhar sobre a Democracia -*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Dito- & Escritos, n.º 6, hoje reconhecido como necessário, conduzirá a um novo olhar sobre a democracia, a qual, para ser verdadeira, deve ser, não apenas representativa e pluralista, mas também paritária. É naturalmente verdade que a democracia não deveria precisar de ser adjectivada. A democracia é ou não é, existe ou não existe. Mas enquanto não existe de maneira perfeita e tentamos construí-la, a adjectivação sublinha os aspectos que ela deve ainda revestir para ser genuína.

No que diz respeito à participação das mulheres, poderíamos afirmar que, sendo a igualdade real sempre o princípio de base e o objectivo final, há, porém, que definir e adoptar uma nova estratégia - a estratégia da democracia paritária - que reconhece valor e dignidade iguais aos dois sexos e exige uma reavaliação/redefinição dos papéis das mulheres e dos homens na sociedade» (fim de citação).

O objectivo último é a igualdade, em si mesma, durante muito tempo desvalorizada, mas hoje considerada como direito fundamental. A paridade é, realmente, um instrumento, entre outros, para alcançar esta igualdade.

II

Direito comparado

No prefácio do Relatório do Comité de Sábios, constituído em 1995 pela Comissão Europeia para analisar as consequências susceptíveis de serem tiradas da Carta Comunitária dos Direitos Sociais dos Trabalhadores, no âmbito da revisão dos Tratados da União Europeia, intitulado *Para uma Europa dos Direitos Cívicos e Sociais*, foi afirmado pela sua Presidente que direitos cívicos e direitos sociais são interdependentes e que ao colocarmos a questão dos direitos sociais abrangemos todo o conjunto de direitos que se exprimem na cidadania. Aprofundar essa cidadania no quadro da União não poderá constituir, para cada país, senão uma ocasião para ir mais longe na sua própria cidadania. Afirma ainda o Comité: «A Europa não se construirá com base em desemprego e exclusão, nem assente num défice de cidadania. A Europa será de todos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

os cidadãos, ou então não terá consistência», pelo que será necessário desenvolver uma concepção activa de cidadania, onde todos aceitem assumir obrigações relativamente aos outros e renovar profundamente as nossas políticas públicas, que devem prevenir em vez de curar ...».

A cidadania plena, em todas as suas implicações, está, aliás, no cerne das preocupações das grandes organizações internacionais e regionais, bem como nos programas de acção que resultam das grandes conferências e cimeiras da década de 90 promovidas pelas Nações Unidas. Também no que se refere à situação das mulheres e à igualdade de direitos e oportunidades, tal perspectiva está presente. Seja em relação ao ambiente ou ao desenvolvimento, ou às questões de população ou de direitos humanos, ou de *habitat* ou qualquer outra, não é mais possível pensar nas soluções para os problemas do nosso tempo, sem incluir nelas uma perspectiva de género e uma consideração atenta da situação das mulheres e da medida da sua contribuição para o desenvolvimento e para a gestão das sociedades, incluindo o seu efectivo acesso e partilha do poder e da decisão a todos os níveis.

A Plataforma de Acção, aprovada na 4ª Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres, realizada em Pequim, em 1995, considera, de entre os seus objectivos estratégicos, adoptar medidas que garantam às mulheres a igualdade de acesso e a plena participação nas estruturas de poder e de tomada de decisão, para o que prevê, como medidas a implementar pelos governos, nomeadamente, o acompanhamento e avaliação dos progressos alcançados na representação das mulheres através da recolha, análise e difusão regulares de dados quantitativos e qualitativos sobre mulheres e homens a todos os níveis das várias posições da tomada de decisão nos sectores público e privado, e difundir anualmente dados sobre o número de mulheres e de homens em funções a vários níveis dos governos ...

Por outro lado, a Plataforma de Pequim, que o Estado português também subscreveu, considera que «a realização do objectivo da igualdade de participação das mulheres e dos homens na tomada de decisão dará origem a um equilíbrio que reflecte mais



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

correctamente a composição da sociedade e que é necessário para reforçar a democracia e promover o seu correcto funcionamento».

A Plataforma de Acção, adoptada no seu âmbito, aponta, assim, para a necessidade de os governos equacionarem os compromissos aí assumidos, designadamente no que se refere ao acesso das mulheres à tomada de decisão.

A mesma Conferência evidenciou ainda que atingir a igualdade de oportunidades não interessa apenas às mulheres, mas é antes uma condição fundamental para alcançar o desenvolvimento social, que interessa à sociedade no seu conjunto.

A Plataforma obriga também os Estados signatários a estabelecerem o equilíbrio entre mulheres e homens nos governos e instituições, enquanto factor necessário ao desenvolvimento social e meio para reforçar a legitimidade das instituições.

A Sessão Especial das Nações Unidas destinada à avaliação da Plataforma veio sublinhar a importância deste objectivo.

A nível da União Europeia, o IV Programa de Acção para a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens, em curso desde 1996 até ao ano 2000, define como um dos seus grandes objectivos o de «integrar uma participação equilibrada dos homens e das mulheres no processo de decisão».

O V Programa de Acção, já aprovado em sede de Comissão, insiste na importância desta participação.

Aliás, no âmbito da União Europeia, a Recomendação do Conselho 96/694/CE, de 2 de Dezembro de 1996, relativa à participação equilibrada das mulheres e dos homens nos processos de tomada de decisão recomenda aos Estados membros, designadamente, que promovam e melhorem a recolha e a publicação de dados estatísticos que permitam conhecer melhor a participação relativa das mulheres e dos homens em todos os níveis dos processos de tomada de decisão nas áreas política, económica, social e cultural. No âmbito desta Recomendação é obrigação dos Estados membros uma avaliação de progressos nesta área, a que se procedeu, recentemente, a nível dos quinze.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No final dessa Recomendação, o Conselho convidava a Comissão a elaborar um projecto de recomendação a fim de promover a participação equilibrada das mulheres e dos homens nos processos de tomada de decisão, enquanto parte integrante do Programa Comunitário a Médio Prazo. Nos termos desta Recomendação, o Conselho propõe aos Estados membros que adoptem uma estratégia integrada e global e que desenvolvam ou criem, com esse objectivo, as medidas apropriadas, sejam elas legislativas, regulamentares ou de estímulo.

Tal estratégia deverá cobrir todas as vertentes da sociedade e ser implementada em parceria com todos os actores sociais envolvidos a nível europeu, nacional, regional e local. O esforço a fazer deverá ser concertado e não se resumir a simples acções ou medidas dispersas.

Devemos, porém, realçar que o desenvolvimento desta problemática na UE progrediu, consideravelmente, com os trabalhos da rede comunitária de peritas nesta matéria, tendo, ao mesmo tempo, a Plataforma de Pequim sido um importante factor de pressão para a adopção desta Recomendação.

Esta Recomendação segue, aliás, na esteira de uma Resolução do Conselho da União Europeia, de Março de 1995, sobre a participação equilibrada de mulheres e de homens no processo de decisão.

Também o Parlamento Europeu tem, repetidamente, abordado esta temática em relatórios e resoluções. Recentemente, adoptou, em 2 de Março de 2000, uma resolução sobre as mulheres no processo de tomada de decisão, instando os Estados membros, designadamente a diligenciarem, activamente, no sentido de alcançarem uma representação mais equilibrada de homens e mulheres em todas as instituições da União Europeia, e convidando-os a promoverem a formação do pessoal superior e dos dirigentes - homens e mulheres - por forma a promover relações de trabalho isentas de discriminação e a introduzirem o desenvolvimento de capacidades nos organismos governamentais, tendo em vista a evolução na carreira das mulheres.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No Conselho da Europa a questão da igualdade de oportunidades para as mulheres e os homens é uma questão de direitos humanos fundamentais e de democracia genuína. O conceito de democracia paritária surge no âmbito do tema da participação das mulheres na vida pública e política. O estudo e reflexão que daí decorrem são parte integrante do programa do Conselho da Europa sobre Direitos Humanos e Democracia Genuína, que procura clarificar, aprofundar e definir, de um modo mais conciso, os valores e os princípios da democracia. Estes estudos surgem ligados ao facto da sub-representação das mulheres na vida pública e política.

Um grupo de especialistas sobre igualdade e democracia elaborou um relatório sobre esta matéria que foi publicado em 1996. Partindo de uma análise histórica, debruça-se sobre a situação actual de sub-representação das mulheres, analisa os obstáculos à participação e prevê as mudanças estruturais necessárias para uma mudança neste domínio. Na óptica de especialistas, a realização da democracia paritária é um requisito para a igualdade e para o futuro da própria democracia. Neste sentido são propostas medidas e estratégias consideradas necessárias para uma alteração de situação e mesmo de paradigma da vida política.

No seu conjunto, as Nações Unidas, a União Europeia e o Conselho da Europa consideram a promoção da participação das mulheres um dos campos de acção prioritários na última década do século XX e uma condição para a concretização de uma efectiva igualdade de oportunidades para as mulheres e os homens e para o progresso da democracia.

É também, internacionalmente, reconhecido que uma representação desequilibrada na tomada de decisão política gera um défice para a democracia.

