



UNIVERSIDADE DE  
COIMBRA

Joana Maria Valente Lucas

**AS QUOTAS DE GÉNERO NA PARTICIPAÇÃO  
POLÍTICA**

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-  
Políticas, com menção em Direito Constitucional, orientada pelo  
Professor Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado e  
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.**

Dezembro de 2022



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
COIMBRA

**Joana Maria Valente Lucas**

**AS QUOTAS DE GÉNERO NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

*GENDER QUOTAS IN POLITICAL PARTICIPATION*

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Constitucional.*

Orientador: Professor Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado

*Coimbra*

2022

“Sim, sei bem  
Que nunca serei alguém.  
Sei de sobra  
Que nunca terei uma obra.  
Sei, enfim,  
Que nunca saberei de mim.  
Sim, mas agora,  
Enquanto dura esta hora,  
Este luar, estes ramos,  
Esta paz em que estamos,  
Deixem-me me crer  
O que nunca poderei ser”.

—Ricardo Reis

## AGRADECIMENTOS

No fim de um longo e difícil percurso, impõe-se-me agradecer a quem me acompanhou.

O primeiro e mais profundo agradecimento é endereçado à minha mãe, sempre a e do meu lado, pela inspiração, pelo exemplo e pelo apoio infindável. Infelizmente, nunca um mero obrigado será suficiente para demonstrar a gratidão que sinto.

Agradeço à minha restante família e aos meus amigos, aqueles com quem cresci (e com quem ainda cresço) e aqueles que tive o gosto de conhecer pelo caminho. Deixo um agradecimento especial às minhas colegas de curso e amigas para toda a vida, Filipa e Beatriz, e aos meus companheiros de mestrado, Rita e Rodolfo.

Na pessoa do meu orientador, o Professor Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado, agradeço a todos os professores e professoras que, durante o meu percurso académico, partilharam comigo o seu conhecimento.

Às FANS e à TAUC, obrigada por me *deixarem crer o que nunca poderei ser*. Coimbra é mais bonita ao som de uma balada.

Estudei bastante, cantei imenso. Fui uma verdadeira Estudante de Coimbra! Agora vou ver que mais há para viver.

Muito obrigada.

## RESUMO

A posição das mulheres na sociedade, tradicionalmente resumida ao cuidado do lar e dos filhos, viu uma evolução significativa, que lhes abriu as portas do ensino e do mercado de trabalho e fez possível a sua presença ativa na vida pública. Ainda assim, a discriminação que sofrem, fundada nos preconceitos que, daqueles tempos, subsistem, mancha o seu percurso e afeta as suas oportunidades, o que é especialmente perceptível ao verificar a sua sub-representação em órgãos do poder político e do poder económico. Impunha-se, portanto, uma solução e a discriminação positiva, na forma de quotas de género, ofereceu uma *via rápida* para o aumento da participação política das mulheres, que serve de objeto ao presente estudo. Através dele, reunindo um conjunto de bibliografia, relatórios e jurisprudência sobre o tema, pretende-se entender as questões jurídicas e políticas suscitadas pelas quotas de género, nomeadamente a sua complexa relação com os princípios tradicionais da igualdade e da não discriminação, assim como o seu envolvimento com o (mais recente) conceito de paridade, e analisar as várias formas que assumem, confrontando as críticas que lhes são endereçadas com os seus resultados numéricos e substantivos. Desta forma, tomando em consideração as opções do legislador português, a par das soluções encontradas no direito comparado neste domínio, este estudo procura compreender o atual significado das quotas de género e averiguar a sua eventual contribuição para uma transformação mais profunda.

**PALAVRAS-CHAVE:** Quotas de género; Participação política; Igualdade de género; Discriminação positiva; Paridade.

## **ABSTRACT**

Women's position in society, traditionally summarized in the care of the home and the children, has seen a significant evolution that opened them the doors to education and the job market and made their active presence in public life possible. Still, the discrimination they suffer, founded on the prejudice that subsists from that time, stains their path, and affects their opportunities, which is especially noticeable seeing their under-representation in bodies of the political and economic powers. Therefore, a solution was required and positive discrimination, in the form of gender quotas, offered a *fast-track* to the rise of women's political participation, which serves as the object of the present study. Through it, gathering a set of bibliography, reports, and case-law about this subject, it is intended to understand the legal and political questions raised by gender quotas, namely their complex relationship with the traditional principles of equality and non-discrimination, as well as their involvement with the (more recent) concept of parity, and to analyze the various forms they take, confronting the criticism addressed to them with their numerical and substantive results. This way, considering the options of the Portuguese legislator, alongside the solutions found in comparative law in this domain, this study seeks to comprehend the current meaning of gender quotas and to ascertain their possible contribution to a deeper transformation.

**KEYWORDS:** Gender quotas; Political participation; Gender equality; Positive discrimination; Parity.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AR	Assembleia da República
Art.	Artigo
BE	Bloco de Esquerda
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
CIG	Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CRP	Constituição da República Portuguesa
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EIGE	<i>European Institute for Gender Equality</i>
NUWSS	<i>National Union of Women's Suffrage Societies</i>
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAN	Partido Pessoas-Animais-Natureza
PE	Parlamento Europeu
PEV	Partido Ecologista “Os Verdes”
PR	Presidente da República
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado da Comunidade Europeia
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1. A SUBORDINAÇÃO DA MULHER E A CONQUISTA DE DIREITOS .....</b>	<b>16</b>
1.1. A SUBORDINAÇÃO DA MULHER .....	16
1.1.1. O sistema patriarcal .....	16
1.1.2. A resistência à igualdade de género .....	18
1.1.2.1. A exclusão das mulheres das revoluções liberais .....	18
1.1.2.2. A “natureza” da mulher .....	19
1.1.2.3. O papel do direito e as críticas feministas .....	20
1.2. A CONQUISTA DE DIREITOS .....	22
1.2.1. O movimento sufragista .....	22
1.2.2. A segunda vaga do feminismo .....	24
1.3. OS DIREITOS DAS MULHERES COMO DIREITOS HUMANOS .....	25
1.3.1. As limitações da Declaração Universal dos Direitos Humanos .....	25
1.3.2. Iniciativas das Nações Unidas .....	26
1.3.2.1. A Década da Mulher .....	26
1.3.2.2. A IV Conferência Mundial sobre a Mulher e a Plataforma de Pequim .....	27
1.3.2.3. A CEDAW .....	28
1.3.3. O papel das instituições regionais e europeias .....	28
1.3.3.1. Conselho da Europa .....	28
1.3.3.2. União Europeia .....	29
1.4. A CONDIÇÃO DAS MULHERES PORTUGUESAS .....	30
1.4.1. A Primeira República .....	30
1.4.2. O período do Estado Novo .....	31
1.4.3. A democracia e a Constituição (revolucionária) de 1976 .....	33
1.4.4. Uma realidade aquém .....	34
<b>2. A EVOLUÇÃO DO DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO .....</b>	<b>37</b>
2.1. DISCRIMINAÇÃO: CONCEITO, FUNDAMENTOS E TIPOS .....	37
2.1.1. O conceito de discriminação .....	37
2.1.2. As características protegidas .....	38
2.1.3. Tipos de discriminação negativa .....	39
2.2. O DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO .....	40
2.2.1. Origem e expansão do direito antidiscriminatório .....	40
2.2.1.1. As raízes americanas .....	40
2.2.1.2. O acolhimento no direito europeu .....	41

2.2.2.	O âmbito do direito antidiscriminatório .....	42
2.3.	ANÁLISE GERAL DA DISCRIMINAÇÃO POSITIVA.....	42
2.3.1.	A <i>gênese</i> da discriminação positiva .....	43
2.3.1.1.	A <i>affirmative action</i> no ordenamento jurídico americano.....	43
2.3.1.2.	A abordagem <i>color-blind</i> .....	45
2.3.2.	Construção conceitual .....	46
2.3.2.1.	O conceito de discriminação positiva.....	46
2.3.2.2.	Esclarecimentos conceituais.....	47
2.3.3.	Os possíveis fundamentos da discriminação positiva .....	48
2.3.4.	Tipos de discriminação positiva.....	49
2.3.4.1.	Delimitação negativa.....	49
2.3.4.2.	A “genuína discriminação positiva” .....	50
2.4.	A DISCRIMINAÇÃO POSITIVA NO DIREITO EUROPEU E INTERNACIONAL ..	51
2.4.1.	A legislação e a jurisprudência comunitárias.....	51
2.4.2.	O art. 4.º, n.º 1 da CEDAW .....	55
<b>3.</b>	<b>A IGUALDADE E A SUA RELAÇÃO COM A DISCRIMINAÇÃO POSITIVA .....</b>	<b>57</b>
3.1.	A EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE .....	57
3.1.1.	A igualdade jurídica enquanto <i>realidade construída</i> .....	57
3.1.2.	Um princípio comum .....	58
3.2.	A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE JURÍDICA.....	59
3.2.1.	As diferentes concepções de igualdade.....	59
3.2.1.1.	Igualdade formal e igualdade material .....	59
3.2.1.2.	Igualdade de oportunidades e a igualdade de resultados.....	62
3.2.2.	A discriminação positiva à luz das diferentes concepções de igualdade .....	63
3.3.	O PRINCÍPIO DA IGUALDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1976.....	65
3.3.1.	O art. 13.º da CRP .....	65
3.3.2.	As dimensões do princípio constitucional da igualdade .....	66
3.3.2.1.	A proibição do arbítrio .....	66
3.3.2.2.	A proibição de discriminação.....	67
3.3.2.3.	A obrigação de diferenciar .....	68
3.3.3.	Ausência de um preceito específico sobre a igualdade entre homens e mulheres ...	68
3.3.4.	A jurisprudência constitucional portuguesa .....	69
3.3.4.1.	Entendimentos sobre o princípio da igualdade.....	69
3.3.4.2.	A igualdade entre homens e mulheres.....	71
3.4.	PARIDADE: UMA NOVA IGUALDADE?.....	72
3.4.1.	Surgimento .....	72
3.4.2.	O modelo da paridade .....	72
3.4.3.	A democracia paritária .....	73

3.4.4.	A paridade e as quotas.....	75
<b>4.</b>	<b>SISTEMAS DE QUOTAS DE GÉNERO NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>77</b>
4.1.	AS “QUOTAS DE GÉNERO” NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA .....	77
4.1.1.	Tipos de quotas de género.....	78
4.1.1.1.	Quotas por imposição legal e quotas voluntárias .....	78
4.1.1.2.	As quotas de candidatura e a reserva de lugares .....	78
4.1.2.	O “valor” das quotas .....	80
4.1.3.	A formulação das quotas.....	80
4.2.	MEDIDAS COMPLEMENTARES.....	81
4.2.1.	O sistema do fecho <i>éclair</i> .....	81
4.2.2.	Sanções.....	82
4.3.	AS QUOTAS DE GÉNERO NO DIREITO COMPARADO.....	82
4.3.1.	França.....	82
4.3.2.	Itália.....	84
4.3.3.	Espanha .....	86
4.3.4.	Suécia .....	88
4.3.5.	Bélgica.....	90
4.4.	FATORES ADICIONAIS A CONSIDERAR.....	92
4.4.1.	O nível de democratização .....	92
4.4.2.	O sistema eleitoral.....	92
4.4.3.	A constitucionalidade das quotas .....	93
4.4.3.1.	Alteração constitucional ou nova interpretação?.....	93
4.4.3.2.	Limites constitucionais.....	94
4.5.	UM BALANÇO DA APLICAÇÃO DAS QUOTAS.....	95
4.5.1.	As principais críticas .....	95
4.5.2.	A apuração das vantagens .....	96
4.5.2.1.	A <i>via rápida</i> para uma representação equilibrada.....	96
4.5.2.2.	O contraste entre representação numérica e <i>representação substantiva</i> .....	97
4.5.3.	As insuficiências das quotas de género.....	98
<b>5.</b>	<b>AS QUOTAS DE GÉNERO EM PORTUGAL .....</b>	<b>100</b>
5.1.	A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1997: O ART. 9.º/H E O ART. 109.º DA CRP.....	100
5.1.1.	A alínea h) do art. 9.º.....	101
5.1.2.	A nova redação do art. 109.º da CRP.....	102
5.1.2.1.	O âmbito de aplicação do artigo.....	103
5.1.2.2.	Os cidadãos: um novo paradigma?.....	104
5.1.2.3.	Um duplo propósito.....	105
5.1.2.4.	O princípio da proporcionalidade enquanto limite.....	105

5.2.	A RELAÇÃO ENTRE O ART. 109.º E O ART. 13.º DA CRP.....	106
5.2.1.	Norma geral e norma especial.....	106
5.2.2.	A reiteração da não discriminação .....	107
5.3.	A LEI DA PARIDADE .....	109
5.3.1.	O processo de adoção da lei.....	110
5.3.2.	O valor das quotas e o sistema de fecho <i>éclair</i> .....	111
5.3.2.1.	As regras cumulativas do art. 2.º, n.ºs 1 e 2 .....	111
5.3.2.2.	A percentagem definida: a “paridade” .....	111
5.3.3.	Uma formulação neutral.....	113
5.3.4.	Âmbito de aplicação.....	114
5.3.5.	Efeitos do incumprimento .....	114
5.3.6.	Sistema de controlo .....	115
5.4.	A IMPLEMENTAÇÃO DAS QUOTAS .....	115
5.4.1.	Os efeitos a nível nacional e europeu.....	115
5.4.1.1.	Resultados numéricos.....	115
5.4.1.2.	Resultados substantivos.....	117
5.4.2.	As disparidades no poder local .....	118
5.5.	APLICAÇÃO DAS QUOTAS DE GÉNERO A NOVOS DOMÍNIOS.....	119
5.5.1.	As quotas de género no domínio corporativo .....	119
5.5.1.1.	Origem e ponto de situação na União Europeia .....	119
5.5.1.2.	A legislação portuguesa.....	120
5.5.2.	As quotas de género na Administração Pública .....	122
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>124</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>128</b>

## INTRODUÇÃO

“Achar-se situada à margem do mundo não é posição favorável para quem quer recriá-lo”.