Várias democracias europeias já fizeram face a este problema fixando como meta uma representação significativa das mulheres nos postos de decisão política, o que acarretou mudanças visíveis no que se refere à actividade dos governos e administrações, à relação entre governantes e governados, à capacidade de fazer corresponder a política à vida real e ao quotidiano das/dos cidadãos. Os recursos e as



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

competências das mulheres revelaram-se preciosos para superar a crise política e para o aprofundamento da democracia. Trata-se, assim, de permitir que estes possam emergir e de torná-los operacionais. É nessa medida que se torna relevante a existência de novas regras e mecanismos que enquadrem a selecção da classe dirigente, tornando-a mais transparente. Os países que têm hoje em dia uma presença feminina elevada nos postos de decisão utilizaram outros modelos como medida mais directa para alcançarem o equilíbrio entre mulheres e homens. Considerados como medidas transitórias e temporárias, foram adoptados por partidos políticos, no seu âmbito para se alcançar o equilíbrio pretendido, e suprimidos a partir do momento em que este foi alcançado.

Países como a Suécia, a Finlândia e, em geral, os países nórdicos obtiveram com essas mudanças resultados satisfatórios.

O Partido Socialista Popular da Dinamarca foi dos primeiros partidos a introduzi-los. O partido acordou, em 1977, que em todos os órgãos partidários e assembleias eleitorais, cada sexo teria direito a uma representação mínima de 40%. Em 1979, 64% dos representantes do partido no parlamento eram mulheres. Em 1984, esses mecanismos foram usados na selecção de candidatos do partido ao Parlamento Europeu e, em 1988, o partido adoptou-os nas eleições autárquicas. Este sistema foi abolido em 1990, quando se verificou que havia sido atingido o objectivo fixado de uma representação equilibrada dos dois sexos, mas a sua prática continua a ser a regra.

A introdução alternada de mulheres e de homens nas listas de candidatos, ou a recomendação de 50% de todos os cargos políticos serem ocupados por mulheres, foi adoptada na Suécia em 1994 pelo Partido Social Democrata.

Em 1992, os dados disponíveis mostravam que, pelo menos, 56 partidos políticos em 32 países haviam adoptado mecanismos de participação, geralmente partidos socialistas ou trabalhistas. Nos países que atingiram e ultrapassaram a «massa crítica» de 35% de mulheres no parlamento e no governo, encontramos partidos que praticaram o sistema de quotas na selecção de candidatos - Noruega, Dinamarca e Suécia. Na Noruega este



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sistema é usado há mais de 20 anos e as mulheres norueguesas atribuem-lhes grande parte do seu êxito político.

A adopção deste sistema está frequentemente associado à imposição de uma duração máxima de ocupação de mandatos públicos e à interdição de acumulação de mandatos, limitações que contribuem para aumentar as oportunidades de acesso das mulheres aos cargos políticos, favorecendo a substituição das classes dirigentes.

No entanto, e muito embora os resultados da adopção de mecanismos de quotas se tenham revelado conclusivos, em muitos países, o conceito de paridade tem vindo a ganhar um número crescente de adesões, designadamente em França, onde o debate sobre os sistemas de quotas esteve muito aceso nos últimos anos.

No início de Maio a França adoptou o regime da paridade, consagrando que as listas eleitorais são constituídas por 50% de homens e por 50% de mulheres.

De inspiração filosófica distinta do sistema de quotas, a paridade considera como princípio orientador a dualidade da humanidade, a existência de cidadãos e cidadãs. De acordo com esse princípio, 50% dos cargos políticos deveriam ser idealmente ocupados por mulheres.

Porém, e porque a vida nem sempre funciona em termos de matemática pura, tem sido geralmente considerado que um mínimo de 30% de cada sexo poderá constituir o «limiar de paridade», o limiar a partir do qual é possível uma representação efectiva e eficaz da humanidade no seu conjunto e uma expressão das suas vertentes masculina e feminina.

«Em França, a ideia da paridade transcende hoje a mobilização das mulheres, é um debate intelectual e político. Devemos reconhecer que o objectivo da paridade é muito mais aceitável para as mulheres que a ideia de outros mecanismos (...) A ideia da paridade não apresenta o aspecto negativo de outros modelos. Não enferma da ideia de que as mulheres são uma minoria social, reconhece que as mulheres são a metade do género humano e que esta diferença constitui uma componente essencial e positiva da humanidade. Se, em França, a ideia da paridade fez consenso, é porque não está em



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

contradição com o universalismo republicano, mas afirma esta verdade evidente, e contudo desde sempre negada, que a humanidade é sexuada, e que a política pura, se quiser ser humana, deverá ser sexuada.»

Atendendo à autonomia dos partidos políticos nos Estados membros, os governos manifestam, por vezes, relutância em impor-lhes a adopção deste tipo de medidas. O Governo da Holanda encontrou uma forma de contornar a política da «não interferência», oferecendo apoio financeiro a cada partido político representado no Parlamento, com a condição de este ser utilizado em actividades destinadas a aumentar o número de mulheres nos órgãos eleitorais. Noutros casos tem-se procedido a uma prática de incentivos financeiros para os partidos que adoptem medidas no sentido da paridade. Chegamos, assim, a um ponto de transição entre o estabelecimento da paridade enquanto livre decisão dos partidos e a adopção de medidas legislativas.

Medidas positivas deste tipo estão hoje em vigor na Bélgica, tendo no passado sido propostas em Itália e em França. A lei belga de 24 de Novembro de 1994 impõe uma percentagem mínima de candidatos de cada sexo. Para as eleições entre 1996 e 1999, as listas dos partidos deveriam integrar 25% de representantes de cada sexo. Após 1999 este valor deveria aumentar para 33%. Foi considerado que esta regra de percentagens mínimas respeitava o objectivo constitucional da igualdade entre os sexos, na medida em que é aplicada a candidatos masculinos e femininos. Foi ainda decidido que os lugares na lista, legalmente reservados a uma mulher candidata, não podem ser ocupados por candidatos masculinos e serão deixados em branco. Assim, as listas que não apliquem esta regra terão de eliminar um terço dos seus candidatos.

A introdução deste tipo de legislação pode ser considerada como uma consequência lógica do direito constitucional à igualdade entre sexos. Pode ainda ser considerada como uma consequência lógica da ratificação da Convenção das Nações Unidas Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, ratificada por Portugal, sem reservas em 1980, cujo artigo 4.º prevê expressamente a adopção de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

medidas especiais temporárias para o estabelecimento da igualdade e a correcção de desequilíbrios.

Quando não se verificam quaisquer progressos e os partidos não adoptam, espontaneamente, medidas a favor do aumento da participação das mulheres na política, a legislação pode ser a derradeira solução.

III

Portugal

Parece ser esta a situação em Portugal no momento actual.

Em Portugal profundas mudanças políticas, económicas e sociais ocorridas em consequência da implantação da democracia permitiram que se produzisse uma rápida modificação do estatuto e da situação das mulheres e que estas desempenhassem um papel de crescente importância na vida económica e social. A democracia acarretou, aliás, grandes mudanças em matéria de legislação, designadamente daquela que tem uma particular incidência sobre a igualdade.

Como já se referiu na introdução, as mulheres portuguesas possuem hoje uma das taxas mais elevadas de actividade a tempo completo da União Europeia, constituem a maioria dos diplomados do ensino superior, estão fortemente representadas na administração pública. O aumento da sua presença na tomada de decisão tem, porém, ocorrido a um ritmo demasiado lento, sendo muito ligeiros os progressos verificados ao longo das já mais de duas décadas de democracia. Em matéria de tomada de decisão, as mulheres continuam, de facto, minoritárias, como os números atrás referidos, amplamente documentam.

O XIII Governo Constitucional reconheceu este facto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/97, que aprova o Plano Global para a Igualdade de Oportunidades, afirmando que «nem a igualdade constitucional e legalmente estabelecida, nem a presença e estatuto das mulheres no mercado de trabalho têm sido suficientes para a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

realização de uma efectiva igualdade entre homens e mulheres. De facto, embora se tenham verificado mudanças significativas nas relações sociais de género nos últimos anos, (...) essas mudanças não se traduziram ainda numa melhoria global do estatuto das mulheres nem no usufruto de uma plena cidadania.»

Permanece, assim, um fosso entre a lei, o discurso e a prática, um fosso entre o efectivo contributo das mulheres para o desenvolvimento da nossa sociedade e a possibilidade de acederem às decisões que dizem respeito não só a si próprias mas à sociedade no seu conjunto. Subsistem ainda mecanismos que contribuem para a sua exclusão política e social.

A evolução dos resultados eleitorais, desde as eleições para a Assembleia Constituinte, em 1975, até aos nossos dias, mostra que há uma progressão extremamente lenta, com momentos prolongados de estagnação e até de retrocesso. Assim, depois dos primeiros 8% de mulheres eleitas, em 1975, as eleições para a Assembleia da República contaram com 4,9% de eleitas em 1976, oscilando depois nos vários actos eleitorais, até 1991, entre valores percentuais que não ultrapassam os 8,7%, verificando-se apenas em 1995 uma subida para os 12,5% e em 1999 uma subida para os 17,4%, e mantendo-se uma gritante sub-representação de mulheres no Parlamento.

Também nos vários outros níveis da tomada de decisão política as mulheres permanecem sub-representadas e a evolução verificada não corresponde às mudanças que se têm operado no estatuto das mulheres e no papel por elas hoje desempenhado na nossa sociedade.

Também no que se refere ao poder local, a evolução é preocupante. A representação das mulheres tem-se mantido muito baixa ao longo das duas décadas de construção da democracia em Portugal, sendo a este nível, ao invés do que se verifica noutros Estados membros da União Europeia e contra todas as expectativas, que a participação das mulheres nos órgãos de decisão é mais baixa. Esta fraca participação feminina tem-se perpetuado ao longo dos anos, sofrendo poucas alterações. Por exemplo, as mulheres representavam 1,3% dos presidentes de Câmara eleitos em 1979. Essa percentagem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

manteve-se inferior a 2% ao longo dos vários actos eleitorais - 1982, 1985 e 1993, com excepção de 1989, ano em que atingiu os 2,3% e apenas nas últimas eleições autárquicas, 1997, e mau grado a duplicação do número de mulheres presidentes de câmara de cinco em 1993 para 12 em 1997, as mulheres representam 3,9% do total de presidentes de câmara.