— Simone de Beauvoir<sup>1</sup>

Seria de esperar que, nos dias de hoje, a igualdade de género fosse um problema resolvido. No entanto, a realidade é que esta problemática mantém, infelizmente, a sua relevância. Apesar de séculos de reivindicações feministas para a melhoria da situação das mulheres na sociedade, com a exigência e consagração de direitos políticos, laborais, sociais e reprodutivos, tudo indica que demoraremos ainda cem anos, aproximadamente, a atingir a igualdade plena entre homens e mulheres (números que foram agravados pela pandemia), o que significa que a nossa geração não a disfrutará.

Não podemos ignorar a evolução da condição da mulher, comparativamente ao séc. XIX, ou até mesmo ao séc. XX, feita possível, em grande parte, pelas iniciativas das instituições internacionais, regionais e europeias que, depois da Segunda Guerra Mundial, assumiram um papel importante na proibição da discriminação sexual, acolhida nas ordens internas dos Estados. No entanto, existem ainda problemas a resolver, destacando-se, nomeadamente, a violência contra as mulheres, a sua participação política e o seu empoderamento económico, o que leva o Secretário-Geral da ONU a rotular a igualdade de género e o empoderamento das mulheres e raparigas como “*the unfinished business of our time*”<sup>2</sup>.

A situação atual das mulheres em países como o Afeganistão e o Irão pintam uma imagem assustadora do que poderá ser o seu futuro e os casos mais próximos da nossa realidade, como por exemplo os Estados Unidos, onde ressurgiu o debate sobre a criminalização do aborto, mostram que os direitos das mulheres são frágeis, especialmente

---

<sup>1</sup> BEAUVOIR, Simone de, *O Segundo Sexo, Volume 1 – Os factos e os mitos*, 2.<sup>a</sup> ed., Quetzal Editores, 2015 p. 231.

<sup>2</sup> Vide United Nations, I.R Iran, Press Release, “Gender equality, empowering women and girls, the unfinished business of our time”, 07 March 2020. Disponível em <https://iran.un.org/en/46407-gender-equality-empowering-women-and-girls-unfinished-business-our-time> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

quando não têm a devida consagração legal. As mulheres continuam a ser reprimidas, violentadas e discriminadas por todo o mundo e Portugal não é exceção.

A subordinação (que se dizia natural) das mulheres, fundada na separação entre esfera pública e esfera privada, enraizou-se profundamente no funcionamento da sociedade – tendo como principal cúmplice o direito – e deixou preconceitos extremamente difíceis de ultrapassar. Apesar da *feminização*, tanto do ensino, como do mercado de trabalho, a segregação e a discriminação na vida pública persistem e as mulheres continuam a ser as principais responsáveis pelas tarefas domésticas e de cuidado, na esfera privada. Para além disso, o aumento das suas qualificações não se refletiu na sua presença em posições de tomada de decisão, no âmbito do poder político e do poder económico.

A persistência de preconceitos revelou, assim, a insuficiência da proibição da discriminação e da consequente revogação de normas discriminatórias e obrigou o direito a encontrar novas soluções, o que culminou na adoção de medidas de discriminação positiva. Aqui se inserem as quotas de género, com o objetivo de aumentar a representação política das mulheres, enquanto condição necessária – mas não suficiente – à verificação de uma sociedade mais equilibrada e justa.

As quotas de género na participação política alastraram-se, desde os anos 90, pela Europa e pelo resto do mundo, e são hoje parte da realidade política e jurídica do nosso país, que tem em vigor um sistema de quotas por imposição legal, desde a promulgação da Lei da Paridade, em 2006. A adoção da lei foi objeto de longas discussões doutrinárias, que analisaram a legitimidade das medidas de discriminação positiva, à luz do desenvolvimento do princípio da igualdade, abordando, no processo, a possibilidade de uma transformação mais profunda do sistema jurídico, com base no novo conceito de paridade. No debate político, as preocupações com o respeito pela meritocracia e com os efeitos perversos que as quotas podem ter na situação das mulheres na política explicam a falta de consenso que ainda se verifica quanto a este tema.

Ainda que a implementação destas medidas tenha determinado o aumento da representação das mulheres nos parlamentos nacionais, desde o início do século, como aconteceu em Portugal, as projeções indicam que teremos de esperar, até 2033, para a obtenção de uma representação equilibrada entre homens e mulheres, adiando uma representação paritária, para 2050. As quotas de género, que se tinham (e têm) como medidas temporárias, contam já com uma vigência de dezasseis anos, na nossa ordem jurídica, sem

sinais de revogação, o que, não só deixa transparecer a lentidão do processo de mudança legal e social, mas também realça as insuficiências desta solução.

Tentaremos, então, perceber qual o significado das quotas de género neste panorama, averiguando as intenções legislativas por detrás da sua formulação, enquanto instrumento em prol da igualdade ou parte de uma mudança mais abrangente e permanente.

No primeiro capítulo, começamos por apresentar o binómio esfera pública/esfera privada, como estando na base da subordinação das mulheres impressa pelo direito, como exposto pela *feminist jurisprudence*. De seguida, relatamos o percurso de conquista dos direitos das mulheres e procedemos a uma enumeração (não exaustiva) das iniciativas e legislação internacionais, regionais e europeias sobre igualdade de género, terminando com a descrição da situação legal e social das mulheres portuguesas, em específico.

O segundo capítulo parte da definição do conceito de discriminação e dos tipos de discriminação negativa para proceder a uma descrição da evolução do direito antidiscriminatório, desde as suas origens no ordenamento jurídico americano, até ao acolhimento e desenvolvimento no direito europeu. Tratamos, de forma autónoma, a discriminação positiva, procedendo a alguns esclarecimentos sobre o conceito e à análise da sua legitimidade no direito comunitário e no direito internacional.

No terceiro capítulo, é feito o relato da evolução geral do conceito jurídico de igualdade, analisando-se a conformidade da discriminação positiva com as suas diferentes conceções, e são referidos, especificamente, os entendimentos do princípio da igualdade na Constituição e jurisprudência constitucional portuguesas. Por fim, é desvendado o modelo da paridade, abordando-se a sua relação com as quotas de género.

No quarto capítulo, exploramos as possíveis variações dos sistemas de quotas de género na participação política, quanto ao tipo, valor, formulação e mecanismos complementares, e examinamos as diferentes soluções encontradas no direito comparado e os fatores adicionais a considerar. Realizamos, ainda, um balanço geral da implementação das quotas, ao confrontar as críticas iniciais com os resultados numéricos e substantivos atuais.

Por fim, o quinto e último capítulo conclui o estudo do tema com um retrato das quotas de género no nosso ordenamento jurídico, começando por relatar o processo que determinou a alteração do (agora) art. 109.º da CRP e que antecedeu à adoção da Lei da

Paridade, cuja construção e resultados são, também, analisados, e terminando com um apontamento sobre a aplicação das quotas de género a novos domínios.

Este tema coloca, portanto, em confronto diversos princípios jurídicos e reclama o desenvolvimento dos seus diferentes entendimentos, para além de suscitar a pertinência de novos conceitos, explorando os limites do direito e levando o direito ao limite, adivinhando-se a sua complexidade. É, precisamente, esta dinâmica que nos propomos a analisar ao longo deste estudo.

# 1. A SUBORDINAÇÃO DA MULHER E A CONQUISTA DE DIREITOS

## 1.1. A SUBORDINAÇÃO DA MULHER

A mulher é, desde a Antiguidade, vista como inferior em relação ao homem e foi, durante séculos, confinada à tutela da principal figura masculina na sua vida, fosse ela o seu pai, o seu marido ou o seu irmão. Esta condição foi já há muito tempo denunciada e é há muito tempo discutida. “Nunca, porém, se torna inútil ou impertinente lembrar o que se sabe – em especial nas horas em que o lembrar corresponde à conveniência de prevenir”<sup>3</sup>.

### 1.1.1. O sistema patriarcal

A subordinação legal das mulheres foi designada, por John Stuart Mill, como “um dos principais obstáculos ao desenvolvimento humano”<sup>4</sup>. O sistema patriarcal instaurado, segundo Mill, representa a tradução para a lei da condição de servidão das mulheres em relação aos homens, mantida pela superioridade de força física destes. É neste sentido e com uma certa incredulidade que o Autor conclui a persistência, ainda que suavizada, da “lei do mais forte”<sup>5</sup>.

As leis e o costume mantinham a mulher em casa, encarregue de funções domésticas, à margem da vida social, e barravam-lhe o acesso à educação e ao mercado de trabalho, restringindo-a à esfera privada. A separação entre esfera privada e esfera pública – aquela designada à mulher, enquanto responsável pelo cuidado do lar e dos filhos, e esta entendida como domínio masculino – é apontada como o sistema que está na base da desigualdade de género, enquanto estrutura social que extirpa as mulheres de estatuto legal e autonomia financeira, retirando-lhes o controlo sobre as suas vidas e determinando a sua dependência relativamente ao homem.

---

<sup>3</sup> A citação é de COSTA, Sousa, “A mulher na Revolução Francesa”, Separada do volume LXVIII, Revista Guimarães, 1958, p. 6

<sup>4</sup> MILL, John Stuart, *A Sujeição das Mulheres*, Almedina, Coimbra, Julho, 2006, p. 33.

<sup>5</sup> Cf. *Ibidem*, p. 42 e ss.

A subjugação das mulheres aos homens, devido à sua natureza ou biologia, tem-se como pressuposto do sistema patriarcal. A introdução do conceito de “género” permitiu desconstruí-lo, ao revelar que a posição das mulheres na sociedade não é algo natural, que deriva da sua fisionomia, mas uma “invenção social e política”<sup>6</sup>. A distinção entre os conceitos de sexo e género, que teve origem na psicologia, nos anos 50, e foi posteriormente adotada por autoras feministas, nos anos 70, estabeleceu um contraste entre as características biológicas de uma pessoa – o *sexo* – e a “construção social” dos diferentes papéis dos homens e das mulheres e das funções por eles/as desempenhadas na sociedade – o *género*<sup>7</sup>.

Simone de Beauvoir fala numa verdadeira imposição à mulher da condição de sexo inessencial – nas suas palavras, “o Outro” – pelo homem, que, eventualmente, é formalizada nas leis, estabelecendo-se o *patriarcado*<sup>8</sup>. Este conceito é discutido desde o séc. XVII e recebeu diferentes significados, ao longo do tempo, desde uma mera questão de linguagem e tradições familiares da importância paterna, até uma mais significativa “forma de poder político”<sup>9</sup>.

*“A society is patriarchal to the degree that it promotes male privilege by being male dominated, male identified, and male centered. It is also organized around an obsession with control and involves as one of its key aspects the oppression of women”*<sup>10</sup>.

Uma “obsessão com controlo” – especificamente, sobre a mulher e o seu corpo – continua a ser a expressão indicada para descrever o paradigma atual e os obstáculos ainda existentes à igualdade de género. Seja através da criminalização do aborto – de novo em discussão nos Estados Unidos, com a reversão de *Roe v. Wade*<sup>11</sup> –, da imposição da utilização do véu islâmico no Irão ou da sua proibição em França, da mutilação genital

---

<sup>6</sup> PATEMAN, Carole, “O Contrato Sexual: o fim da história?”, Revista *Ex aequo*, N.º 8, 2003, p. 36.

<sup>7</sup> Cf. HAIG, David, “The Inexorable Rise of Gender and the Decline of Sex: Social Change in Academic Titles, 1945–2001”, Plenum Publishing Corporation, Archives of Sexual Behavior, Vol. 33, n.º 2, 2004, p. 91 a 95.

<sup>8</sup> Vide BEAUVOIR, Simone de, “O Segundo Sexo...”, cit., pp. 126 e ss.

<sup>9</sup> Sobre o(s) significado(s) do conceito “patriarcado”, v. PATEMAN, Carole, *The Sexual Contract*, Polity Press, 1988, pp. 19 a 38.

<sup>10</sup> JOHNSON, Allan G., *The Gender Knot: Unraveling Our Patriarchal Legacy*, Philadelphia, Temple University Press, 2005, p. 5.

<sup>11</sup> US Supreme Court, *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973). Disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/410/113/> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

feminina<sup>12</sup> ou da violência contra as mulheres, no espaço privado (violência doméstica e sexual) e no espaço público (assédio sexual, abuso, tráfico humano, violência sexual em conflitos), o objetivo parece ser o mesmo: controlar as mulheres. Controlar o que fazem, como agem e como se apresentam, controlar as suas escolhas e o seu destino, controlar a sua fé e os seus sentimentos.

### 1.1.2. A resistência à igualdade de género

#### 1.1.2.1. A exclusão das mulheres das revoluções liberais

Este paradigma marcou os primeiros passos na construção da igualdade enquanto conceito jurídico dados pelas Declarações liberais, que deixaram uma herança acolhida pelas Declarações de direitos e Constituições ulteriores, nomeadamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, das Nações Unidas. No caso francês, o feminismo e a Revolução não são tidos como conflituais, nos primeiros anos, e a participação das mulheres na vida política é bem aceite e até encorajada. É a partir de 1791, que “as escolhas constitucionais e legislativas da Revolução rejeitam o feminismo” e, para colocar fim ao crescimento da ação política das mulheres, em 1793, são-lhes retirados os direitos de organização e reunião<sup>13</sup>. A mulher passa a ser retratada como um “perigo iminente” na política, à medida que é instaurada uma retórica de demonização das mulheres revolucionárias, através de alegações de loucura e de acusações de “agressividade monstruosa” e imoralidade<sup>14</sup>. Apesar do envolvimento notável das mulheres nos movimentos revolucionários dos séculos XVIII e XIX, em particular na Revolução francesa de 1789, aquelas não foram por eles consideradas. Pior, foram premeditadamente excluídas.

Como resposta a essa exclusão, Olympe de Gouges escreveu a *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*, de 1791, que reivindica a igualdade de direitos entre

---

<sup>12</sup> Esta prática é reconhecida internacionalmente como uma violação dos direitos humanos das mulheres e das crianças e como um enorme obstáculo à igualdade de género, como foi declarado, oficialmente, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 67/146, de 20 de dezembro de 2012.

<sup>13</sup> DEVANCE, Louis, “Le féminisme pendant la Révolution française”, *Annales historiques de la Révolution française*, N.º 229, 1977, p. 342.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 347 a 350.

homens e mulheres, nomeadamente no acesso ao emprego e na propriedade privada<sup>15</sup>. O documento inspirou iniciativas similares, tanto dentro, como fora do país. Em 1848, surgiu em *Seneca Falls*, nos Estados Unidos, a *Declaration of Sentiments*. Ambas são designadas de “Declarações Alternativas”, visto que tiveram como objetivo a inclusão das mulheres nos movimentos da altura.