A representação feminina permanece também muito baixa em todos os órgãos autárquicos e nos vários cargos dentro destes órgãos. As mais altas percentagens atingidas verificaram-se ao nível dos membros das assembleias municipais, com 10,8% em 1989 e 11,3% de mulheres em 1993.

As mulheres encontram-se menos representadas nos cargos de maior protagonismo. Se nos reportarmos às eleições de 1993, as últimas para as quais dispomos de dados mais completos, a representação das mulheres nos cargos de presidente de câmara municipal (1,6%), de assembleia municipal (6,2%), de junta de freguesia (3,1%) e de assembleia de freguesia (6,5%), é sempre menor que nos cargos de vereadores das mesmas câmaras (8,7%), ou de membro de assembleia municipal (11,3%), de assembleia de freguesia (8,1%), ou de vogal de junta de freguesia (6,2%).

As mulheres estão mais representadas nos órgãos deliberativos que nos órgãos executivos - mais representadas nas assembleias municipais do que nas câmaras municipais, e mais representadas nas assembleias de freguesia do que nas juntas de freguesia.

Sendo a autarquia o nível político mais próximo dos cidadãos, seria de esperar que as mulheres pudessem pôr ao serviço da comunidade e das próprias mulheres os talentos, os valores, os interesses e as experiências que decorrem do seu dia a dia, chamando a atenção e procurando soluções para problemas em relação aos quais elas são tradicionalmente mais sensíveis, tais como a habitação, os transportes, o ambiente, a violência na família, a guarda de crianças, o cuidado com os idosos, os problemas ligados à conciliação da vida familiar com a vida profissional, à igualdade de oportunidades, o aumento da representação das mulheres nos órgãos de tomada de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

decisão teria resultados que ultrapassariam a legitimação democrática. Produziria mudanças sociais em benefício das mulheres e dos homens.

No entanto, a construção da igualdade deve assumir carácter privilegiado à escala regional e local, dado que estes níveis estão ligados, por excelência, ao exercício da cidadania e que o sexo do decisor tem um papel determinante, não só enquanto modelo de identificação, mas também na orientação das suas decisões e na definição das suas prioridades.

Assim, decisões de grande importância nas áreas política, social, económica ou cultural são tomadas por grupos maioritariamente masculinos, não só nas instituições políticas mas em todos os tipos de organizações. Estas decisões reflectem tendencialmente os valores, os pontos de vista e as experiências pessoais dos seus actores, mas afectam, não obstante, o conjunto da sociedade.

A subalternização das mulheres em muitas esferas da sociedade impede, assim, que a igualdade consagrada na lei consiga ter os necessários reflexos na prática.

Factores de vária ordem concorrem para que tal aconteça: históricos, culturais, factores sócio-económicos. Pesam também factores políticos tais como os critérios e os processos de selecção dentro dos partidos políticos, que utilizam valores masculinos, e o próprio sistema eleitoral. A organização e funcionamento dos partidos continuam a seguir uma lógica essencialmente masculina. As instituições políticas sempre se apresentaram, de facto, pouco acessíveis às mulheres, indecifráveis nos seus mecanismos, alheias à sua sensibilidade, aos seus tempos, aos seus modos de viver e de conceber a existência.

No que se refere aos critérios e processos de selecção utilizados pelos partidos políticos, verificamos que os líderes políticos ao nível nacional demonstram um maior grau de preocupação com a presença equilibrada das mulheres e dos homens na tomada de decisão do que os líderes locais. Ao nível local, a existência de fortes *lobbies* de pressão, conjugados com a inexistência de critérios objectivos para a integração de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

candidatos nas listas às eleições autárquicas, contribuem para a sub-representação das mulheres nessas listas ou para a sua presença em lugares não elegíveis.

A divisão tradicional dos papéis entre os sexos constitui outro dos principais obstáculos, pois os modelos veiculados, não são somente interiorizados pelas pessoas, mas estão antes imbricados na própria organização da sociedade e no seu funcionamento.

E, no entanto, não é de mais repeti-lo, a representação igualitária das mulheres e dos homens na tomada de decisão deve ser encarada como um direito humano fundamental e como questão de base de qualquer democracia. Mas somos levados a constatar que a democracia parlamentar não constitui, por si só, uma garantia de participação igualitária.

As democracias europeias que já fizeram face a este problema fixando como meta uma representação significativa das mulheres nos postos de decisão política, constataram mudanças visíveis no que se refere à actividade dos governos e administrações, à relação entre governantes e governados, à capacidade de fazer responder a política à vida real e ao quotidiano das/dos cidadãos. Os recursos e as competências das mulheres revelaram-se preciosos para superar a crise política e para o aprofundamento da democracia. Trata-se, assim, de permitir que tais recursos e competências possam emergir e de os tornar operacionais. É nessa medida que se torna relevante a existência de novas regras e mecanismos que enquadrem a selecção da classe dirigente.

Consciente desta situação o Programa do XIV Governo Constitucional estabelece que a presente «Legislatura marcará um impulso decisivo na promoção da igualdade de oportunidades entre os homens e as mulheres, o que implica a reformulação de concepções arraigadas quanto à organização da vida familiar e da própria vida político-partidária, à repartição de tarefas entre os homens e as mulheres, à organização do mundo laboral e das instituições de ensino em função deste novo paradigma de paridade».



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em resumo, a plena e igual participação, quer dos homens quer das mulheres na vida política é hoje, em Portugal, um requisito fundamental da democracia.

E porque a organização social não soube ainda encontrar, sem norma expressa, outras formas de encorajar uma maior partilha entre as mulheres e os homens no processo de decisão política, a presente proposta de lei é necessária.

Ela é um instrumento de correcção da clara desigualdade de oportunidades de participação na vida política que, na prática e com prejuízo para a sociedade e para o aproveitamento integral das pessoas, se tem verificado entre homens e mulheres.

A proposta de lei é, sobretudo, um passo importante para o equilíbrio da participação das mulheres e dos homens no processo de decisão na vida política, sendo também determinante para a incorporação da igualdade de oportunidades no quotidiano.

O caminho para a igualdade entre homens e mulheres exige grandes e concertados esforços, de muita gente, por muito tempo, ao mesmo tempo, em vários níveis e espaços de influência, importando ter presente a relevância legitimadora de um acto forte de vontade política como será o de promover a paridade no acesso à Assembleia da República, ao Parlamento Europeu e às autarquias locais.

A partilha visível do poder entre as mulheres e os homens com uma dimensão expressiva tanto de umas como de outros, torna evidente que não há mais um só modelo para o poder. Nem para o modo de organizar o trabalho. Na vida pública e na vida privada.

Quanto mais depressa esta proposta passar a lei, mais e mais rápidos progressos se verificarão nas garantias da autonomia individual e na partilha de direitos e de responsabilidades entre mulheres e homens, com iguais direitos na esfera pública, com iguais direitos na esfera privada.

Quanto mais depressa esta proposta passar a lei, melhor será a qualidade da vida das portuguesas e dos portugueses.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Direito

Com a lei eleitoral para a Assembleia Constituinte e com a Constituição de 1976 as mulheres alcançaram total igualdade de capacidade activa e passiva em todas as eleições. Com a Lei Constitucional n.º 1/97 foi-se mais longe e é o próprio exercício de funções políticas representativas que se tem em vista.

Até 1997, seria, porventura, inconstitucional uma lei que prescrevesse acções positivas para efeito de acesso de mulheres aos órgãos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais. Após 1997 verificar-se-á inconstitucionalidade por omissão se tais medidas legislativas não forem aprovadas, com as devidas consequências jurídicas e políticas.

Naturalmente, em sede de direitos fundamentais, a Constituição continua a não fazer acepção de sexos. São todos os cidadãos, homens e mulheres, que têm o direito e o dever de tomar parte na vida política, de receber informação acerca da gestão dos assuntos públicos, de votar, de aceder a cargos políticos, de petição e acção popular (artigo 48.º e seguintes). E são também eles que gozam do direito de pré-iniciativa de referendo nacional e regional (artigo 115.º, n.º 2), de propor candidaturas a Presidente da República e aos órgãos do poder local (artigos 124.º e 239.º, n.º 4), de iniciativa legislativa (artigo 167.º, n.º 1) e de iniciativa de referendo local (artigo 240.º, n.º 2).

Mas a universal e igual atribuição de direitos de manifestação da soberania popular (artigo 10.º) não tolhe a promoção da igualdade no exercício dos mesmos direitos - assim como a igualdade perante a lei (artigo 13.º) não se queda diminuída pela promoção da igualdade real (artigos 9.º, alínea d), 81.º, alínea b) ou 104.º, n.º 1), ou pelo mandado de desenvolvimento harmonioso de todas as regiões e de correcção das desigualdades derivadas da insularidade (artigos 81.º, alínea d), e 229.º, n.º 1).

Mais ainda a ideia de igualdade efectiva em qualquer dos campos acabados de mencionar pode ou deve considerar-se requerida pela própria ideia de igualdade jurídica, pela necessidade de lhe buscar um conteúdo efectivo; e, mesmo quando



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

envolve a concessão de certos direitos ou de certas vantagens a determinadas pessoas - as que se acham em situações de inferioridade, de carência ou de menor protecção - a diferenciação está ao serviço da igualdade, oferece-se instrumental para este fim.

A representação política moderna estreia-se na universalidade e unidade da cidadania, na unidade do povo ou comunidade política, acima de quaisquer categorias ou qualidades particulares de representados e de representantes.

No entanto, isso não impede que se considerem medidas, directas ou indirectas, tendentes a dar aos órgãos representativos uma representação equilibrada de homens e mulheres – sendo esta divisão inerente às pessoas humanas - de tal sorte que a soberania do povo se traduza em cidadania assumida em plenitude por todos os seus membros, homens e mulheres.

Não está em causa o direito de eleger ou o direito de ser eleito. Só estão em causa os requisitos de legitimidade procedimental para a sua propositura, o que é muito diferente. Nem se trata de fraccionar, e tão somente de reforçar a unidade política. Tudo está em que os preceitos legais sejam tomados estritamente em vista desse objectivo e só pelo tempo estritamente necessário, confiando-se depois na dinâmica social e cultural que se venha a desenvolver. Não se trata de segregar, mas, pelo contrário, de integrar.

A Constituição continua, seguramente, a não permitir que se estabeleçam restrições tanto ao princípio da unidade e universalidade indivisível do sufrágio activo como ao princípio do mandato representativo, que constituem a base da democracia representativa e que nada no artigo 109.º autoriza a excepcionar. Pode haver limites máximos ou mínimos quanto à participação de homens e mulheres, em função do sexo; não pode haver divisão dos eleitores, nem discriminação funcional de mandatos de acordo com esse factor.

Os eleitores votam em todos os candidatos independentemente do sexo; os representantes representam todos os cidadãos independentemente do sexo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Não pode haver representação separada dos sexos, tal como não pode haver representação separada de grupos económicos, sociais, étnicos, religiosos ou territoriais.

Por isso, também não teriam cabimento constitucional entre nós propostas mais radicais tendentes a uma espécie de «democracia paralela», um *apartheid* sexual de representação política (duas componentes iguais e separadas), com colégios eleitorais distintos, candidaturas paralelas e constituição fraccionada das assembleias representativas. A democracia representativa pode e deve ser equilibradamente participada por cidadãos e cidadãs. Mas não pode ser fraccionada numa democracia masculina e numa democracia feminina. Do que se cuida é de uma democracia compartilhada e não de uma democracia dividida, mesmo se, quantitativamente, «paritária».

Assim, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

Artigo 1.º

As listas de candidatura apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a promover a paridade entre homens e mulheres.

Artigo 2.º

Entende-se por paridade, para efeitos de aplicação do presente diploma, a representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos para as listas.

Artigo 3.º



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1 — Para cumprimento do disposto no artigo anterior da presente lei, as listas apresentadas para círculos plurinominais não podem conter, sucessivamente, mais de dois candidatos do mesmo sexo colocados, consecutivamente, na ordenação da lista.

2 — Nas eleições em que haja círculos uninominais, a totalidade de candidatos efectivos e suplentes no conjunto do círculo parcial e respectivos círculos uninominais, têm de assegurar a representação mínima de cada um dos sexos prevista no artigo 2.º.

3 — No caso de uma lista não observar o disposto no presente diploma, o mandatário é notificado, nos termos fixados na lei eleitoral aplicável, para proceder à sua correcção, no prazo estabelecido na mesma lei, sob pena de rejeição da lista em causa.

4 — Excepciona-se do disposto no artigo 2.º a composição das listas para os órgãos das freguesias com 500 ou menos eleitores e para os órgãos dos municípios com 5000 ou menos eleitores.

Artigo 4.º

Efectuadas as eleições para os órgãos mencionados no presente diploma, as substituições dos eleitos devem garantir a paridade fixada no artigo 2.º.

Artigo 5.º

A avaliação do impacto resultante da aplicação da presente lei na construção da paridade será objecto de relatório do Governo, elaborado no final de cada legislatura, que o enviará à Assembleia da República.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 21 de Junho de 2000. O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres* — O Ministro da Presidência, *Jorge Paulo Sacadura Almeida Coelho* — O Ministro Adjunto, *Fernando Manuel dos Santos Gomes* — O Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública, *Alberto de*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*Sousa Martins — A Ministra para a Igualdade, Maria de Belém Roseira Martins
Coelho Henriques de Pina.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROPOSTA DE LEI N.º 40/VIII

(APROVA A LEI DA PARIDADE, QUE ESTABELECE QUE AS LISTAS PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, PARA O PARLAMENTO EUROPEU E PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS SÃO COMPOSTAS DE MODO A ASSEGURAR A REPRESENTAÇÃO MÍNIMA DE 33,3% DE CADA UM DOS SEXOS)

Relatório e parecer da Comissão para a Paridade, Igualdade de Oportunidades e Família

Relatório

1 — Nota prévia

Deu entrada na Assembleia do República uma proposta de lei, à qual foi atribuída o n.º 40/VIII. Por despacho de S. Ex.^a o Presidente do Assembleia do República, de 13 de Julho de 2000, a referida proposta de lei baixou à Comissão para a Paridade, Igualdade de Oportunidades e Família e à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias para elaboração e aprovação dos respectivos relatórios e pareceres.

2 — Da motivação

A proposta de lei apresenta uma longa exposição de motivos (do total de 33 páginas, 30 são dedicadas à exposição de motivos), onde se encontram fundamentalmente dados estatísticos sobre a participação das mulheres nos órgãos políticos e onde se caracteriza a situação dessa participação enquadrando-a no modelo de sociedade em que vivemos.

Aí são apresentadas algumas percentagens que demonstram que a representação das mulheres (que constituem 52% da população nacional e 53% dos eleitores) na



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sociedade é bastante significativa: são 44,5% da mão-de-obra do mercado formal de emprego; 54,8% dos especialistas das profissões intelectuais e científicas; 48,1% dos técnicos e profissionais de níveis intermédios; 50,8% dos quadros técnicos superiores de Administração Pública; 59,4% dos trabalhadores da Administração Pública Central; 75,6% dos agentes de ensino; 57,1% dos estudantes universitários e 63,8% dos diplomados.

Contudo, a representação nos órgãos políticos não corresponde, de todo, a essa realidade. Aí as mulheres são, segundo os números apresentados na proposta de lei, 17,4% dos Deputados à Assembleia do República, 20% dos Deputados ao Parlamento Europeu, menos de 10% dos membros do Governo, 3,9% dos presidentes de câmara, 6% dos autarcas em geral.

Consideram os proponentes que, face a esta realidade, o princípio da igualdade formal não tem correspondência na vida política e propõem-se, pela via da presente iniciativa, a aperfeiçoar o nosso sistema democrático como construção de uma democracia paritária e estabelecer um princípio de melhor garantia da representação real do povo na sua dualidade masculino/feminino.

Na perspectiva dos proponentes a paridade é o único meio de suprimir o défice de representação das mulheres, permanecendo fiel ao princípio da igualdade. E mais entendem que o limiar a partir do qual é possível uma representação, efectiva e eficaz da humanidade no seu conjunto, e uma expressão das suas vertentes masculina e feminina, é a representação mínima de 30% de cada um dos sexos, meta que é entendida pelos subscritores como o «limiar da paridade».

Afirmam, em síntese, que a democracia paritária concorrerá para dar maior visibilidade aos representados; permitirá introduzir novas problemáticas no debate político; tornará as agendas políticas mais próximas dos interesses dos quotidianos dos cidadãos e das cidadãs; integrará novas lógicas na abordagem e resolução dos problemas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3 — Do corpo da proposta de lei

A proposta de lei n.º 40/VIII tem cinco artigos, onde se prevê o seguinte:

- Que as listas de candidaturas para a Assembleia do República, Parlamento Europeu e Autarquias Locais sejam elaboradas de modo a promover a paridade entre homens e mulheres.
- Que a paridade significa uma representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos na lista de candidatos.
- Que a excepção se pode dar para os órgãos das freguesias com 500 ou menos eleitores e para os órgãos dos municípios com 5000 ou menos eleitores.
- Que as listas para círculos plurinominais não possam conter sucessivamente mais de dois candidatos do mesmo sexo na ordenação da lista.
- Que, nas eleições onde haja círculos uninominais, os quais não existem, a totalidade de candidatos efectivos e suplentes no conjunto do círculo parcial e respectivos círculos uninominais, tenham de assegurar representação mínima de cada um dos sexos.
- Que se alguma lista não observar o anteriormente disposto, será notificado o mandatário, de acordo com a lei eleitoral aplicável, para corrigir o erro, sob pena do rejeição da lista.
- Que, depois das eleições para os respectivos órgãos, as substituições dos eleitos garantam a paridade fixada na proposta.
- Que, no final de cada legislatura, o Governo elabore e envie à Assembleia da República um relatório sobre a avaliação do resultado da aplicação da lei proposta na construção da paridade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

4 — Do enquadramento legal e instrumentos de âmbito internacional

A Constituição de República Portuguesa estabelece na alínea h) do artigo 9.º que é tarefa fundamental do Estado promover a igualdade entre homens e mulheres. E no artigo 109.º, sob a epígrafe «Participação política dos cidadãos», pode ler-se que «a participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos».

É evidente que a forma de dar cumprimento ao estabelecido no texto fundamental pode passar por diversas medidas que, atendendo à reduzida representação do sexo feminino nos cargos políticos, promovam uma maior participação das mulheres, tendo em conta o papel que na generalidade assumem na sociedade e na família.