Várias foram as tentativas de estender às mulheres os direitos políticos reivindicados, especificamente na Constituição francesa de 1793, mas a reticência de passar da doutrina à ação e a resistência à igualdade entre os sexos, especialmente no seio da classe trabalhadora, não o permitiram<sup>16</sup>. Os homens da Revolução insistiram nas funções femininas de esposa e de mãe, atribuídas pela sua “natureza”, e reduziram o papel das mulheres ao apoio aos seus maridos e à educação de filhos patriotas, sem lugar na vida pública<sup>17</sup>.

#### 1.1.2.2. A “natureza” da mulher

A mulher está, por questões biológicas, inevitavelmente associada à função reprodutora, que historicamente justificou a sua redução ao papel de mãe e às tarefas de cuidadora do lar. A sua imposição enquanto “o todo” do que é a mulher, de forma a determinar a sua posição na sociedade, é, no entanto, um acontecimento histórico-social e não natural. “Trata-se de saber como a natureza foi nela revista através da história; trata-se de saber o que a humanidade fez da fêmea humana”<sup>18</sup>. É a forma como o corpo feminino é perspectivado no seio da sociedade que molda o seu significado social, traçando o seu destino, o que não acontece com os homens:

*“From a feminist perspective, women have no more special relation to nature ‘naturally’ than men do; their relation to nature, like men’s, is a social product. Man’s relation to nature is probably equally profound and determinative of his being, but he is not*

---

<sup>15</sup> Vide GOUGES, Olympe de, *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã*, Funchal: Nova Delphi, 2010, pp. 31 a 49.

<sup>16</sup> DEVANCE, Louis, “Le féminisme pendant la Révolution française”, cit., pp. 357 e ss.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 368 e 369.

<sup>18</sup> BEAUVOIR, Simone de, “O Segundo Sexo...”, cit., p. 79.

*socially limited to it. Men's supposed superior strength does not confine them to being beasts of burden. Men also reproduce; women also labor*<sup>19</sup>.

A preocupação com a descida da taxa de natalidade e a sua relação com a inserção das mulheres na vida social e profissional é apontada como uma das justificações para o fracasso do movimento feminista na Revolução francesa. O crescimento demográfico do final do séc. XVIII deu ênfase ao papel materno e doméstico atribuído à mulher e acreditava-se que a extensão dos direitos políticos poderia representar um risco para a natalidade<sup>20</sup>. Estudos recentes mostram que existe, efetivamente, uma correlação entre a diminuição da taxa de fertilidade e o aumento da atividade profissional das mulheres<sup>21</sup>. Estas continuam a ser as principais responsáveis pelo cuidado dos filhos, o que pode justificar a decisão de não os terem. Assim, a partilha de responsabilidades domésticas e parentais entre homens e mulheres, de forma igualitária, torna-se crucial<sup>22</sup>.

A importância que a maternidade tem para o futuro da humanidade é inegável. Porém, dá-la “como fim supremo à mulher do ponto de vista social, é cercear a sua valorização e dar ao homem a missão de a defender e logicamente de a governar”<sup>23</sup>. Esta condição teve repercussões no estatuto legal e na condição pessoal das mulheres, que estão ainda hoje por remediar.

### 1.1.2.3. O papel do direito e as críticas feministas

O direito contribuiu, durante muito tempo, para a condição minorizada da mulher, vendando-lhe o acesso à esfera pública e ignorando a regulação da esfera privada, imprimindo, assim, a separação das duas<sup>24</sup>. A lei foi feita por e à figura dos homens e, dessa

---

<sup>19</sup> MACKINNON, Catharine A., *Toward a Feminist Theory of the State*, Cambridge, Harvard University Press, 1991, pp. 15 e 16.

<sup>20</sup> DEVANCE, Louis, “Le féminisme pendant la Révolution française”, cit., p. 368.

<sup>21</sup> Cf. DAVIES, Ron, “Promoting fertility in the EU: Social policy options for Member States”, Library Briefing, Library of the European Parliament, 21/05/2013, p. 2.

<sup>22</sup> Medidas que potencializem uma melhor conciliação entre a vida familiar e a vida profissional, como, por exemplo, horários flexíveis de trabalho, disponibilização de serviço de creche, habitação acessível revelam-se, portanto, muito importantes, cf. *Ibidem*, pp. 5 e 6.

<sup>23</sup> GUIMARÃES, Elina, “Sete Décadas de Feminismo”, Lisboa, Comissão para a Igualdade e Direitos das Mulheres, Presidência do Conselho de Ministros, Ditos & Escritos, N.º 2, 1991, p. 15.

<sup>24</sup> Vide SOUSA, Rita Mota, *Introdução às Teorias Feministas do Direito*, Edições Afrontamento, 2015, p. 29.

forma, o direito acabou por acolher as suas experiências e perspectiva como a *norma*<sup>25</sup>, o que faz da mulher a “exceção à norma que é o homem”<sup>26</sup>. O Estado acolheu o sistema de subordinação social das mulheres, através da lei, legitimando e normalizando este paradigma<sup>27</sup>.

O sujeito de direito é e sempre foi aquele que detém em si todos os direitos e obrigações legais e, portanto, por definição, o homem, ao passo que o estatuto legal da mulher era definido consoante a sua posição em relação a este. Esta dinâmica resultou na formação de “categorias de mulheres” (v.g., mulheres solteiras, mulheres casadas, mulheres sérias, mulheres honestas ou desonestas, mulheres “públicas”), que tinham um efeito direto na forma como eram vistas e tratadas pela lei<sup>28</sup>.

A eliminação das normas discriminatórias, através da *neutralização* dos preceitos legais, não teve os efeitos práticos desejados, existindo uma distinção importante associada à condição das mulheres entre “direito no papel” e “direito na realidade”, uma vez que a igualdade *de jure* não garante a não discriminação *de facto*<sup>29</sup>. A teoria feminista do direito (ou *feminist jurisprudence*) denuncia que a linguagem neutral e objetiva utilizada pelo direito encobre o poder e a dominação institucionais<sup>30</sup>. A neutralidade e a objetividade são, nestes termos, um “mito” do sistema patriarcal<sup>31</sup> e na verdade refletem o “ponto de vista masculino”<sup>32</sup>.

As exigências de neutralidade no constitucionalismo moderno parecem, ademais, contraditórias, tendo em conta que o sexo não é uma característica alheia ao direito, mas uma verdadeira categoria social imposta pelo Estado, que carrega em si uma hierarquia<sup>33</sup>. A

---

<sup>25</sup> Repare-se, por exemplo, na utilização da figura do “homem médio (diligente, fiel ao direito, bom chefe de família)” como referência jurídica comportamental, v. FINLEY, Lucinda M., “Breaking Women's Silence in Law: The Dilemma of the Gendered Nature of Legal Reasoning”, *Notre Dame Law Review*, Vol. 64, N.º 886, 1989, p. 893; SCALES, Ann C., “The Emergence of Feminist Jurisprudence: An Essay”, *The Yale Law Journal*, Vol. 95, 1986, p. 1377 e ss.

<sup>26</sup> BELEZA, Teresa Pizarro, *Direito das Mulheres e da Igualdade Social*, Coimbra, Almedina, Julho de 2010, p. 62.

<sup>27</sup> MACKINNON, Catharine A., *Toward a Feminist Theory of the State*, cit., p. 237.

<sup>28</sup> BELEZA, Teresa Pizarro, “Género e Direito: Da Igualdade ao ‘Direito das Mulheres’”, *Revista Themis*, ano I, n.º 2, 2000, p. 45.

<sup>29</sup> Cf. DAHL, Tove Stang, *O Direito das Mulheres: Uma Introdução à Teoria do Direito Feminista*, Fundação Calouste Gulbenkian, 1993, p. 58

<sup>30</sup> FINLEY, Lucinda M., “Breaking Women's Silence in Law...”, cit., pp. 896 e 897.

<sup>31</sup> SCALES, Ann C., “The Emergence...”, cit., p. 1386.

<sup>32</sup> BELEZA, Teresa Pizarro, *Direito das Mulheres e da Igualdade Social*, cit., p. 66.

<sup>33</sup> NAFFINE, Ngaire, “Our legal lives as men, women and persons”, *Legal Studies*, Vol. 24, Issue 4, 2004, p. 630.

ideia de neutralidade sexual na lei não é coerente com a importância que o direito dá ao sexo, enquanto uma das características identitárias definidas aquando do nosso nascimento. Para além disso, também não é coerente com a própria linguagem legal, uma vez que não existe forma de legislar em termos *gender-neutral*, se não utilizando pronomes masculinos e, portanto, sexuais<sup>34</sup>.

Partindo desta análise, a *feminist jurisprudence* introduz “novas leituras e perspetivas do direito, da norma jurídica e da sua interpretação e aplicação”, corrigindo as suas tendências patriarcais. Deste modo, nasce uma nova “cultura jurídica centrada na ideia de justiça substantiva”<sup>35</sup>. A teoria feminista do direito apresenta uma “intenção reformadora, quer ao nível da construção teórica, quer no plano da formulação de propostas normativas” que marcam o sistema jurídico<sup>36</sup>.

## 1.2. A CONQUISTA DE DIREITOS

### 1.2.1. O movimento sufragista

A Nova Zelândia e a Austrália foram os primeiros países a conceder o direito de voto às mulheres, em 1893 e 1908, respetivamente. Em Inglaterra, as mulheres da classe trabalhadora eram verdadeiramente exploradas nas diferentes profissões e enfrentavam condições de pobreza extrema. A pobreza e a desigualdade vividas durante o séc. XIX inspiraram a fundação do movimento sufragista, que juntou esforços para a extensão do direito de voto às mulheres, acreditando-se poder ter um papel importante na proteção dos seus interesses, como tinha acontecido para os homens<sup>37</sup>. Este movimento viria a ser a primeira vez que as mulheres se uniram enquanto tal numa causa coletiva<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 636 e 637: “... it is deeply interesting that we are still required to think of two sexes with one of the two sexed pronouns for it means that it is always a feat of the imagination, making women present in our legal language”.

<sup>35</sup> SOUSA, Rita Mota, Introdução às Teorias Feministas do Direito, cit., p. 56.

<sup>36</sup> MACHADO, Jónatas E. M., *Liberdade de Expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*, *Stvdia Ivridica*, 65, Universidade de Coimbra, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, pp. 178 e ss.

<sup>37</sup> ATKINSON, Diane, *Votes for Women*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 7 e 8.

<sup>38</sup> *Vide* BEAUVOIR, Simone de, “O Segundo Sexo...”, cit., pp. 218 e 219.

Inicialmente, o movimento foi encabeçado pelas *suffragists*, membros da *National Union of Women's Suffrage Societies* (NUWSS), que atuavam através de propaganda pacífica. No início do séc. XX, a luta pelo voto ganhou um novo ímpeto com a criação da *Woman Social and Political Union*, cujos membros eram as *suffragettes*, que agiam segundo o lema “*Deeds not Words*”, violando a lei e recorrendo a práticas abusivas e até mesmo violentas, como forma de atrair atenção mediática<sup>39</sup>.

Vários eram os opositores ao voto das mulheres, conhecidos como os “anti-sufragistas”. Estes argumentavam que as mulheres: seriam corrompidas pela política; se se envolvessem na política, deixariam de casar e de ter filhos, o que colocava em causa o futuro da raça humana; eram seres emotivos, incapazes de tomar decisões políticas conscientes<sup>40</sup>. As suas vozes ecoavam por todo o país e o apoio que encontraram adiou o sufrágio feminino, em Inglaterra, até 1918, ano em que as mulheres com mais de 30 anos, que cumprissem requisitos de propriedade e instrução, foram autorizadas a votar. A extensão do direito de voto a todas as mulheres com mais de 21 anos só teve lugar em 1928.

Na altura, a esperança das sufragistas era que o voto significasse a sua liberdade e igualdade. No entanto, foi apenas o início de uma longa luta. A partir de 1918, muitos dos membros da NUWSS, que, em 1919, mudou o nome para *National Union of Societies for Equal Citizenship*, continuaram a campanha sufragista para (nova) extensão do direito de voto às mulheres nas mesmas condições previstas para os homens, ao mesmo tempo que se focavam em assuntos como a igualdade salarial, leis de divórcio mais justas e a abertura de novas profissões às mulheres<sup>41</sup>.

As duas Grandes Guerras tiveram uma enorme influência na evolução da posição das mulheres na sociedade, visto que estas tiveram de sair dos lares para substituir os homens que se ausentavam para combater e, assim, desempenharam funções importantes, nomeadamente na indústria. Para além disso, logo na Primeira Guerra as mulheres tiveram uma participação nas hostilidades, em grande parte associada a funções de auxílio,

---

<sup>39</sup> Sobre o tipo de ação de cada grupo, v. ATKINSON, Diane, *Votes for Women*, cit., p. 10 e ss.

<sup>40</sup> ATKINSON, Diane, *Votes for Women*, cit., p. 9.

<sup>41</sup> Cf. *Ibidem*, p. 40.

principalmente, como enfermeiras<sup>42</sup>. O importante papel assumido no esforço de guerra motivou, inclusive, a concessão do direito de voto a parte das mulheres, em Inglaterra<sup>43</sup>.

### 1.2.2. A segunda vaga do feminismo

Numa fase posterior, perante a persistência da subordinação social e das discriminações legais contra as mulheres, o movimento feminista ganhou uma força renovada nos anos 60 e entou novas exigências, provenientes de uma consciencialização desenvolvida da situação das mulheres na sociedade e na família. Foi essa consciencialização que inspirou o lema “*the personal is political*”<sup>44</sup> da segunda vaga do feminismo (dos anos 60 até ao fim dos anos 80), nos Estados Unidos. Os grupos de *consciousness-raising* foram muito importantes para o desenvolvimento do movimento de libertação, pois através deles existia uma troca de experiências pessoais entre mulheres, que permitiu a constatação de que estas partilhavam uma condição de inferioridade em relação aos homens, devido ao seu sexo (enquanto grupo), o que criou uma sensação de comunidade<sup>45</sup>.