Os proponentes consideram que existirá incumprimento da Constituição da República Portuguesa, acaso não se crie um instrumento legal que efective a participação tanto dos homens quanto das mulheres na vida política, atendendo ao princípio da igualdade, e assumem que esta proposta de lei se destina a isso mesmo.

De notar que, apesar de a proposta de lei se reportar à formação das listas para as eleições legislativas, autárquicas e europeias e à substituição de eleitos, não se prevê qualquer alteração às respectivas leis eleitorais.

A exposição de motivos da iniciativa em causa expõe-no com mais detalhe. Aqui fica apenas o registo de alguns instrumentos de âmbito internacional que, de uma forma ou de outra, vinculam Portugal à tomada de medidas para o equilíbrio entre homens e mulheres na composição de órgãos de representação política: Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, ratificada por Portugal em 1980; Plataforma de acção aprovada na 4.ª Conferência Mundial da ONU em Pequim, 1995; V Programa de acção para a igualdade de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

oportunidades entre homens e mulheres (2001-2005), da União Europeia, ainda em fase de aprovação; Recomendação do Conselho 96/694, 2 Dezembro 1996; Resolução do Parlamento Europeu, adoptada em 2 de Março de 2000; Programa do Conselho da Europa sobre Direitos Humanos e Democracia Genuína.

5 — Direito comparado

Ao nível da União Europeia, apenas a Bélgica adoptou um sistema idêntico àquele que é proposto na iniciativa objecto do presente relatório. Uma lei belga de 1994 impôs uma percentagem mínimo de candidatos de cada sexo, que começou por ser de 25%, e em 1999 passou a ser de 33%.

Em França, uma lei de Maio de 2000 consagrou também o regime de quotas, mas estabelecendo uma meta diferente, já que determina que as listas eleitorais são constituídas por 50% de homens e por 50% de mulheres.

Outros países, orientados pelo princípio da não ingerência, adoptaram outros mecanismos de promoção da participação das mulheres na vida política. Ficam aqui alguns desses exemplos, sendo que naturalmente não esgotam todos os possíveis nem tão pouco todos os existentes:

– Na Holanda tem-se adoptado o regime de incentivo por apoio financeiro aos partidos com representação parlamentar, com o compromisso, que os mesmos assumem, de o utilizar em actividades e medidas destinadas a aumentar o número de mulheres nos órgãos políticos.

– Na Suécia e na Dinamarca são os partidos políticos que adoptam o sistema de quotas por sua iniciativa e regulamentação interna.

– Na Finlândia foi promulgada uma lei em 1987, modificada em 1995, que obriga a que, pelo menos, 40% de elementos do mesmo sexo tenham lugar em comissões e conselhos consultivos de nomeação política. E também a Dinamarca adoptou uma lei



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

em 1995 que estabelece que cargos públicos de nomeação política devem ter uma composição equilibrada entre cada sexo.

6 — Experiências em Portugal

De registar que, com objectivo idêntico ao da presente iniciativa do Governo, foi apresentada, na passada legislatura, a proposta de lei n.º 194/VII, a qual foi objecto de audição promovida, em 26 e 27 de Janeiro de 1999, pela Comissão para a Paridade, Igualdade de Oportunidades e Família. Essa proposta de lei, em 4 de Março de 1999, foi discutida e sujeita a votação na generalidade, de onde resultou a sua rejeição, com os votos contra do PSD, CDS-PP, PCP e Os Verdes e votos a favor do PS e de uma Deputada do PSD.

O PS é o único partido em Portugal que prevê nos seus estatutos (aprovados na reunião da Comissão Nacional de 14 de Março de 1998), um regime de quotas, não garantindo o «limiar da paridade», nos termos definidos nesta proposta de lei, dado que não inscreve o limite dos 30%. Estabelecem concretamente que «os órgãos partidários, bem como as listas de candidaturas plurinominais para e por elas propostas, devem garantir uma representação não inferior a 25% de militantes de qualquer dos sexos, salvo condições excepcionais de incumprimento como tal caracterizadas pela Comissão Nacional».

Depois do que fica registado, a relatora é do seguinte parecer:

Parecer

A proposta de lei n.º 40/VIII preenche todos os requisitos constitucionais e regimentais para subir a Plenário, no sentido de ser sujeita a apreciação e votação,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sendo que os grupos parlamentares reservam as suas posições para o respectivo debate em Plenário.

Palácio de S. Bento, 12 de Janeiro de 2001. — A Deputada Relatora, *Heloísa Apolónia* — A Presidente da Comissão, *Margarida Botelho*.

Nota: O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade, registando-se a ausência do CDS-PP.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**PROJECTO DE LEI N.º 388/VIII
(MEDIDAS ACTIVAS PARA UM EQUILÍBRIO DE GÉNERO NOS
ÓRGÃOS DE DECISÃO POLÍTICA)**

**PROPOSTA DE LEI N.º 40/VIII
(APROVA A LEI DA PARIDADE, QUE ESTABELECE QUE AS LISTAS
PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, PARA O PARLAMENTO
EUROPEU E PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS SÃO COMPOSTAS DE
MODO A ASSEGURAR A REPRESENTAÇÃO MÍNIMA DE 33,3% DE CADA
UM DOS SEXOS)**

**Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos,
Liberdades e Garantias**

Relatório

1 — Âmbito das iniciativas

Com a proposta de lei n.º 40/VIII pretende o Governo consagrar alterações no sistema eleitoral, relativamente à constituição das listas de candidaturas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais.

A proposta não abrange as listas para as Assembleias Legislativas Regionais.

Pretende o Governo que as listas de candidaturas se elaborem obedecendo a um princípio de paridade dos dois sexos, paridade que é fixada num limite mínimo de 33,3% de lugares garantidos para cada um dos sexos.

As medidas propostas pelo Governo constituem os proponentes das listas numa obrigação de resultado, dado o que consta do n.º 1 do artigo 3.º.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Contém a proposta de lei uma disposição relativamente aos círculos uninominais, círculos que a Constituição viabiliza – artigo 149.º da Constituição da República Portuguesa - embora não com carácter obrigatório.

Segundo o n.º 2 do artigo 3.º da proposta de lei nas eleições em que haja círculos uninominais, a totalidade dos candidatos efectivos e suplentes no conjunto do círculo parcial e respectivos círculos uninominais, têm de assegurar a representação mínima de cada um dos sexos, atrás referida.

O não cumprimento da obrigação imposta é punido com a sanção de rejeição da lista em causa se o mandatário, notificado para corrigir a deficiência, não proceder à necessária correcção.

As substituições dos eleitos, segundo os proponentes, devem obedecer ao princípio da paridade. Isto é, depois das eleições tem de continuar a garantir-se o resultado. Assim, em caso de substituição os proponentes de uma lista de candidatos devem continuar a garantir nos representantes dos que os elegeram, um mínimo de 33,3% de cada sexo.

A proposta de lei obriga ainda o Governo a apresentar à Assembleia da República um relatório sobre os resultados da aplicação da lei.

A proposta de lei do Governo exceptua da aplicação da lei as listas para as freguesias com 500 ou menos eleitores e para os órgãos dos municípios com 5000 ou menos eleitores.

A proposta não contém nenhuma disposição para que a paridade se aplique no Governo ou nos cargos políticos de nomeação. Como será o caso dos governadores civis onde não existe sequer uma mulher.

Também nenhuma acção positiva no domínio da esfera económica, social e cultural vem apresentada pelo Governo.

Supõe-se que tal acontecerá por considerar suficientes as medidas constantes do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades (Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/97, de 24 de Março - *Diário da República* n.º 70/97 –



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Série I – B).

Relativamente ao projecto de lei n.º 388/VIII, do Bloco de Esquerda, fixando também para cada um dos sexos a percentagem mínima de 33,3%, não impõe qualquer obrigação de resultado. Quer dizer que as mulheres poderiam ser remetidas para lugares não elegíveis, estando cumprida a lei se fosse atingida dessa maneira aquela percentagem.

O projecto de lei não contém qualquer disposição relativa aos círculos uninominais, e a isto mais adiante nos referiremos.

Também não exceptua da aplicação da lei, no caso das eleições para as autarquias locais, as freguesias e concelhos com poucos eleitores.

Faz aplicar também às eleições para as Assembleias Legislativas Regionais a obrigação da paridade de 33,3%.

Comina com a sanção de rejeição da lista o não cumprimento desta obrigação.

Por último, no seu artigo 4.º, contém medidas de sensibilização da opinião pública para os anos de 2001 e 2002 relativamente à necessidade de uma maior participação das mulheres na actividade política e uma maior partilha das responsabilidades entre mulheres e homens e restantes membros da família.

Talvez se quisesse dizer, neste caso entre mulheres e maridos ou companheiros, pois se afigura difícil prefigurar uma situação em que os restantes membros da família não sejam homens e mulheres.

E também com o horizonte temporal dos anos 2001 e 2002, os proponentes atribuem ao Governo competência para promover «uma maior coordenação, por iniciativas voluntárias ou por via de regulamentação, dos agentes económicos e sociais, privados e públicos, para que sejam discutidas novas condições em termos de regras contratuais de emprego, de sistema de transportes urbanos e de acessibilidades, de acesso a facilidades e sistemas de economias de proximidade, que permitam diminuir a sobrecarga dos horários de trabalho e de deslocações obrigatórias, em benefício do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

tempo disponível para a informação, para a formação própria e para o envolvimento das mulheres na vida cívica».

O horizonte temporal das medidas de sensibilização nada tem a ver com o tempo previsto para a aplicação da imposição de uma percentagem mínima para cada um dos sexos.