A primeira (e mais importante) organização a ser formada, no seio deste movimento, foi a *National Organization for Women* (NOW), que se focou nos problemas legais e económicos e exigiu mais oportunidades e melhores condições para as mulheres no mercado de trabalho<sup>46</sup>. As reivindicações da segunda vaga expandiram-se aos direitos reprodutivos, aos direitos sociais, ao combate à violência doméstica e, em geral, à luta pela igualdade, tendo motivado o debate sobre estes temas noutros países, nomeadamente nos países europeus.

---

<sup>42</sup> Na Segunda Guerra Mundial, esse papel foi mais ativo: para além de trabalharem em fábricas de armamento, fizeram parte de unidades de combate e participaram diretamente na batalha (no exército soviético constituíam cerca de 8% das forças armadas), cf. KRILL, Françoise, “The Protection of Women in International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, N.º 249, Dezembro de 1985, pp. 349 e 350.

<sup>43</sup> Vide ATKINSON, Diane, *Votes for Women*, cit., p. 39.

<sup>44</sup> Este *slogan* tem origem no artigo de Carol Hanisch com o mesmo título, que relata a partilha de experiências pessoais entre mulheres em reuniões de grupo, como uma “forma de ação política”, uma vez que os seus problemas pessoais são, na realidade, problemas políticos. Disponível em <https://www.carolhanisch.org/CHwritings/PIP.html> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

<sup>45</sup> Sobre o método de *consciousness-raising*, v. MACKINNON, Catharine A., *Toward a Feminist Theory of the State*, cit., pp. 83 a 105.

<sup>46</sup> Vide FREEMAN, Jo, “The Origins of the Women’s Liberation Movement”, *American Journal of Sociology*, Vol. 78, N.º 4, 1973, p. 795 e ss.

### 1.3. OS DIREITOS DAS MULHERES COMO DIREITOS HUMANOS

#### 1.3.1. As limitações da Declaração Universal dos Direitos Humanos

No séc. XX, depois da Segunda Guerra Mundial e fruto das aprendizagens dela retiradas, foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, no seguimento da criação da Organização das Nações Unidas, em 1945. A Declaração consagra um conjunto de direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais tidos como basilares para outros instrumentos internacionais de direitos humanos que a seguiram. Aliás, a sua importância é visível no facto de, embora não tenha força jurídica vinculativa, ser considerada direito costumeiro e, para alguns, “verdadeiro *ius cogens*”, isto é, ter natureza de norma imperativa<sup>47</sup>.

No seu Preâmbulo declara a “igualdade de direitos dos homens e das mulheres”, concretizando essa ideia no artigo 1.º, que determina a “igualdade em dignidade e em direitos” de “todos os seres humanos”, e no artigo 2.º, que prevê a não distinção em função do sexo na invocação desses mesmos direitos. Todavia, assim como aconteceu com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966), que vieram efetivar os direitos nela contidos, aquando da redação da DUDH, o foco da comunidade internacional não era as mulheres e, por isso, verificou-se uma incapacidade de conceptualização da situação de desigualdade social vivida pela grande maioria.

Neste sentido, os instrumentos de direito internacional dos direitos humanos revelaram-se “insuficientes para contemplarem as situações de vida das Mulheres”<sup>48</sup>, algo que foi rapidamente compreendido. Pelo menos é essa a interpretação que fazemos da elaboração da Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres<sup>49</sup>, em 1952, que veio

---

<sup>47</sup> CASEIRO, Sofia, *Portugal e a Proteção Internacional de Direitos Humanos*, 1.ª ed., Imprensa Nacional - Casa da Moeda, Novembro de 2018, pp. 27 e 28.

<sup>48</sup> ALMEIDA, Maria Teresa Féria de, “Se as Mulheres fossem Seres Humanos”, Coimbra Editora, Revista JULGAR, N.º 22, 2014, p. 102.

<sup>49</sup> A Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres foi adotada a 31 de março de 1953, por impulso da pesquisa realizada pela Comissão da Condição da Mulher das Nações Unidas, sobre os direitos políticos das mulheres nos Estados-membros, e entrou em vigor a 7 de julho de 1954. Até à data, conta com 123 signatários.

proteger o seu direito de voto (artigo 1.º), assim como o direito a serem eleitas (artigo 2.º) e de ocuparem cargos públicos (art. 3.º) nas mesmas condições do que os homens. Concluiu-se a especificidade da condição da mulher e a necessidade de proteger os seus direitos e de combater a discriminação sexual e, assim, deu-se início a uma vaga de iniciativas e legislação, no âmbito da ONU.

### 1.3.2. Iniciativas das Nações Unidas

#### 1.3.2.1. A Década da Mulher

A Assembleia Geral declarou o ano de 1975 como o “Ano Internacional da Mulher”, organizando a *First UN Conference on Women*, na Cidade do México, inspirada pelo movimento de libertação das mulheres. No evento, declarou-se a década que se seguiu como a “UN Decade for Women” (1975-1985), descrita como uma “revolução silenciosa”<sup>50</sup>, que mobilizou mulheres por todo o mundo, desencadeando uma série de acontecimentos, nomeadamente a elaboração de relatórios, reuniões e petições, e levando à partilha e debate de preocupações e problemas relacionados com as mulheres. Ainda que ignorada pelos média, esta iniciativa possibilitou o diálogo sobre a Mulher na comunidade internacional e a introdução de pequenas (mas significativas) mudanças.

Durante esta década, foram organizadas mais duas conferências internacionais: uma em Copenhaga, em 1980; e a outra em Nairóbi, em 1985, da qual resultou o relatório “Forward Looking Strategies”, que previa a adoção de estratégias para o futuro. O mais importante a retirar deste período foram os vários estudos e estatísticas realizadas, que permitiram que, pela primeira vez, as mulheres de todo o mundo fossem “contadas” e as suas necessidades fossem enumeradas, contribuindo para a consideração da condição da mulher nas políticas a adotar, não só pela ONU, mas pela comunidade internacional, em geral<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> ZINSSER, Judith P., “The United Nations Decade for Women: A Quiet Revolution”, *The History Teacher*, Vol. 24, N.º 1, 1990, p. 20 (tradução livre).

<sup>51</sup>Cf. *Ibidem*, p. 22 (tradução livre).

### 1.3.2.2. A IV Conferência Mundial sobre a Mulher e a Plataforma de Pequim

A IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher foi organizada em setembro de 1995, em Pequim, e serviu de palco à proclamação da ideia de que “os Direitos das Mulheres são Direitos Humanos”<sup>52</sup>. Esta afirmação parece constatar o óbvio, mas serve como denúncia do facto de as mulheres não terem ainda o respeito que se deve a qualquer ser humano. Virgínia Ferreira indica que esta perspetiva possibilita enquadrar a discriminação sexual, não como um mero conflito entre sexos, mas como um problema de violação dos direitos básicos das mulheres, o que, por sua vez, permite formular exigências comuns, implementar estratégias e encontrar soluções<sup>53</sup>.

A Conferência de Pequim teve na sua base duas estratégias fundamentais: *women empowerment*, isto é, a “capacitação das mulheres para a mudança e para o desenvolvimento”; e *gender mainstreaming*, que se prende com a integração da perspetiva de género em todas as políticas e discussões<sup>54</sup>.

Da sua realização, proveio a Plataforma de Ação de Pequim, na qual foram delineadas “doze áreas de especial preocupação”: a pobreza; as desigualdades na educação e nos cuidados de saúde; a violência contra as mulheres; os efeitos dos conflitos armados (ou outros) para as mulheres; as desigualdades nas estruturas políticas e económicas e no acesso aos recursos; o desrespeito pelos direitos humanos das mulheres; o retrato da mulher nos meios de comunicação; a desigualdade de género na gestão de recursos e na preservação do ambiente; e a discriminação e violação dos direitos das raparigas. Para cada uma delas foram discutidas e implementadas estratégias com o objetivo de concretizar os direitos humanos de mulheres e raparigas por todo o mundo<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> A expressão “*Women’s rights are Human rights*” já teria sido declarada pela Conferência das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos, de Viena, em 1993, mas foi eternizada por Hillary Clinton, no seu discurso durante a conferência de 1995, enquanto Primeira Dama dos Estados Unidos.

<sup>53</sup> FERREIRA, Virgínia, “Para uma redefinição da cidadania: a sexualização dos Direitos Humanos”, in *Direitos Humanos das Mulheres*, Corpus Iuris Gentium Conimbrigae 4, Coimbra Editora, 2005, pp. 19 e 20.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>55</sup> Sobre a Plataforma de Ação de Pequim, v. ROSEIRA, Maria de Belém, “Plataforma de Pequim”, in *Direitos Humanos das Mulheres*, Corpus Iuris Gentium Conimbrigae 4, Coimbra Editora, 2005, p. 97.

### 1.3.2.3. A CEDAW

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres<sup>56</sup>, de 1979, conhecida como CEDAW, veio efetivar as disposições da Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, adotada no seio da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1967<sup>57</sup>.

Ao longo do seu texto, a Convenção foca-se em diferentes áreas, garantido a igualdade em campos como, por exemplo, a educação, o emprego, os cuidados de saúde e a política. Através dela, os Estados-parte comprometem-se a condenar “a discriminação contra as mulheres sob todas as suas formas”, designadamente adotando medidas legislativas que a proíbam (artigo 2.º) e garantindo “o pleno desenvolvimento e o progresso das mulheres” em todos os domínios (artigo 3.º). O texto da Convenção vai ainda mais longe e prevê a adoção de medidas, por parte dos Estados, que visem a eliminação de preconceitos e práticas costumeiras que se fundem na inferioridade ou superioridade de algum dos sexos (artigo 5.º).

Em 1999, a Comissão do Estatuto da Mulher das Nações Unidas adicionou à Convenção um Protocolo Opcional, que atribui competências ao Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres para receber participações de violações das disposições da Convenção e instaurar inquéritos, estabelecendo assim um mecanismo de controlo. Este Protocolo conta com a assinatura de Portugal e vigora no nosso ordenamento jurídico deste 2002.

### 1.3.3. O papel das instituições regionais e europeias

#### 1.3.3.1. Conselho da Europa

Destacam-se, neste âmbito, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (doravante CEDH) e a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à

---

<sup>56</sup> Foi aprovada na II Conferência das Nações Unidas para a Década da Mulher, em Copenhaga, a 18 de Dezembro de 1979, e ratificada por Portugal através da Lei n.º 23/80, de 26 de julho de 1980.

<sup>57</sup> CASEIRO, Sofia, *op. cit.*, p. 60.

Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, conhecida como “Convenção de Istambul”, ambas adotadas no seio do Conselho da Europa.

A CEDH, cuja designação oficial é “Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais”, foi adotada em 1950, e é “monitorizada” pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos<sup>58</sup>. Compreende um catálogo de direitos fundamentais que inclui a proibição de discriminação, prevista no art. 14.º, que é reconhecido como um verdadeiro direito à igualdade. Este direito não tem existência independente, devendo ser conjugado com um dos restantes direitos previstos na Convenção. O Protocolo n.º 12 adicional à Convenção, que está em vigor na ordem jurídica portuguesa desde 2017, veio tentar resolver esta lacuna, prevendo uma “cláusula geral de igualdade”<sup>59</sup>.

A Convenção de Istambul, adotada em 2011 e ratificada por Portugal em 2013, tem como objetivo a prevenção, investigação e punição dos atos de violência de género. Para tal, os Estados-parte comprometem-se a adotar medidas legislativas que devem ter em conta uma *perspetiva de género*<sup>60</sup>. À luz deste documento, a violência de género, na forma, por exemplo, de violência doméstica, violência sexual ou assédio sexual, é uma “manifestação das relações de poder historicamente desiguais” entre os sexos e, assim, todos os tipos de violência contra as mulheres são considerados violações graves dos seus direitos humanos e a sua erradicação é essencial para a concretização da igualdade entre homens e mulheres<sup>61</sup>.

#### 1.3.3.2. União Europeia

A igualdade de género é uma das grandes preocupações do Direito da União Europeia, o que se reflete na quantidade de legislação sobre o assunto<sup>62</sup>. O art. 157.º do TFUE (antigo art. 141.º do TCE) é, desde logo, uma norma importante, na medida em que estabelece a remuneração igual por trabalho igual, entre os trabalhadores e trabalhadoras. A

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>59</sup> BARRETO, Ireneu Cabral, “A mulher à luz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”, in *Direitos Humanos das Mulheres*, Corpus Iuris Gentium Conimbrigae 4, Coimbra Editora, 2005, p. 143.

<sup>60</sup> CASEIRO, Sofia, *op. cit.*, p. 168.

<sup>61</sup> *Vide* SOTTOMAYOR, Maria Clara, “A Convenção de Istambul e o Novo Paradigma da Violência de Género”, *Revista ex aequo*, n.º 31, 2015, p. 106.

<sup>62</sup> Cf. CANOTILHO, Mariana Rodrigues, “La igualdad de género en el Derecho Constitucional europeo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 9, N.º 17, Enero-junio, 2012, p. 104 e ss.

Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, que funciona como uma Constituição para a UE, prevê, para além do princípio da não discriminação em razão do sexo (art. 21.º), a igualdade entre homens e mulheres, no art. 23.º, que estabelece que a mesma deve ser garantida “em todos os domínios”.

Para além disso, existe um conjunto de diretivas europeias com o objetivo de assegurar a igualdade de género em diversas áreas, nomeadamente, a Diretiva 2004/113/CE do Conselho, relativa à igualdade no acesso a bens e serviços, a Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (que revogou a Diretiva 76/207/CEE do Conselho) e a Diretiva 2019/1158/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores (que revogou a Diretiva 2010/18/UE do Conselho).

#### 1.4. A CONDIÇÃO DAS MULHERES PORTUGUESAS

##### 1.4.1. A Primeira República

A instauração da República, em 1910, proporcionou pequenos avanços na condição das mulheres portuguesas, nomeadamente, no direito da família e no campo do emprego. As designadas “Leis da Família” vieram estabelecer a igualdade entre cônjuges no casamento e a “Lei do Divórcio” (Decreto de 3 de novembro de 1910) admitiu o divórcio pela primeira vez em Portugal<sup>63</sup>.

As mulheres começavam a frequentar o ensino superior e, na área laboral, foram admitidas em postos de trabalho exclusivamente designados a homens (como por exemplo, advogado e conservador), na decorrência da Primeira Guerra Mundial, que modificou a sua situação legal<sup>64</sup>. Em 1911, Carolina Beatriz Ângelo, médica viúva, torna-se a primeira

---

<sup>63</sup> Para uma enumeração das várias alterações legislativas em benefício da mulher, em Portugal, v. NETO, Luísa, *Novos Direitos ou Novo(s) Objecto(s) para o Direito?*, 1.ª ed, U.Porto editorial, 2010, p. 92 e ss.

<sup>64</sup> Vide BELEZA, Teresa Pizarro, *Mulheres, Direito, Crime ou a Perplexidade de Cassandra*, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1990, pp. 159 e ss.

mulher a votar em Portugal, nas eleições para a Assembleia Constituinte, enquanto “chefe de família”, posição de assumiu após a morte do seu marido.

Durante este período, deram-se passos importantes na militância feminista do nosso país, especificamente com a fundação do “Conselho Nacional das Mulheres Portuguesas”, a primeira associação feminista em Portugal, que representou mais tarde a “Aliança Internacional para o Sufrágio Feminino”, cujo lema era: “A mulher quer os seus direitos para cumprir os seus deveres”<sup>65</sup>.

#### 1.4.2. O período do Estado Novo

O Estado Novo (1933-1974) constituiu um período de enorme repressão social, especialmente para as mulheres, determinando retrocessos em determinadas matérias, relativamente à Primeira República. A Constituição Política de 1933 estabeleceu o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei no seu art. 5.º e a “negação de qualquer privilégio de sexo”. Porém, ressaltou “quanto à mulher, as diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família”. A invocação da natureza da mulher remete para a “já antiga querela da natureza contra a cultura, em que o público domina o privado”<sup>66</sup>. Para além disso, começando por enunciar a “igualdade de direitos e deveres dos dois cônjuges quanto à sustentação e educação dos filhos” (art. 12.º, 2.º parágrafo), acaba por definir a existência de um “chefe” de família (art. 17.º), encarregue das responsabilidades cívicas e sociais relacionadas com a família. Este paradigma foi, mais tarde, acolhido pelo Código Civil de 1966, que estabelecia, na sua versão originária, que era o marido quem representava a família e decidia sobre os assuntos familiares (art. 1674.º) e à mulher cabia, expressamente, o “governo doméstico” (art. 1677.º).

Os ideais e a doutrina da Igreja Católica, nomeadamente aqueles relacionados com a posição da mulher, influenciaram as várias áreas da sociedade. Na escola, os ensinamentos relativos ao “lugar da mulher” reduziam-na à procriação, traçando o caminho das crianças

---

<sup>65</sup> GUIMARÃES, Elina, “Mulheres portuguesas ontem e hoje”, Comissão da Condição Feminina, 1979, p. 12 e ss.

<sup>66</sup> COVA, Anne; PINTO, António Costa, “O Salazarismo e as Mulheres: Uma Abordagem Comparativa”, Penélope, N.º 17, 1997, p. 72.

na sociedade portuguesa desde muito cedo<sup>67</sup>. Os currículos propostos pelo legislador – na maior parte dos casos, o Governo, que legislava através de Decreto –, tinham na sua base as funções tradicionalmente associadas à mulher: ser uma “boa esposa, mãe e dona de casa”<sup>68</sup>. A “missão” das mulheres no seio da família não era, pois, coincidente com o trabalho fora de casa<sup>69</sup>.

No que diz respeito à vida laboral, a proteção legal do trabalho dos menores e das mulheres (regulada em conjunto) era considerada “um problema económico e nacional”, visto que se tinha como “mão-de-obra fácil e barata”, representando concorrência para os homens, e, porque, devido à sua “natureza mais fraca”, só deveriam poder realizar tarefas menos esforçadas. Assim, as mulheres estavam proibidas de trabalhar à noite e de desempenhar certas funções e vários eram os empregos que lhes eram condicionados ou mesmo vedados<sup>70</sup>. Algumas das profissões que lhes eram destinadas pressupunham que fossem solteiras e não tivessem filhos (como por exemplo, a enfermagem)<sup>71</sup>.

Já no âmbito dos direitos políticos, é reconhecida a capacidade eleitoral ativa às mulheres, dependente de certas condições, como as habilitações literárias e a quantia anual paga em impostos, mas tal não se traduziu em números significativos<sup>72</sup>. Para além disso, a Constituição de 1933 atribuía o direito de voto para as eleições das juntas de freguesia ao “chefe de família” (art. 17.º), que eram os homens.

A instituição do casamento representava uma *capitis diminutio* para a mulher, que, ainda que pudesse contratar com terceiros sem o consentimento marital, podia a todo o tempo ver o contrato denunciado pelo marido. Foi, ainda, recuperada a figura do “depósito judicial da mulher”, a ser utilizada, por exemplo, para determinar a sua “entrega” ao marido, caso o abandonasse<sup>73</sup>. Ademais, o casamento católico passou a ser indissolúvel, com a assinatura da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa de 1940.

---

<sup>67</sup> MELO, Helena Pereira de, *Os Direitos das Mulheres no Estado Novo - A Segunda Grande Guerra*, Edições Almedina, Coimbra, 2017, p. 25.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>69</sup> COVA, Anne; PINTO, António Costa, “O Salazarismo e as Mulheres...”, cit., p. 75.

<sup>70</sup> MELO, Helena Pereira de, *op. cit.*, pp. 45 e 46.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>72</sup> MOREIRA, Vital, “Participação Política das Mulheres: Do sufrágio à paridade”, in *Direitos Humanos das Mulheres*, Corpus Iuris Gentium Conimbrigae 4, Coimbra Editora, p. 70.

<sup>73</sup> MELO, Helena Pereira de, *op. cit.*, pp. 79 a 82.

Os anos 60 representaram um período de grandes desenvolvimentos a nível da situação legal das mulheres, marcados pela declaração da igualdade salarial através da lei do trabalho, no seguimento da aprovação da Convenção n.º 100 da OIT, pela igualdade do direito de voto entre homens e mulheres para a Assembleia Nacional, em 1968, e pela alteração da lei que determinava a necessidade de autorização marital para que as mulheres pudessem sair do país. No entanto, todos estes passos eram minorizados por circunstâncias como a consideração do marido como o chefe de família no Código Civil de 1966 e os poderes que este continuava a ter na vida laboral e contratual da sua esposa<sup>74</sup>.

#### 1.4.3. A democracia e a Constituição (revolucionária) de 1976

A democracia traçou de imediato novas possibilidades para a mulher, abrindo o acesso à carreira administrativa local, à carreira diplomática e à magistratura<sup>75</sup>, e a nova Constituição significou a plenitude da sua cidadania, através da consagração do princípio da igualdade no artigo 13.º, que, hoje em dia, encontra concretização ao longo do texto constitucional, através de “direitos fundamentais de igualdade”<sup>76</sup> que visam efetivá-lo, como a igualdade de direitos e deveres entre os cônjuges (art. 36.º, n.º 3), a liberdade de escolha de profissão (art. 47.º, n.º 1), o sufrágio universal (art. 49.º, n.º 1), a igualdade de oportunidades no trabalho (art. 58.º, n.º 2, al. b)), a proteção especial do trabalho das mulheres durante a gravidez e após o parto (art. 59.º, n.º 2, al. c) e art. 68.º, n.º 3) e a igualdade no acesso a cargos políticos (art. 109.º), entre outros.

Com o novo paradigma, impunha-se uma alteração profunda ao Código Civil de 1966, que teve lugar com a revisão de 1977, que extinguiu o “poder marital”, assim como a figura do “chefe de família” e eliminou a associação da mulher ao “governo doméstico” e a desigualdade de poderes entre pais e mães em relação aos filhos. O casamento passou a fundar-se na igualdade de direitos e deveres dos cônjuges e a idade mínima para casar para a mulher passou dos catorze para os dezasseis anos, estabelecendo a igualdade formal entre

---

<sup>74</sup> BELEZA, Teresa Pizarro, *Direito das Mulheres e da Igualdade Social*, cit., p. 110.

<sup>75</sup> Vide NETO, Luísa, “Novos Direitos...”, cit., p. 94.

<sup>76</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, 4.ª edição revista (reimpressão), Coimbra Editora, Outubro 2014, p. 343.

homens e mulheres e salvaguardando a possibilidade de uma futura formação profissional por parte da mulher<sup>77</sup>.

No entanto, mesmo com a revogação formal deste tipo de normas, os efeitos que as mesmas têm a nível social não desapareceram automaticamente, devido à capacidade do direito de condicionar a forma de pensar socialmente dominante<sup>78</sup>. A realidade social não conseguiu acompanhar uma ordem jurídica que se transformou “da noite para o dia”, devido aos obstáculos económico-sociais à emancipação das mulheres que continuavam a existir no nosso país<sup>79</sup> e, também, devido a uma mentalidade antifeminista que existe e persiste por cá<sup>80</sup>.

#### 1.4.4. Uma realidade aquém

O processo de “feminização dos sistemas de ensino, formação e emprego”, que teve início com a democracia, potencializado pela intervenção estatal, através da adoção de medidas como a fixação do salário mínimo, do subsídio de desemprego e da licença de maternidade de 90 dias e outros direitos relativos à gravidez e à família, encontrou como obstáculo os limites da nossa economia. Na verdade, o que se verificou foi um aumento das desigualdades entre mulheres, ao passo que ao nível das desigualdades entre mulheres e homens não houve uma alteração comparável. Ou seja, entre a população feminina ativa existe um pequeno grupo de mulheres que assumiu funções técnico-científicas, enquanto as restantes ocuparam postos de trabalho mal pagos e, em grande parte, precários<sup>81</sup>.

Atualmente, as mulheres compõem 61,3% das pessoas com formação superior, ao mesmo tempo que constituem 74,6% das pessoas sem nível de escolaridade, o que poderá representar o contraste entre a falta de escolarização da população mais idosa e uma nova

---

<sup>77</sup> Proposta de Lei no 86/I, *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 120, 3.º suplemento, 16 de junho de 1977.

<sup>78</sup> BELEZA, Teresa Pizarro, *Direito das Mulheres e da Igualdade Social*, cit., pp. 108 e 109.

<sup>79</sup> FERREIRA, Virgínia, “Os paradoxos da situação das mulheres em Portugal”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N.º 52/53, 1999, p. 201.

<sup>80</sup> Importa referir que o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas apontou a persistência de preconceitos em decisões judiciais dos tribunais portugueses, no relatório realizado por Gabriela Knaul na sua missão a Portugal, cf. UN Human Rights Council, “Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Knaul” (A/HRC/29/26/Add.4), 2015, § 72.

<sup>81</sup> FERREIRA, Virgínia, “Os paradoxos...”, cit., p. 202 e ss.

geração de mulheres que completou o ensino superior<sup>82</sup>. Porém, ainda que apresentem um maior nível de escolaridade, as mulheres representam apenas um terço (35,7%) dos/as representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores/as e gestores/as executivos/as<sup>83</sup>. Para além disso, nesse tipo de profissões ganham em média menos 20% do que os homens<sup>84</sup>.

No nosso país, 95,4% das pessoas domésticas são mulheres, assim como a maioria da população inativa devido “a responsabilidades de cuidar”, como acontece no resto da Europa. As mulheres são também a maior parte dos trabalhadores a tempo parcial e, ainda que este tipo de emprego exista para possibilitar uma melhor articulação entre a vida profissional e a vida familiar, na prática, perpetua o estigma de que as mulheres devem ficar encarregues das responsabilidades de cuidado. Esta circunstância é explicada pela persistência dos papéis tradicionais de género e pelo desequilíbrio na distribuição das tarefas domésticas entre os sexos, que fazem com que as mulheres sejam, na maior parte dos casos, quem ajusta o seu horário de trabalho às responsabilidades familiares, resultando em rendimentos mais baixos no presente e no futuro<sup>85</sup>.

No ano de 2022, o *gender equality index*<sup>86</sup> da UE é de 68.6, registando, na área do “poder”, que considera a igualdade nas posições de tomada de decisão, a nível político (representação de homens e mulheres nos parlamentos e nos governos), económico (participação de homens e mulheres em conselhos de administração das maiores empresas públicas) e social (nos média ou no desporto), a pontuação mais baixa de 57,2. Portugal regista uma pontuação geral de 62,8, com pontuações específicas no domínio do “poder” de 55,5 e de 47,5 no domínio do “tempo”, que analisa o tempo que os homens e as mulheres despendem em tarefas domésticas e atividades sociais. Estas são as áreas em que, no nosso país, existe mais desigualdade.

---

<sup>82</sup> Dados consultados em Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, “Igualdade de Género em Portugal: Boletim Estatístico 2021”, Novembro 2021, pp. 24 e ss.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>85</sup> Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, “Igualdade de Género em Portugal...”, cit., pp. 46 e ss.

<sup>86</sup> O *Gender Equality Index* é calculado pelo Instituto Europeu para a Igualdade de Género e transpõe a igualdade de género na União Europeia e em cada Estado-membro para uma pontuação de 0 a 100, com 100 a representar a concretização de uma total igualdade entre homens e mulheres. Disponível em <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2022> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

Para além disso, de acordo com dados publicados em 2019 pelo Instituto Europeu para a Igualdade de Género, desde 2007, a diferença salarial entre homens e mulheres tem vindo a aumentar em Portugal, o que parece ser uma tendência que coincide com a crise financeira. Aliás, a crise tem uma influência enorme na condição das mulheres, como denotamos ao analisar o impacto da pandemia em mulheres e raparigas, em virtude do seu sexo, seja a nível económico e laboral, a nível da saúde ou a nível da violência de género<sup>87</sup>.

Não obstante os esforços europeus em busca da igualdade de género, através da adoção de legislação e da promoção de políticas sociais e económicas, as mulheres europeias continuam a ser oprimidas, devido à persistência da violência contra as mulheres, à diferença salarial e à segregação profissional, à baixa representação política e institucional e, ainda, ao androcentrismo que caracteriza o direito, as políticas governamentais e a cultura popular<sup>88</sup>. Em tempos de crise financeira e económica, as questões de género são cada vez menos proeminentes e dá-se uma maior atenção às políticas económicas, em detrimento das políticas sociais<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Vide UN Women, “Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women”, 19 de Abril de 2020.