Quer dizer: A paridade proposta não tem carácter temporário. As medidas temporárias têm apenas a ver com a realização no ano 2003 de eleições para a Assembleia da República.

2 — Fundamentação

Em termos jurídicos, as duas iniciativas legislativas dizem fundamentar-se no artigo 109.º da Constituição da República Portuguesa.

Com efeito, com a 4.ª Revisão Constitucional consagrou-se que a lei deve promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos.

Segundo o Professor Vital Moreira, tal dispositivo constitucional tornou admissível, e mesmo obrigatório, a adopção de medidas de discriminação positiva que, segundo ele, podem revestir essencialmente medidas de dois tipos:

- a) As acções que visem eliminar os resultados fácticos que impedem uma igualdade de oportunidades (garantir a igualdade à partida);
- b) As acções que visam garantir uma igualdade de resultados (garantir uma igualdade à chegada).

Segundo o Professor Vital Moreira, «A Constituição contém simultaneamente uma incumbência e uma autorização de acção legislativa, mas tanto os modos de realizar a primeira como de explorar a segunda pertencem à liberdade de conformação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

do legislador».

Acrescenta o Professor Vital Moreira que «nas circunstâncias prevalecentes entre nós, não pode pôr-se constitucionalmente em causa a admissibilidade de um sistema legislativo vinculante de quotas, desde que não desproporcionadas quanto à sua medida e aos meios de a tornar vinculativas».

As iniciativas legislativas citam, em abono das soluções que defendem, textos e tratados internacionais.

E por qualquer das duas iniciativas legislativas perpassam bases filosóficas como fundamentação das propostas.

- A humanidade é sexuada e deve, por isso, ser reconhecida a sua dualidade.
- As mulheres são diferentes, e trazem à política a sua especial visão sobre o mundo.
- A realidade das mulheres será alterada por força da paridade.

No preâmbulo da proposta de lei diz-se mesmo:

«Quanto mais depressa esta proposta passar a lei, mais e mais rápidos progressos se verificarão nas garantias da autonomia individual e na partilha de direitos e de responsabilidades entre mulheres e homens com iguais direitos na esfera pública, com iguais direitos na esfera privada.

Quanto mais depressa esta proposta passar a lei, melhor será a qualidade de vida das portuguesas e dos portugueses».

3 — Foi nos finais da década de 70 que começaram a surgir movimentos vários reivindicando a paridade mulheres/homens no exercício do poder político

Constatou-se e constata-se, de facto, que as mulheres, na grande maioria dos países, se encontram sub-representadas nos órgãos de poder.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Sendo as mulheres mais de 50% da população a sub-representação não corresponde à contribuição que, a todos os níveis, as mulheres vêm dando para o progresso do mundo.

A União Interparlamentar tem analisado a evolução da representação feminina nos vários parlamentos do mundo (ver anexos I, II e III).

Conforme se pode ver do Anexo I de 1945 a 1995 o número de Estados soberanos aumentou sete vezes e a percentagem de mulheres membros do Parlamento apenas aumentou quatro vezes.

A maior percentagem registou-se em 1988 – 14,8% – tendo declinado em 1995 – 9,4%.

Os motivos exactos de tal declínio não são conhecidos.

Contudo, um recente relatório do Banco Mundial, divulgado em 8 de Março de 2001, pode ajudar a compreender tal declínio:

«Na política, as mulheres continuam vastamente sub-representadas nos Parlamentos Nacionais e Assembleias Legislativas ou câmaras de vereadores, controlando menos de 10% das cadeiras do Parlamento na maior parte dos países. Na Europa do Leste, a representação feminina caiu de 25 para 7 por cento desde o início da transição económica e política».

Do Anexo II resulta que, a nível mundial, Portugal se encontra em 31º lugar quanto à representação feminina no Parlamento.

A nível do Parlamento Europeu, conforme Portugal, encontra-se em penúltimo lugar com a taxa de feminização de 20%.

Os países nórdicos registam uma alta taxa de representação das mulheres nos órgãos de poder político.

Contudo, em nenhum destes países existe uma lei impondo aos partidos uma qualquer percentagem de candidaturas femininas nas listas.

Na Finlândia, os partidos nem sequer criaram internamente essa obrigação. Ao contrário do que sucede, por exemplo, na Suécia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

À alta taxa de participação das mulheres na vida política não será seguramente estranho o facto de, nos países nórdicos, as mulheres terem visto reconhecido o direito à igualdade muito mais cedo do que na generalidade dos países do mundo. Na Finlândia as mulheres conquistaram o direito à igualdade em 1906!

O sistema de quotas foi adoptado no Brasil (colocado num modestíssimo 93.º lugar no quadro em Anexo da União Interparlamentar com uma mais do que modestíssima taxa de 5,7% de participação feminina); na Argentina (que nas últimas eleições para o Parlamento elegeu 26, 5% de mulheres); e na Bélgica que se situa em 20.º lugar com 23,3% de mulheres na Câmara Baixa, e 28,2% na Câmara Alta.

A França aprovou, no ano passado, a Lei n.º 2000-493 du 6 juin 2000 que também se junta em anexo.

Mas a Alemanha, por exemplo, em vez de adoptar um sistema de quotas ou um sistema paritário, optou pelas medidas que removessem os obstáculos fácticos à efectivação da igualdade de oportunidades.

Pode ler-se no *site* oficial da *Internet*, do Governo Alemão, o seguinte:

Parité hommes-femmes, un objectif du gouvernement allemand

Une nouvelle politique en faveur de la femme

L'une des priorités de la politique du gouvernement fédéral est d'assurer un meilleur équilibre entre hommes et femmes au sein de la société. Pour cela, le gouvernement Schröder a lancé un projet de réforme qui doit permettre de supprimer les déséquilibres existants et de parvenir à une véritable égalité entre les hommes et les femmes.

En adoptant le programme «Femme et profession» (Frau und Beruf), le gouvernement allemand a posé les jalons d'une politique moderne fondée sur l'égalité des sexes. Ce programme contient notamment les mesures suivantes:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- facilitar aux filhas l'acçõs à des mètiers d'avenir et leur offrir une gamme de profissões plus étendue;
- promover les créations d'entreprises par des femmes;
- assouplir les règlements en matière d'organisation du temps de travail et améliorer les conditions de travail à temps partiel;
- soutenir les femmes qui désirent s'occuper de leur famille et travailler en parallèle, et mieux intégrer les hommes dans les activités familiales;
- lutter contre la discrimination des femmes en matière de revenus et de salaires,
- et augmenter la part des femmes dans les secteurs de l'enseignement et de la recherche.

Pour permettre en particulier aux femmes de disposer de chances égales sur le marché des technologies d'avenir, un programme d'action intitulé « Innovation et emplois dans la société de l'information au XXI^e siècle » a été adopté qui soutient plus particulièrement les femmes désireuses de travailler dans les nouvelles technologies de l'information.

Le gouvernement fédéral a également adopté un plan d'action national intitulé « Lutte contre la violence dirigée contre les femmes » (Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen) dont l'objectif est de mieux les protéger. Ce plan d'action améliore la protection juridique des femmes contre la violence conjugale et domestique et prévoit des mesures de poursuite et de répression sévères contre les auteurs de ces actes de violence.

Resta ainda acrescentar que a União Interparlamentar realizou uma Conferência em Nova Delhi em 1997, sobre a questão do acesso das mulheres aos órgãos de poder.

Na Declaração final, que se junta em anexo, evidenciam-se as grandes divergências sobre a adopção de um sistema de quotas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nem sequer a solução francesa foi pacífica na sociedade, assistindo-se a manifestos pela paridade e contra a paridade, por parte de mulheres feministas.

Reivindicando-se umas e outras herdeiras de Simone de Beauvoir, o debate trouxe interessantes contribuições de ordem filosófica.

Enquanto umas, defensoras da paridade, reivindicavam para as mulheres uma diferença na forma de encarar o mundo e de resolver os problemas, logo uma forma diferente de fazer política, outras afirmavam que o direito à diferença abria caminho à discriminação.

Enquanto umas, as defensoras da paridade, afirmavam que a cidadania era sexuada, porque se nascia ou homem ou mulher, outras combatiam uma solução que com base nas diferenças biológicas construía cidadãos de duas categorias.

Enquanto umas, as defensoras da paridade, consideravam, como condição necessária para a emancipação da mulher, o estabelecimento de quotas, ou uma lei da paridade, outras entendiam que tais soluções seriam nefastas no futuro para as mulheres, porque enfraqueceriam as alianças naturais das mulheres com homens também vítimas de exploração.

Umas e outras foram ouvidas pelo Senado Francês, podendo ser consultados na *Internet* no site <http://www.senat.fr> os relatórios de tais audições.

O direito à diferença conduzirá de facto à igualdade?

A proposta de lei no seu preâmbulo, afirma a diferença do género feminino, abundantemente.

Contudo, o direito à indiferença tem sido contestado noutras áreas que não apenas a área da igualdade entre mulheres e homens.

Com efeito, a respeito do direito à não discriminação com base na orientação sexual, escreveu Danièle Lochak, Professora de Direito Público na Universidade de Paris X - Nanterre: «As diferenças e não a diferença; é de propósito que utilizamos aqui



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

o plural, porque a problemática induzida, quando se utiliza o singular ou o plural, não é a mesma.