<sup>88</sup> A este propósito, v. RUBIO-MARÍN, Ruth, “Mulheres na Europa: A desigualdade em tempos de crise”, in *Igualdade de Género: Velhos e Novos Desafios*, coord. Patrícia Jerónimo, Direitos Humanos - Centro de Investigação Interdisciplinar, 2019, pp. 9 a 19. A Autora explica a opressão das mulheres europeias através da análise das cinco fases da teoria da filósofa Iris Young: violência, exploração, marginalização, impotência e imperialismo cultural.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 15.

## 2. A EVOLUÇÃO DO DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO

### 2.1. DISCRIMINAÇÃO: CONCEITO, FUNDAMENTOS E TIPOS

#### 2.1.1. O conceito de discriminação

A discriminação é, numa perspetiva ampla, um fenómeno social, que “excede o direito”, mas é por ele tratado enquanto “qualificação normativa negativa de dito fenómeno”<sup>90</sup>, inspirada na conotação negativa atualmente associada ao verbo “discriminar” como “diferenciar negativamente”, que o ligam a palavras como “preconceito”, “favoritismo” e “intolerância”<sup>91</sup>, de acordo com o sentido que lhe foi atribuído no discurso jurídico-político do séc. XX.

A primeira vez que este conceito foi definido em termos jurídicos foi na Convenção n.º 111 da OIT, sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão, de 1958, como “[t]oda a distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento”<sup>92</sup>. Mais tarde, foi definido especificamente enquanto “discriminação racial”<sup>93</sup>, na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1969<sup>94</sup>, e enquanto “discriminação contra as mulheres”<sup>95</sup>, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra

---

<sup>90</sup> BARRÈRE UNZUETA, M.ª Angeles, *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*, 1.ª ed., Editorial Civitas S.A, 1997, p. 19 e ss.

<sup>91</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., *O Poder de Eva - O princípio da igualdade no âmbito dos direitos políticos. Problemas suscitados pela discriminação positiva*, Coimbra, Edições Almedina, 2004, p. 297.

<sup>92</sup> Art.1.º (1) da Convenção n.º 111 da Organização Internacional do Trabalho, sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão, de 1958.

<sup>93</sup> Artigo 1.º, n.º 1 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial das Nações Unidas, de 1969: “(...) a expressão «discriminação racial» visa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica que tenha como objectivo ou como efeito destruir ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, dos direitos do homem e das liberdades fundamentais nos domínios político, económico, social e cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública”.

<sup>94</sup> A definição de discriminação racial pelo direito internacional deixa transparecer a influência que o contexto americano – nomeadamente, a promulgação do *Civil Rights Act* de 1964 –, teve na construção jurídica do conceito, v. MESTRE, Bruno, “Sobre o conceito de discriminação – uma perspetiva contextual e comparada”, *Direito e Justiça*, Vol. 1, 2015, p. 381.

<sup>95</sup> Artigo 1.º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres das Nações Unidas, de 1979: “(...) a expressão «discriminação contra as mulheres» significa qualquer distinção,

as Mulheres, de 1979, que teve como inspiração o movimento de libertação das mulheres. É por isso que o seu tratamento na legislação europeia e internacional é considerado um “transplante jurídico do labor jurisprudencial e doutrinal anglo-saxónico”<sup>96</sup>.

Hoje em dia, a proibição da discriminação é imposta a vários níveis, pelo direito constitucional, pelo direito europeu e pelo direito internacional. Assim, qualquer tratamento discriminatório, isto é, um tratamento diferenciado com base em características protegidas, entre elas o sexo, é proibido.

### 2.1.2. As características protegidas

Para determinada prática consubstanciar discriminação deve ter por base certos fundamentos – no caso das convenções referidas, a raça e o género, respetivamente –, designados de *fundamentos proibidos de discriminação*. Pode-se dizer, portanto, que o problema em questão não reside necessariamente no ato de diferenciar, mas sim no seu fundamento<sup>97</sup>, que determinará se a diferenciação em causa é (ou não) entendida como discriminação.

O leque de *fundamentos proibidos de discriminação* varia consoante o ordenamento jurídico, mas estão, em geral, relacionados com as “características protegidas”, isto é, características inerentes (v.g., sexo, raça, orientação sexual, nacionalidade, religião, opiniões políticas) ao ser humano, que não devem relevar para a justificação de um tratamento diferenciado, nem para o reconhecimento de uma vantagem determinada<sup>98</sup>. Estes fatores são “um produto de uma sedimentação de experiências históricas na luta pela igualdade”, tendo como base um conjunto de características tradicionalmente utilizadas para determinar tratamentos diferenciados injustificados, no passado<sup>99</sup>.

---

exclusão ou restrição baseada no sexo que tenha como efeito ou como objectivo comprometer ou destruir o reconhecimento, o gozo ou o exercício pelas mulheres, seja qual for o seu estado civil, com base na igualdade dos homens e das mulheres, dos direitos do homem e das liberdades fundamentais nos domínios político, económico, social, cultural e civil ou em qualquer outro domínio”.

<sup>96</sup> MESTRE, Bruno, “Sobre o conceito de discriminação...”, cit., p. 379.

<sup>97</sup> Cf. *Ibidem*, p. 381.

<sup>98</sup> Cf. Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia; Conselho da Europa, “Manual sobre a legislação europeia antidiscriminação”, 2010, p. 97.

<sup>99</sup> CLARO, João Martins, “O Princípio da Igualdade”, in *Nos dez anos da Constituição*, org. Jorge Miranda, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1987, p. 34.

### 2.1.3. Tipos de discriminação negativa

É possível distinguir entre discriminação *tout court* ou negativa – dentro da qual se inserem a discriminação direta e a discriminação indireta –, e discriminação positiva<sup>100</sup>, que se destina “a evitar ou combater os resultados a que a negativa conduz”<sup>101</sup>.

No que respeita à discriminação negativa, a distinção entre discriminação direta e discriminação indireta entrou no vocábulo da jurisprudência europeia por influência das teorias do Supremo Tribunal americano do “*disparate treatment*” e do “*disparate impact*”, respetivamente. O conceito de discriminação indireta foi acolhido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia como forma de alargar a proteção fornecida pela proibição da discriminação em função do sexo, expandindo a sua análise, desta forma, aos efeitos que as medidas têm para determinado indivíduo (“momento do resultado”), para além da mera existência de diferenciação (“momento inicial”)<sup>102</sup>. Foi, depois, prevista legalmente na Diretiva 76/207/CEE<sup>103</sup>, posteriormente revogada pela Diretiva 2006/54/CE, que continua a estabelecer a proibição, tanto da discriminação direta, como da discriminação indireta em razão do sexo, assim como define ambos os conceitos<sup>104</sup>.

A *discriminação direta* é identificada em normas que estabelecem diferenciações com fundamento num critério proibido, sendo, portanto, “aberta” e mais fácil de identificar. Já a *discriminação indireta* refere-se a normas cuja formulação neutra, sem referência aos critérios vedados, aparenta não estabelecer diferenciações, mas cujo resultado afeta de forma desproporcional os membros de determinado grupo<sup>105</sup>. Ou seja, são normas que em si

---

<sup>100</sup> Cf. RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 299.

<sup>101</sup> *Ibidem*. 303.

<sup>102</sup> LOPES, Dulce, “O Princípio da Não Discriminação em Razão do Sexo na Ordem Jurídica Comunitária”, *Temas de Integração*, 4.º Volume, N.º 8, 2.º Semestre de 1999, pp. 120 e 121.

<sup>103</sup> Art. 2.º, n.º 1 da Diretiva 76/207/CEE do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho: “O princípio da igualdade de tratamento (...), implica a ausência de qualquer discriminação em razão do sexo, *quer directa, quer indirectamente*, nomeadamente pela referência à situação matrimonial ou familiar” (*italico* nosso).

<sup>104</sup> Cf. Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional.

<sup>105</sup> Cf. LOPES, Dulce, “O Princípio da Não Discriminação...”, cit., p. 122 e ss.

mesmas não podem ser consideradas discriminatórias, mas que produzem efeitos discriminatórios<sup>106</sup>.

## 2.2. O DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO

### 2.2.1. Origem e expansão do direito antidiscriminatório

#### 2.2.1.1. As raízes americanas

A origem do direito antidiscriminatório encontra-se “vinculada às particularidades sociais, jurídicas e políticas” dos Estados Unidos da América, especificamente relacionada com a luta contra a discriminação racial, mas cuja cobertura foi, posteriormente, alargada a fatores como o sexo, a religião e a nacionalidade, entre outros<sup>107</sup>.

A abolição oficial da escravatura, em 1865, através do aditamento à Constituição americana da *13th Amendment*, assim como o estabelecimento de igual proteção da lei para todos os cidadãos e a proibição da privação do direito de voto com base na raça, através das *14th Amendment* e *15th Amendment*, respetivamente, não impediram a perpetuação de comportamentos, tendências e até mesmo legislação discriminatórias. Os Estados continuaram a passar leis que restringiam os direitos dos cidadãos afro-americanos, com base na “supremacia da raça branca”, mostrando que as alterações à Constituição não mudam “nem os costumes, nem os sentimentos”<sup>108</sup>.

Os afro-americanos foram particularmente afetados pela Grande Depressão de 1929 e, nos anos 30, viveram uma situação desesperante, fomentada pela falta de escolarização e qualificações, o que fez com que ganhassem menos 40% do que cidadãos brancos e tivessem uma taxa de desemprego duas vezes maior. Como resposta, tiveram lugar as políticas do *New Deal*, nomeadamente o *Unemployment Relief Act*, de 1933, que previu, pela primeira vez, o princípio da não discriminação em função da raça, no âmbito do emprego federal<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> DAHL, Tove Stang, “O Direito das Mulheres...”, cit., p. 59.

<sup>107</sup> BARRÈRE UNZUETA, M.<sup>a</sup> Angeles, *op. cit.*, p. 35.

<sup>108</sup> ANDERSON, Terry H., *The Pursuit of Fairness - A History of Affirmative Action*, Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 2.

<sup>109</sup> *Ibidem*, pp. 10 e 11.

Mais tarde, o Acórdão *Brown v. Board of Education* (1954), através do qual o Supremo Tribunal de Justiça americano considerou inconstitucional a não aceitação de alunos pelas escolas devido à sua raça, estabelece um marco importante na luta contra a discriminação racial, mas, por isso mesmo, enfrentou forte resistência no Sul do país. A rejeição da desagregação no sul americano espoletou uma contra-resistência por parte dos cidadãos afro-americanos, culminando no *Civil Rights Movement*, que motivou a adoção de legislação antidiscriminação adicional<sup>110</sup>. É neste panorama jurídico-político que surge o documento legislativo de referência do direito antidiscriminatório americano, o *Civil Rights Act* de 1964, posteriormente alterado pelo *Civil Rights Act* de 1991.

#### 2.2.1.2. O acolhimento no direito europeu

No contexto europeu, o direito antidiscriminatório evoluiu a partir da legislação do Reino Unido dos anos 70, particularmente, o *Sex Discrimination Act* de 1975 e o *Race Relations Act* de 1976, que, por sua vez, teve a forte influência da legislação americana da altura<sup>111</sup>. Desde então, o direito antidiscriminatório americano perdeu a sua vitalidade, devido aos obstáculos que encontrou no respetivo quadro jurídico, enquanto a União Europeia densificou o seu corpo normativo sobre o assunto, através de um conjunto de diretivas inaugurado pelas Diretiva 75/117/CEE, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros no que se refere à aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre os trabalhadores masculinos e femininos, e Diretiva 76/207/CEE, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho<sup>112</sup>, em matéria de emprego, e pela Diretiva 79/7/CEE, em matéria de segurança social, e desenvolvido ao longo dos anos. Todavia, não fica claro que estas diretivas

---

<sup>110</sup> Cf. *Ibidem*, p. 51 e ss.

<sup>111</sup> DE BÚRCA, Gráinne, “The Trajectories of European and American Antidiscrimination Law”, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 60, N.º 1, 2012, p. 4.

<sup>112</sup> Esta diretiva foi posteriormente alterada pela Diretiva 2002/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Setembro de 2002, e eventualmente revogada pela Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional.

imponham a adoção de medidas de discriminação positiva a favor de determinados grupos sociais, permanecendo uma matéria que cabe a cada Estado decidir<sup>113</sup>.

### 2.2.2. O âmbito do direito antidiscriminatório

É possível identificar, dentro do conceito de Direito antidiscriminatório: a) ações normativas dirigidas à identificação de discriminação (direta ou indireta); e b) ações normativas dirigidas à eliminação da discriminação “sócio-estrutural”, tendo em vista aumentar a presença/participação dos grupos discriminados na vida pública, dentro das quais se inserem as medidas de discriminação positiva<sup>114</sup>. Portanto, ainda que a discriminação positiva não seja sinónimo de Direito antidiscriminatório, tem-se como um ponto crucial dentro do mesmo<sup>115</sup>, merecendo, no âmbito deste estudo, tratamento autónomo.

### 2.3. ANÁLISE GERAL DA DISCRIMINAÇÃO POSITIVA

A discriminação positiva é uma mutação da discriminação negativa, tendo evoluído a partir e por causa dela, com o objetivo último de a contrariar. Nela está, portanto, representada a constatação de que existem estigmas e preconceitos sociais que a mera proibição da discriminação não consegue apagar. Aliás, muitos desses estigmas e preconceitos foram já definidos ou integrados pelo próprio direito, tendo deixado profundas marcas na sociedade. Um exemplo paradigmático das dificuldades em ultrapassar os efeitos de séculos de discriminação é, precisamente, a luta contra a discriminação racial nos Estados Unidos, já relatada.

---

<sup>113</sup> WITTE, Bruno, “From a ‘Common Principle of Equality’ to ‘European Antidiscrimination Law’”, *American Behavioral Scientist*, Vol. 52, N.º 12, 2010, p. 1724.

<sup>114</sup> Cf. BARRÈRE UNZUETA, M.<sup>a</sup> Angeles, *op. cit.*, p. 37.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 44.

### 2.3.1. A *gênese* da discriminação positiva

É nos Estados Unidos, no âmbito das políticas do referido *New Deal*, que surge uma medida precursora de ação positiva, na área da construção, que determinava que, em cidades com população negra considerável, os empreiteiros deveriam contratar uma percentagem de trabalhadores negros<sup>116</sup>. Seguiram-se, depois, algumas tentativas do governo federal de acabar com a discriminação em campos como o emprego público e a indústria da defesa, assim como no serviço militar, que estabeleceram uma base para a instauração de medidas de ação positiva, mas a segregação e o racismo prevaleceram<sup>117</sup>. Ainda assim, as presidências de Franklin D. Roosevelt e Harry S. Truman são indicadas como a “*gênese da ação positiva*”<sup>118</sup>, mostrando que a evolução das ações positivas anda de mãos dadas com a luta contra a discriminação.

#### 2.3.1.1. A *affirmative action* no ordenamento jurídico americano

O conceito de *affirmative action* integra, como fruto dessa luta, legislação enquanto política ativa contra a discriminação<sup>119</sup> – associado não à discriminação de género, mas antes à discriminação racial –, nos anos 60, por iniciativa de John F. Kennedy, que, através da *Executive Order 10925* (1961), impôs a adoção deste tipo de medidas para garantir a igualdade na admissão de candidatos ao emprego. Mas foi pouco tempo mais tarde, no *Civil Rights Act* de 1964 – posteriormente emendado para fazer referência ao sexo<sup>120</sup> – mais especificamente, no seu Título VII, respetivo à área do emprego, com a constituição da *Equal Employment Opportunity Commission*, que esta expressão adquiriu “*genuína relevância legal*”. O legado de JFK foi honrado por Lyndon Johnson, que, em 1965, emitiu a *Executive Order 11246* – também emendada para incluir a não-discriminação com base no sexo –, que determinava que as empresas com contrato federal ficavam obrigadas a tomar ação positiva

---

<sup>116</sup> Cf. ANDERSON, Terry H., *op. cit.*, p. 12. O Autor comenta que esta medida é “basicamente, uma quota” (tradução livre).

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 22 e ss.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 46 (tradução livre).

<sup>119</sup> PETERS, Anne, *Women, Quotas and Constitutions. A Comparative Study of Affirmative Action for Women under American, German, EC and International Law*, Kluwer Law International, 1999, p. 31.

<sup>120</sup> ANDERSON, Terry H., *op. cit.*, p. 81.

para eliminar a discriminação no emprego e passou a ser a “regra permanente para a ação positiva para décadas futuras”<sup>121</sup>.

Porém, só em 1971, com a *Revised Order n.º 4*, é que foram estabelecidas preferências com base na raça e no gênero para atingir *goals* (quotas flexíveis) no emprego público, como forma de corrigir a sub-representação das minorias nesta área<sup>122</sup>. O Supremo Tribunal decidiu favoravelmente sobre a adoção voluntária de medidas de ação positiva que davam preferência a minorias e mulheres<sup>123</sup>, tanto no emprego público, como no ingresso em universidades, numa época descrita como o “auge da ação positiva”<sup>124</sup>.

Neste âmbito, as mulheres beneficiaram dos progressos feitos no campo das questões raciais nos Estados Unidos, devido à associação da discriminação de gênero à discriminação racial, tendo em conta que as mulheres – embora não sendo uma minoria em termos quantitativos – têm, como as minorias raciais, um estatuto diminuído<sup>125</sup>. Na teoria feminista, é feita a analogia entre os dois tipos de discriminação, partindo do reconhecimento, por parte do Supremo Tribunal americano, da ideia de “supremacia da raça branca”, como estando na base da discriminação racial<sup>126</sup>. Desta forma, a desigualdade é entendida, em ambos os casos, como uma questão de hierarquia e não de diferença<sup>127</sup>.

No entanto, a visão *formal* de igualdade acolhida pela Constituição norte-americana e a importância que esta dá a uma ideia de mérito individual representam entraves à aceitação das ações positivas. Ademais, as disposições gerais sobre a igualdade – as *15th* e *14th Amendments* – não estabelecem uma base jurídico-constitucional suficiente para a instauração deste tipo de medidas<sup>128</sup>.

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 92 (tradução livre).

<sup>122</sup> PETERS, Anne, *op. cit.*, p. 33.

<sup>123</sup> O caso *Johnson v. Santa Clara County Transportation Agency* (1987) representa a primeira decisão que aprovou uma preferência baseada no gênero, no âmbito do emprego, cf. ANDERSON, Terry H., *op. cit.*, p. 195.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 157 (tradução livre).

<sup>125</sup> PETERS, Anne, *op. cit.*, pp. 103 e 167.

<sup>126</sup> *Vide* BELEZA, Teresa Pizarro, “Mulheres, Direito e Crime...”, *cit.*, p. 129 e ss.

<sup>127</sup> Sobre a desigualdade de gênero como um problema, não de diferença, mas de subordinação, poder e hierarquia, v. MACKINNON, Catharine A., *Feminism Unmodified: discourses on life and law*, Cambridge: Harvard University Press, 1987, pp. 32 a 45; *Idem*, *Toward a Feminist Theory of the State*, *cit.*, pp. 215 e ss.

<sup>128</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, *cit.*, p. 169.

### 2.3.1.2. A abordagem *color-blind*

A legislação que introduziu o conceito de *affirmative action* fê-lo desprovido de verdadeira substância e acompanhado da vedação de toda a discriminação com base nas características protegidas, ao proibir a sua consideração<sup>129</sup>, o que significa que, ao mesmo tempo que se proibia a discriminação no emprego, também se barrava qualquer possibilidade de tratamento preferencial relativamente a grupos que sofriam discriminação<sup>130</sup>. Assim sendo, a legislação que pretendia encorajar a contratação de cidadãos negros, proibia a consideração desse fator, o que é descrito como “a ironia da ação positiva”<sup>131</sup>.

Esta abordagem é designada de *color-blind*<sup>132</sup> – *gender-blind*, quando transposta para questões de género – e funda-se num princípio básico de justiça: “tratar igual o que é igual”. A partir dele, deduz-se que, se todos/as somos iguais, as mesmas regras devem ser aplicadas a todos/as sem distinção de raça ou género<sup>133</sup>. Nestes termos, qualquer tentativa de melhorar as condições de grupos específicos, como os negros ou as mulheres, é vista como injusta e, à luz da legislação americana, inconstitucional, levando a acusações de discriminação inversa.

As ações positivas encontraram, então, vários obstáculos no ordenamento jurídico norte-americano, o que provocou um grande retrocesso na sua aplicação. Todavia, este caso evidencia o “poder de fatores não legais”<sup>134</sup> aquando da decisão de implementação deste tipo de medidas, pois existe uma cultura de *affirmative action* bastante desenvolvida, ainda que sem bases constitucionais que a fundamentem. Para além disso, influenciou legislação

---

<sup>129</sup> A título de exemplo, Executive Order 11246, Part II, subpart B, SEC. 202, §1: “The contractor will take affirmative action to ensure that applicants are employed, and that employees are treated during employment, *without regard* to their race, creed, color, or national origin” (*itálico* nosso).

<sup>130</sup> Cf. Civil Rights Act 1964, Title VII, SEC. 703, j): “Nothing contained in this title shall be interpreted to require any employer (...) subject to this title to grant preferential treatment to any individual or to any group because of their race, color, religion, sex, or national origin of such individual or group on account of an imbalance which may exist with respect to the total number or percentage of persons of any race, color, religion, sex, or national origin employed (...) in comparison with the total number or percentage of persons of such race, color, religion, race, or national origin”.

<sup>131</sup> ANDERSON, Terry H., *op. cit.*, p. 97 (tradução livre).

<sup>132</sup> CLAYTON, Susan D.; CROSBY, Faye J., *Justice, Gender and Affirmative Action*, The University Michigan Press, 1992, p. 38.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>134</sup> PETERS, Anne, *op. cit.*, p. 8.

européia sobre o assunto, que teve um fado diferente e, eventualmente, se proliferou a outros domínios.

### 2.3.2. Construção conceitual

#### 2.3.2.1. O conceito de discriminação positiva

Ao longo dos tempos, o conceito de discriminação positiva e o tipo de medidas que este abrange têm sido objeto de extensas discussões, em grande parte, inconclusivas, marcadas pela utilização de conceitos indeterminados ou ambíguos, eles próprios interminavelmente discutidos, deixados à interpretação de cada um. Conseguimos, no entanto, encontrar algumas tentativas de estabelecer uma definição clara, como a que nos diz que:

“A discriminação positiva engloba toda uma série de actuações normativas, de natureza transitória, destinadas a eliminar a discriminação ou subordinação historicamente sofridas por certo grupo (expressa na escassez da sua presença nos vários âmbitos da vida social, política e económica), concedendo-lhe um tratamento mais favorável do que o conferido às demais pessoas”<sup>135</sup>.

Nestes termos as discriminações positivas não são consideradas privilégios a favor desses grupos, no entendimento do princípio da não discriminação:

“Privilégios são situações de vantagem *não fundadas* e discriminações situações de desvantagem; ao passo que discriminações positivas são situações de vantagem fundadas, desigualdades de direito em consequência de desigualdades de facto, tendentes à superação destas e, por isso, e geral, de carácter temporário”<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 306.

<sup>136</sup> MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional, Volume II*, Coimbra Editora, 1.º ed., Setembro 2014, pp. 280 e 281 (*italico* nosso).

Na mesma linha de pensamento, José García Añón descreve este tipo de medidas como “remédios, vantagens, práticas corretoras, medidas de apoio ou promoção que pressupõem um tratamento diferenciado (e inclusive discriminatório), no sentido positivo”. Aborda-as, portanto, como uma “discriminação justa”, que se distingue de uma discriminação negativa porque não é baseada numa característica protegida de determinada pessoa, mas sim numa situação de desvantagem que existe devido à associação de determinada pessoa a uma característica protegida<sup>137</sup>. Ou seja, nesta visão, a discriminação positiva não só se distingue da discriminação negativa, como tem o objetivo de a corrigir.

### 2.3.2.2. Esclarecimentos conceituais

Na discussão doutrinária, os conceitos de discriminação positiva e *ação positiva* são, geralmente, utilizados indiscriminadamente, o que leva a concluir que a maior parte da doutrina os considera e aplica enquanto sinónimos ou equivalentes. No entanto, também é comum a preferência pelo termo “ação positiva”, sem a conotação negativa que caracteriza a palavra “discriminação”. Esse sentido negativo que lhe vem associado dá aso a dois entendimentos possíveis, relativamente à expressão “discriminação positiva”: 1) enquanto “*contradictio in terminis*”, pois “se é discriminação, não pode ser positiva”<sup>138</sup>; ou 2) como forma de atribuir “um pendor favorável ao tratamento discriminatório”<sup>139</sup>.

Por outro lado, o termo “ação positiva” encontra-se aplicado a modalidades mais moderadas deste tipo de medidas ou, como designadas em inglês, formas *soft* ou *weak* de ação positiva. O que significa, *a contrario sensu*, que as formas mais radicais são consideradas medidas de *discriminação* positiva, como é o caso das quotas. Ou seja, os diferentes termos podem também representar diferentes tipos de medidas.

É, igualmente, comum encontrar doutrina que faz coincidir completamente os conceitos de discriminação positiva e *discriminação inversa*, o que advém da influência da

---

<sup>137</sup> Vide GARCÍA AÑÓN, José, “Representación Política de las Mujeres y Cuotas”, *Derechos y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de Las Casas*, Año VII, Número 11, Enero/Diciembre, 2002, pp. 351 e 352.

<sup>138</sup> Vide BARRÈRE UNZUETA, M.<sup>a</sup> Angeles, *op. cit.*, p. 86 (tradução livre).

<sup>139</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “Paridade, a outra igualdade”, Separata da obra “Ciências Jurídicas”, Almedina, 2005, pp. 577 e 578.

jurisprudência e da doutrina norte-americanas<sup>140</sup>. Neste sentido, utiliza-se o conceito de “discriminação inversa” enquanto uma subespécie “mais extrema” de ação positiva, isto é, medidas que estabelecem preferências automáticas, com base no sexo, a mulheres, excluindo necessária e imediatamente homens que com elas competem para determinada posição<sup>141</sup>.

No entanto, em grande parte dos casos, a confusão dos conceitos não serve apenas para identificar formas mais radicais, mas ainda aceitáveis, de ação positiva. Implica, sim, equiparar a discriminação positiva como explanada acima<sup>142</sup> – uma diferenciação a favor das mulheres (no caso do âmbito do nosso estudo) –, a uma discriminação negativa contra os homens<sup>143</sup>. Entendemos ser esse o objetivo da utilização (não inocente) da palavra “inversa”. O conceito de discriminação inversa é, nestes termos, utilizado enquanto “sinónimo pejorativo” de ação positiva, que sugere “pagar na mesma moeda” (“discriminaram contra nós, agora discriminamos contra vocês”), ao contrário do conceito de discriminação positiva que pode ser interpretado como uma diferenciação justificada<sup>144</sup>.

### 2.3.3. Os possíveis fundamentos da discriminação positiva

O fundamento da discriminação positiva “alude a uma causa moralmente relevante”<sup>145</sup>, *diferenciando* para igualar. Está, portanto, ao serviço da igualdade, o que a distingue da discriminação negativa. Nestes termos, são-lhe apontadas possíveis finalidades, como: a) a compensação de discriminações passadas; b) o aumento da presença de determinado grupo sub-representado em certa posição na vida pública e política, possibilitando um equilíbrio e uma redistribuição dos bens sociais; e c) a valorização da diferença e da diversidade social<sup>146</sup>.

A compensação de discriminações ou injustiças passadas remete para a ideia de *justiça compensatória*, utilizada como uma das primeiras justificações para as medidas de

---

<sup>140</sup> Cf. BARRÈRE UNZUETA, M.<sup>a</sup> Angeles, *op. cit.*, p. 30.

<sup>141</sup> Neste sentido, PETERS, Anne, *op. cit.*, pp. 22 e ss.; BARRÈRE UNZUETA, M.<sup>a</sup> Angeles, *op. cit.*, p. 87.

<sup>142</sup> *Supra* ponto 2.3.2.1.

<sup>143</sup> *Vide* BARRÈRE UNZUETA, M.<sup>a</sup> Angeles, *op. cit.*, p. 95.

<sup>144</sup> *Vide* MCHARG, Aileen; NICOLSON, Donald, “Justifying Affirmative Action: Perception and Reality”, in *Debating Affirmative Action: Conceptual, Contextual, and Comparative Perspectives*, ed. Aileen McHarg, Donald Nicolson, Blackwell Publishing, 2006, p. 9.