Quando se fala da diferença situamo-nos implicitamente na problemática centrada sobre o outro. O outro, com efeito, é o que se diferencia do resto do grupo ou do resto da sociedade por uma ou várias características, e que é marcado, quer dizer definido, por essa diferença. A diferença apreende-se e aprecia-se em relação a uma norma, que é a norma dominante. A formulação não é neutra: dizer que as mulheres são diferentes dos homens, os negros dos brancos, os judeus e os muçulmanos dos cristãos, os homossexuais dos heterossexuais, é tomar como referência, de cada vez, o segundo termo, implícita e necessariamente considerado como a norma».

Mas as interrogações não param aqui.

Que resultados podem advir para as mulheres, no seu estatuto social e económico, da adopção de um sistema de quotas ou de uma lei da paridade?

Já que o preâmbulo da proposta de lei enfatiza as transformações da sociedade que adviriam de uma lei da paridade, como supra se refere, este é um ponto importante na reflexão.

5 — Poderá ser interessante analisar o caso da Finlândia. Não porque exista qualquer lei que imponha as quotas aos partidos, ou sequer qualquer norma adoptada pelos partidos, contendo qualquer percentagem tornada obrigatória pelos próprios partidos. Como atrás se referiu.

Mas porque, tendo conquistado, as mulheres finlandesas, a igualdade formal em 1906 - quase 70 anos antes das portuguesas - têm hoje um elevado nível de representação na vida política.

E será interessante saber em que ponto se encontra a superação das desigualdades fácticas. As desigualdades a nível económico, social e cultural.

Ora, verificamos que a situação das mulheres finlandesas é influenciada negativamente pela recessão económica.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Os anexos que se juntam sobre a situação da mulher na Finlândia - um dos quais da autoria de um organismo oficial - o Conselho para a igualdade - provam a subsistência de discriminações de toda a ordem, e a contribuição da perda de peso do sector público para a deterioração das condições de vida das mulheres. E a tal não obstou o facto de, na Finlândia, ter havido sempre uma alta percentagem de mulheres na actividade política.

Do Anexo sobre a situação das mulheres na Finlândia destaca-se que:

– As mulheres são mais pobremente pagas do que os homens. Aqui se manifestando a hierarquia entre mulheres e homens. Conforme os sectores de actividade as mulheres ganham um salário que equivale a 78%.

– A posição das mulheres está estreitamente relacionada com a recessão económica. De acordo com os relatórios finlandeses, a situação das mulheres piorou com recente recessão económica e, em particular, com os cortes no sector público.

– Anteriormente, durante os anos 80, o desemprego das mulheres era excepcionalmente baixo em relação aos padrões internacionais, descendo mesmo em relação à taxa de desemprego masculino.

– Actualmente, a taxa de desemprego feminino ronda os 18% e o desemprego tornou-se uma realidade quotidiana nos grandes centros urbanos.

– A taxa de desemprego feminino continua a ser mais baixa do que a taxa de desemprego masculino. Contudo, o desemprego feminino, aumenta actualmente a um ritmo mais rápido do que taxa de desemprego masculino.

– O sector de serviços, feminizado, está intrinsecamente relacionado com a insegurança durante os tempos de recessão.

– As trabalhadoras dos sectores da saúde e do trabalho social foram as mais atingidas, pelo retrocesso dos direitos das mulheres.

– Com a recessão, o desemprego de longa duração tornou-se uma nova



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

característica do mercado de trabalho finlandês.

– As mulheres, nesta matéria, estão em maior risco do que os homens.

6 — No preâmbulo da iniciativa legislativa refere-se a situação das mulheres em Portugal, para salientar as importantes conquistas das mulheres

Convirá, no entanto, completar o retrato. Até porque o artigo 109.º impõe a remoção das obstáculos de facto em que radica, em última análise o afastamento da mulher da vida política.

Retirando alguns dados dos elementos estatísticos oficiais (Fonte INE e Eurostat).

– A taxa de analfabetismo das mulheres portuguesas é praticamente dupla da dos homens em todas as idades. A partir dos 15 anos, o analfabetismo atinge 15,3% das mulheres contra 8,4% dos homens.

– 51% das mulheres que trabalham não foram para além do ensino primário ou secundário enquanto os homens são 43%.

– A discriminação salarial atinge as mulheres - quadros técnicos. A sua remuneração não vai além de 86% da remuneração masculina.

– Segundo o Eurostat, na União Europeia, Portugal situa-se entre os países com a maior discriminação salarial. O salário médio das mulheres é 71,6% do salário dos homens.

– Na União Europeia a taxa mais elevada de baixos rendimentos (abaixo dos 60% do rendimento médio) verificou-se em Portugal - 24%. Mas taxa ainda mais elevada (25%) revelando um baixíssimo poder de compra só a que diz respeito às mulheres em Portugal.

– Numa projecção estatística para o século XXI, publicada em 1999, o Eurostat revela que, em 1990, 10% dos trabalhadores da União Europeia tinham declarado que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

trabalhavam a tempo parcial porque não encontravam trabalho a tempo inteiro. A percentagem passou entretanto para 20%. O trabalho a tempo parcial subiu de 14% para 17%; e quase 1/3 das mulheres trabalham a tempo parcial contra 6% dos homens.

– Os 20% mais pobres da União Europeia não recebem senão 8% do rendimento nacional enquanto os 20% mais ricos recebem 40%.

– A taxa de desemprego é mais elevada nos que têm menos de 25 anos, e sobretudo nas mulheres. Mas mesmo nos jovens com idades entre os 15 e os 24 anos, as taxas de desemprego são superiores à taxa média. Nas mulheres jovens desta idade a taxa de desemprego é de 10,8% contra 7% dos jovens.

– 60,2% dos portugueses que não sabiam ler nem escrever eram mulheres, revela o INE, e esta proporção aumenta para as idades superiores a 10 anos.

– Em 1999 estimou-se que residiam em Portugal 4,9 milhões de mulheres e destas 57,8% possuíam o ensino básico; 26,4% não tinham qualquer nível de instrução; 9,7% tinham o ensino secundário; 4%, tinham o ensino universitário e 2% o ensino politécnico; no fim do período de 92/99 a percentagem de mulheres sem qualquer grau de instrução ainda subiu, enquanto a dos homens decrescia.

7 — Antecedentes legislativos

Na VII Legislatura o Governo apresentou à Assembleia da República a proposta de lei n.º 194/VII - garante uma maior igualdade de oportunidades na participação de cidadãos de cada sexo nas listas de candidaturas apresentadas nas eleições para a Assembleia da República e para o Parlamento Europeu quanto aos Deputados a eleger por Portugal.

A principal diferença entre esta iniciativa legislativa e as iniciativas em análise são as seguintes:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

– A proposta de lei n.º 194/VII dizia respeito apenas às eleições para o Parlamento Europeu e às eleições para a Assembleia da República; a proposta de lei n.º 40/VIII e o projecto de lei n.º 388/VIII respeitam àquelas eleições, e ainda às eleições para as autarquias locais. O projecto de lei n.º 388/VIII contempla ainda as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.

– A proposta de lei n.º 194/VII era de aplicação expressamente limitada no tempo - apenas dizia respeito aos quatro actos eleitorais posteriores à aplicação do diploma.

Comparando o projecto de lei n.º 388/VIII com a proposta de lei em análise e com a proposta de lei n.º 194/VII, verifica-se que aquele diploma não institui qualquer obrigação de resultado, ao contrário do que acontece nas outras iniciativas legislativas.

Isto é: para o projecto de lei do Bloco de Esquerda basta que as listas garantam a percentagem mínima de 33,3% a qualquer dos sexos, seja qual for o lugar que os/as candidatas ocupem nas listas. Bem podendo prefigurar-se que o resultado seja idêntico ao que resultou da aplicação da lei belga.

Importa perguntar se em qualquer das iniciativas legislativas as medidas propostas se podem considerar acções afirmativas, ou seja, medidas de discriminação positiva.

Inequivocamente que a proposta de lei n.º 194/VII, ainda que, eventualmente pudesse não cumprir todos os requisitos daquelas medidas, se apresentava como inscrevendo na ordem jurídica portuguesa medidas de discriminação positiva.

O seu carácter temporário, expressamente afirmado no diploma, claramente leva ao enquadramento das medidas propostas naquelas medidas.

Ao que parece, as iniciativas legislativas em análise não se apresentam de tal forma.

Quer porque não há qualquer limitação de tempo na sua aplicação, quer porque



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

no âmago das propostas está a constatação de que a Humanidade tem duas dimensões: o masculino e o feminino.

E que, por isso, se justifica no sistema eleitoral, a alteração resultante da constatação dessa dualidade. Ou seja, a introdução da paridade ainda que garantida apenas na proporção de 33,3% para 66,7%.

É assim que, para além de outras afirmações, se destacam no preâmbulo da proposta de lei n.º 40/VIII, as seguintes:

«No que se refere à representação homens/mulheres deve-se falar de democracia paritária. Não se trata de um grupo específico cujos interesses próprios importa salvaguardar, mas sim de metade da humanidade e dos interesses dessa humanidade no seu conjunto. Por isso, trata-se de estabelecer um princípio e uma disposição permanente que possam garantir a representação real do povo na sua dualidade do masculino e do feminino».

E mais adiante: «De inspiração filosófica distinta do sistema de quotas, a paridade considera como princípio orientador a dualidade da humanidade, a existência de cidadãos e cidadãs».

Também no preâmbulo do projecto de lei n.º 388/VIII se refere o seguinte:

«A paridade baseia-se na ideia de que a humanidade é sexuada e deve ser por isso reconhecida a sua dualidade: é constituída por homens e mulheres que devem partilhar as diversas esferas da vida, do privado ao político».

Assim, parece-nos ser de concluir que, nas propostas apresentadas, não se prefiguram medidas de acção positiva que pretendam contrabalançar eventuais desvantagens de um dos sexos no acesso ao poder político.

E é aqui que se suscitam dúvidas de constitucionalidade que não se suscitavam relativamente à proposta de lei n.º 194/VII.

Com efeito, nesta, as dúvidas apenas podiam levantar-se quanto ao respeito dos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

limites contidos no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa. Isto é: importava saber se o sistema contido na proposta de lei respeitava os limites da adequação, da proporcionalidade e da necessidade.

Nas iniciativas legislativas em análise, parece que as questões de constitucionalidade são outras.

A leitura dos pareceres de constitucionalistas relativamente à solução encontrada na proposta de lei n.º 194/VII será bastante elucidativa (*Vide* Democracia com mais cidadania, edição da Imprensa Nacional Casa da Moeda, contendo pareceres de Jorge Miranda, Leonor Beleza, Lúcia Amaral, Luísa Duarte e Vital Moreira).

Na verdade, segundo o Professor Jorge Miranda:

«A representação política moderna - contraposta à representação estamental e irreductível à representação de interesses - esteia-se na universalidade e unidade dos cidadãos, na unidade do povo ou comunidade política, acima de quaisquer categorias ou qualidades particulares de representados e representantes. No entanto, isso não impede que se considerem medidas, directas ou indirectas, tendentes a aproximar a composição dos órgãos representativos da composição real da comunidade, de tal sorte que a soberania do povo - una e indivisível (artigo 3.º da Constituição) se traduza em cidadania assumida em plenitude por todos os seus membros.

A esta luz, poderá entender-se que orientações, incentivos e prescrições nesse sentido, longe de conduzirem a um fraccionamento, poderão reforçar a unidade política. Tudo está em que sejam tomados estritamente em vista desse objectivo e só pelo tempo estritamente necessário, confiando-se depois na dinâmica social e cultural que se venha a desenvolver».

E salientava em nota de rodapé o Professor Jorge Miranda:

«V. O artigo 4.º, n.º 1, da Convenção sobre a discriminação contra as mulheres:

A adopção pelos Estados partes de medidas temporárias visando acelerar a instauração de uma igualdade de facto entre homens e mulheres não é considerado um



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

acto de discriminação; mas não deve, por nenhuma forma, ter como consequência a manutenção de normas desiguais ou distintas; e estas medidas devem ser postas de parte quando os objectivos em matéria de igualdade e de oportunidades e de tratamento tiverem sido atingidos.

A Convenção, anota o Professor Jorge Miranda, foi aprovada para ratificação em Portugal pela Lei n.º 23/80, de 26 de Julho.

Nas conclusões do seu parecer foi, assim, exarado:

...importa notar

h) Sem embargo do carácter permanente da norma constitucional, o carácter temporário variável, em razão da necessidade, das normas legais de concretização nos moldes atrás referidos.

Também o Professor Vital Moreira considera no seu parecer que o artigo 109.º da Constituição da República Portuguesa impõe a adopção de medidas de discriminação positiva, entre as quais coloca a adopção de um sistema de quotas.

Afirmando a tal respeito:

«Com efeito, é o próprio artigo 109.º da CRP, na sua nova redacção, que discrimina explicitamente a «participação (...) de homens e mulheres na vida política, lá onde anteriormente se falava em participação dos cidadãos na vida política, expressão esta que ainda se encontra na rubrica do mesmo preceito, que permaneceu inalterada, como que para significar que para este efeito os cidadãos são homens e mulheres, em suma, que a cidadania passou a ter sexo. Torna-se evidente que, para este efeito - ou seja, que para efeito de acesso aos cargos políticos incluindo os cargos electivos - a própria Constituição procede a uma diferenciação do demos em homens e mulheres,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

melhor dizendo em cidadãos e cidadãs».

Mas a dúvida continua a colocar-se:

Será que a diferenciação do demos não fica apenas autorizada enquanto forem necessárias as medidas de discriminação positiva?

Se é certo como todos referem, inclusivamente o Professor Vital Moreira, que o artigo 109.º da Constituição da República Portuguesa impõe medidas de discriminação positiva para a promoção da igualdade entre homens e mulheres no acesso aos cargos políticos; se é certo que as medidas de discriminação positiva infringem o princípio da igualdade constante do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa; se por isso mesmo não devem exceder o princípio da necessidade, não será verdade que a paridade - que consiste na divisão para sempre do demos em homens e mulheres - excede os limites a que devem obedecer as medidas de discriminação positiva?

Não será verdade que a paridade *ad aeternum* acaba por violar o princípio da igualdade constante do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa?

Não será verdade que a Constituição só autorizará - sem prescindir dos limites do seu artigo 18.º, n.º 2 - a divisão do demos entre cidadãos e cidadãs apenas para o efeito da aplicação de medidas de discriminação positiva?

Não será só assim que tem conciliação com o artigo 109.º da Constituição da República Portuguesa, o artigo 3.º da Constituição da República Portuguesa que proclama que a soberania é una e indivisível e que reside no povo, sem o dividir por sexos?

E não será só assim que se conciliam com o artigo 109.º, os artigos 48.º, 49.º e 50.º da CRP que não distinguem cidadãos e cidadãs?

Nalguns países, como na Itália, o sistema de quotas foi julgado inconstitucional por violar o princípio da não discriminação em razão do sexo.

Até medidas de acção positiva têm sido declaradas como contrárias ao princípio da igualdade, quando na opção entre dois candidatos a emprego, ou a promoções na



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

carreira, não tomam em conta, na atribuição da preferência, qualquer situação especial do candidato preferido.

A Jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu tem vindo a pronunciar-se nesse sentido.

Tal aconteceu com o Acórdão Kalanke, mas também embora de forma mais mitigada com o acórdão Marschall e com Acórdãos mais recentes.

De facto com o Acórdão Marschall, cujo sumário se transcreve, veio reconhecer-se a possibilidade de medidas de discriminação positiva a favor das mulheres, desde que as candidaturas (no emprego) sejam objecto de uma apreciação objectiva que tenha em conta todos os critérios relativos à pessoa dos candidatos e afaste a prioridade concedida aos candidatos femininos, quando um, ou vários dos critérios façam pender a balança em favor do candidato masculino e tais critérios não sejam discriminatórios para os candidatos do sexo feminino.

«Politique sociale - Travailleurs masculins et travailleurs féminins - Accès à l'emploi et conditions de travail - Égalité de traitement - Dérogations - Mesures visant à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes - Portée - Disposition nationale favorisant, à qualifications égales, la promotion des femmes en concurrence avec des hommes, en cas de sous-représentation des premières - Clause d'ouverture permettant une appréciation objective de chaque cas individuel sur la base de critères non discriminatoires envers les femmes - Admissibilité (Directive du Conseil 76/207, article 2, § 1 et 4).

L'article 2, paragraphes 1 et 4, de la Directive 76/207, relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, ne s'oppose pas à une règle nationale qui oblige, à qualifications égales des candidats de sexe différent quant à leur aptitude, à leur compétence et à leurs



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

prestações profissionais, à promover prioritariamente os candidatos femininos nos sectores de actividade do serviço público onde as mulheres são menos numerosas que os homens ao nível do posto considerado, à menos que motivos relativos à pessoa de um candidato masculino não façam inclinar a balança em sua favor, à condição que:

– Ela garanta, em cada caso individual, aos candidatos masculinos que tenham uma qualificação igual à dos candidatos femininos que as candidaturas tenham sido objeto de uma apreciação objetiva que tenha em conta todos os critérios relativos à pessoa dos candidatos e exclua a prioridade concedida aos candidatos femininos, quando um ou vários desses critérios tenham inclinado a balança em favor do candidato masculino, e

– De tais critérios não sejam discriminatórios em relação aos candidatos femininos.

Também, neste sentido, se vêm pronunciando acórdãos mais recentes.

A estas questões de constitucionalidade juntam-se ainda outras.

A solução que resulta da exclusão de actos eleitorais das listas que não obedecerem às percentagens constantes dos diplomas não excederá o princípio da proibição do excesso resultante do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa?

Se o afastamento do direito ao tempo de antena previsto no artigo 40.º da Constituição da República Portuguesa, por força do incumprimento de uma lei de quotas ou de paridade seria inconstitucional por violar direitos constitucionalmente garantidos, só podendo ser afectado, tal direito em termos assaz estritos, não violará a proibição do excesso a exclusão de um partido de um acto eleitoral, sendo certo que, dessa forma, se retiram direitos aos cidadãos que se candidataram numa lista que não obedeceu aos requisitos? Sendo certo que é um direito constitucionalmente garantido o direito de acesso aos cargos públicos (artigo 50.º da Constituição da República Portuguesa)?



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O Bloco de Esquerda, no preâmbulo, critica a proposta de lei por prever já os círculos uninominais. Afirmando que o sistema de representação proporcional é o que mais favorece o acesso das mulheres aos órgãos de decisão política. E, de facto, assim parece ser.

Os estudos que se conhecem, inclusive do Parlamento Europeu, vão nesse sentido.

Parecer

Não obstante as dúvidas que se tinham de suscitar sobre a constitucionalidade das soluções das duas iniciativas legislativas, as quais poderão ser analisadas no Plenário, a proposta e o projecto de lei encontra-se em condições de subir a Plenário.

Nota: O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade (PS, PSD, PCP, CDS-PP e BE).

Assembleia da República, 26 de Março de 2001. — A Deputada Relatora, *Odete Santos* — O Presidente da Comissão, *Jorge Lacão*.