<sup>145</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, *cit.*, p. 308.

<sup>146</sup> Cf. GARCÍA ANÓN, José, “Representación Política...”, *cit.*, p. 353.

*affirmative action*, no contexto americano, concebida para fornecer reparações à comunidade afro-americana pela escravatura e segregação. A segunda finalidade referida pressupõe uma ideia de *justiça distributiva*, mais popular fora dos Estados Unidos e associada ao princípio da não discriminação. Por fim, a valorização da diferença e diversidade social aponta para a teoria da *utilidade social*, que justifica as medidas positivas mediante a sua contribuição para um objetivo social abrangente<sup>147</sup>.

É importante perceber que uma finalidade legítima não significa automaticamente que as respetivas medidas deste tipo sejam (também elas) legítimas, sendo certo que as medidas de discriminação positiva adotadas devem, para além de serem adequadas ao cumprimento da sua finalidade, respeitar os restantes princípios da ordem jurídica<sup>148</sup>. É essa conformidade que está no centro da discussão sobre este tema.

#### 2.3.4. Tipos de discriminação positiva

##### 2.3.4.1. Delimitação negativa

Começando por uma delimitação negativa das modalidades de discriminação positiva, Vera Raposo exclui, desde logo, as “ações protetoras”, deste âmbito, isto é, legislação paternalista (e discriminatória), baseada numa ideia de inferioridade das mulheres, que as trata como seres frágeis que necessitam de proteção especial, perpetuando os estereótipos tradicionalmente associados aos diferentes sexos, como é o caso da proibição do trabalho noturno das mulheres<sup>149</sup>. Esta proibição foi prevista no *Factory Act* de 1844, em Inglaterra, que, eventualmente, influenciou a Convenção n.º 4 da OIT de 1919, com o objetivo de preservar a integridade das mulheres trabalhadoras, assim como resguardar o seu papel quanto às responsabilidades familiares. No entanto, na realidade, este tipo de medidas representava para as mulheres uma limitação no acesso ao emprego e a vedação de melhores

---

<sup>147</sup> Cf. MCHARG, Aileen; NICOLSON, Donald, “Justifying Affirmative Action...”, cit., pp. 9 a 19.

<sup>148</sup> Neste sentido, v. GARCÍA AÑÓN, José, “Representación Política...”, cit., p. 354.

<sup>149</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 313.

condições remuneratórias, o que, eventualmente, foi reconhecido pela jurisprudência europeia<sup>150</sup>.

Excluídas estão também, segundo a Autora, as “medidas de igualação positiva”, que assim como as ações positivas, consistem em tratamentos desiguais com o objetivo de instaurar uma igualdade real, mas delas se distinguem por terem como destinatários indivíduos concretos, como acontece, por exemplo, com a atribuição de bolsas de estudos a estudantes que pertencem a famílias numerosas. As medidas de discriminação positiva têm como potenciais destinatários indivíduos enquanto parte de um *coletivo*, como é o caso das mulheres<sup>151</sup>. Para além disso, enquanto a finalidade de medidas de igualação positiva se basta com valores constitucionalmente aceitáveis, a finalidade de medidas de discriminação positiva (mais radicais) deve ser “constitucionalmente *desejável*”<sup>152</sup>.

#### 2.3.4.2. A “genuína discriminação positiva”

Existem medidas correntemente apelidadas de discriminação positiva, que não suscitam hoje qualquer tipo de controvérsia, associadas à promoção da igualdade de oportunidades no âmbito laboral, como acontece, por exemplo, com a proteção especial conferida às trabalhadoras durante a gravidez e depois do parto. Porém, Vera Raposo distingue-as da “genuína discriminação positiva”, indicando as quotas, os *goals* (objetivos) e o tratamento preferencial, como as categorias tradicionalmente identificadas no contexto americano<sup>153</sup>.

A discussão à volta da legitimidade da *affirmative action* nos Estados Unidos culminou, precisamente, no debate redundante sobre a distinção entre *goals* e quotas. Os primeiros são considerados, geralmente, menos rígidos do que as últimas, pois são estabelecidos para serem cumpridos através de “esforços de boa-fé” e consubstanciam objetivos a alcançar ao fim de determinado período, não definindo a forma de os realizar e deixando ao empregador (no caso do acesso ao emprego) uma maior margem de decisão

---

<sup>150</sup> No Acórdão *Stoeckel*, o Tribunal de Justiça da União Europeia vedou aos Estados a proibição do trabalho noturno das mulheres, estabelecendo como exceção os casos das trabalhadoras grávidas puérperas e lactantes, v. LOPES, Dulce, “O Princípio da Não Discriminação...”, cit., p. 110.

<sup>151</sup> Vide RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., pp. 315 e 316.

<sup>152</sup> Cf. *Ibidem*, p. 321 (*italico* nosso).

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 317.

para escolher entre os candidatos. Nestes termos, são, na opinião geral, preferíveis às quotas, por sua vez consideradas violadoras do princípio da igualdade. No entanto, esta distinção é apontada como “ilusória”, uma vez que, na prática, os respectivos efeitos são idênticos<sup>154</sup>.

Por sua vez, o *tratamento preferencial*, cujo objetivo é remover obstáculos que prejudicam os grupos discriminados em processos de seleção, tanto é apresentado como uma “medida antidiscriminatória moderada” e distinta das quotas, por motivar uma igualdade de oportunidades e não uma igualdade de resultados<sup>155</sup>, como é inserido na mesma categoria que aquelas, de “*hard or strong affirmative measures*”<sup>156</sup>.

## 2.4. A DISCRIMINAÇÃO POSITIVA NO DIREITO EUROPEU E INTERNACIONAL

### 2.4.1. A legislação e a jurisprudência comunitárias

A Comissão Europeia<sup>157</sup> promoveu, pela primeira vez, em 1981, através *Equal Opportunities Action Programme 1982-1985* – que inspirou a Recomendação 84/635/CEE do Conselho, relativa à promoção de ações positivas a favor das mulheres –, a instauração de programas de ação positiva, a nível nacional, para incentivar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, argumentando que provisões sobre tratamento igual são “inadequadas para a eliminação de todas as formas de discriminação, a não ser que sejam tomadas ações e medidas paralelas”, que podem assumir diferentes formas, como a adoção de orçamentos especiais, campanhas de informação, ações relativas à concessão de contratos públicos ou ações que eliminem as desigualdades que afetem as oportunidades das mulheres, em geral<sup>158</sup>.

Na sequência destas afirmações, refere o art. 2.º da Diretiva 76/207/CEE, que estabelece uma exceção relativamente ao princípio da igualdade de tratamento (n.º 1), quanto às “medidas que tenham em vista promover a igualdade de oportunidades entre homens e

---

<sup>154</sup> Cf. PETERS, Anne, *op. cit.*, p. 25.

<sup>155</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, *cit.*, p. 318.

<sup>156</sup> *Vide* MCHARG, Aileen; NICOLSON, Donald, “Justifying Affirmative Action...”, *cit.*, p. 2.

<sup>157</sup> Anteriormente designada de “Comissão das Comunidades Europeias” (*Commission of the European Communities*).

<sup>158</sup> *Vide* Commission of the European Communities, “Equal Opportunities: Action Programme 1982-1985”, Supplement N.º 9, *Women of Europe*, Brussels, 1981, Annex I, p. 10.

mulheres, em particular às que corrijam as desigualdades de facto que afectam as oportunidades das mulheres”, no seu n.º 4<sup>159</sup>, que interpreta como abrangendo medidas de ação positiva. Porém, como tal não fica evidente aquando da leitura do preceito, os maiores desenvolvimentos nesta matéria foram feitos no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

No Acórdão *Kalanke* (1995), o Tribunal realizou uma “interpretação estrita” do n.º 4 do art. 2.º da Diretiva 76/207/CEE, inspirada pelos vários documentos que reiteraram a importância da promoção da *igualdade de oportunidades* através de medidas de ação positiva<sup>160</sup>, concluindo que medidas que estabeleçam prioridade (automática) às mulheres, para efeitos de promoção no emprego nos setores em que estas estão em minoria, quando existam qualificações iguais entre os candidatos de sexo diferente considerados, não são conformes ao artigo 2.º, n.ºs 1 e 4 da Diretiva, por irem “para além de uma promoção da igualdade de oportunidades”, exorbitando os limites da exceção contida no n.º 4 do art. 2.º, uma vez que pretendem implementar uma igualdade de resultados<sup>161</sup>. O Tribunal acabou, assim, por dar prioridade ao direito individual a não ser discriminado, sem tomar em consideração a possibilidade de restrição desse direito quando conciliado com o “objetivo de política social” de melhorar a posição das mulheres na sociedade<sup>162</sup>.

Posteriormente, no Acórdão *Marschall* (1997), o Tribunal estabeleceu que normas que determinem a prioridade dos candidatos femininos numa situação de igualdade de qualificações não são contrárias ao art. 2.º, n.ºs 1 e 4 da Diretiva, se incluírem uma “cláusula de abertura” que permita a preferência por um candidato masculino, quando critérios específicos (não discriminatórios relativamente aos candidatos femininos) a justifiquem. Para além disso, o Tribunal reconhece os preconceitos, os estereótipos e as condições que colocam uma mulher em desvantagem em relação a um homem, mesmo quando verificada

---

<sup>159</sup> Cf. artigo 2.º, n.ºs 1 e 4 da Diretiva 76/207/CEE do Conselho de 9 de Fevereiro de 1976.

<sup>160</sup> Resolução do Conselho de 12 de Julho de 1982, relativa à promoção da igualdade de oportunidades para as mulheres, 1982, C 186/3; Segunda resolução do Conselho de 24 de Julho de 1986, sobre a promoção da igualdade de oportunidades para as mulheres, 1986, C 203/02; Resolução do Conselho de 21 de Maio de 1991, relativa ao terceiro programa de ação comunitário, a médio prazo, para a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens (1991/1995), 1991, C 142/01; Decisão do Conselho de 22 de Dezembro de 1995, relativa a um programa de ação comunitária a médio prazo para a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres (1996-2000), 1995, 593/CE.

<sup>161</sup> Acórdão *Eckhard Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen*, 17 de Outubro de 1995, Processo C-450/93, p. I-3078.

<sup>162</sup> Neste sentido, v. PETERS, Anne, *op. cit.*, p. 237 (tradução livre).

uma igualdade de qualificações entre os dois, e a legalidade de uma norma que (“sob reserva de cláusula de abertura”) a possa contrariar<sup>163</sup>. Anne Peters aponta o “discreto” abandono de uma “dicotomia da (puramente formal) igualdade de oportunidades *versus* uma (factual) igualdade de resultados de *Kalanke*”<sup>164</sup>.

Desde então, o Tribunal aprovou um sistema complexo de medidas para a promoção das condições de acesso ao emprego das mulheres, que estabelecia a sua prioridade em diferentes situações, quando sub-representadas, nomeadamente, através da previsão de uma “quota mínima” para os lugares num determinado setor proporcional à percentagem que representavam entre os formados<sup>165</sup>, mostrando que, em princípio, as medidas que prevejam vantagens específicas para as mulheres, com o objetivo de combater a sua sub-representação, serão legítimas, desde que a prioridade que estabelecem seja averiguada com base em critérios objetivos (e não concedida automaticamente) e o princípio da proporcionalidade<sup>166</sup> seja por elas respeitado, enquanto limite às derrogações do princípio da igualdade de tratamento<sup>167</sup>.

É possível observar, ao longo dos anos 90, uma *case law* europeia em construção, em matéria de ação positiva, que, aliás, acompanhou (e, em alguns casos, adivinhou) uma legislação em desenvolvimento, que evoluiu, desde então, no sentido da igualdade substantiva. É isso que concluem Burrows e Robison através da análise de normas como o n.º 4 do seu art. 141.º do Tratado de Roma (com a redação que lhe foi dada pelo Tratado de Amesterdão, em 1997) – atualmente, o art. 157.º, n.º 4 do TFUE –, e ainda o art. 7.º da Diretiva 2000/78/CE<sup>168</sup>, que ressalvam que o princípio da igualdade de tratamento não obsta à adoção de medidas de ação positiva por parte dos Estados-membros<sup>169</sup>.

---

<sup>163</sup> Acórdão *Helmut Marschall v. Land Nordrhein- Westfalen*, 11 de Novembro de 1997, Processo C-409/95, pp. I-6392 e I-6393.

<sup>164</sup> PETERS, Anne, *op. cit.*, p. 238 (tradução livre).

<sup>165</sup> Vide Acórdão *Georg Badeck e o., Hessische Ministerpräsident v. Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen*, 28 de Março de 2000, Processo C-158/97, p. I-1924.

<sup>166</sup> Cf. Acórdão *H. Lommers v. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, 19 de Março de 2002, Processo C-476/99, p. I-2936; Acórdão *Serge Briheche v. Ministre de l’Intérieur, Ministre de l’Éducation et Ministre de la Justice*, 30 de Setembro de 2004, Processo C-319/03, p. I-8831.

<sup>167</sup> BURROWS, Noreen; ROBISON, Muriel, “Positive Action for Women in Employment: Time to Align with Europe?”, in *Debating Affirmative Action: Conceptual, Contextual and Comparative Perspectives*, ed. Aileen Mcharg, Donald Nicolson, Blackwell Publishing, 2006, p. 31.

<sup>168</sup> Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional.

<sup>169</sup> BURROWS, Noreen; ROBISON, Muriel, “Positive Action for Women...”, *cit.*, p. 25.

Este entendimento encontra apoio na revogação da Diretiva 76/207/CEE pela Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, que no seu artigo relativo à ação positiva remete para o n.º 4 do art. 141.º do Tratado<sup>170</sup>. O art. 2.º, n.º 4 da Diretiva de 1976 permitia apenas medidas de promoção da *igualdade de oportunidades* entre homens e mulheres, mantendo a conformidade com uma conceção formal do princípio da igualdade<sup>171</sup>, mas com a sua revogação e consequente remissão para o Tratado em matéria de ação positiva, passaram a ser permitidas “medidas que prevejam regalias específicas”<sup>172</sup>, uma formulação mais aberta que estabelece uma maior margem de apreciação<sup>173</sup> e assume uma posição a favor da igualdade substantiva, que autoriza “alguma forma de tratamento preferencial para mulheres”<sup>174</sup>.

Ainda no âmbito da legislação europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>175</sup> consagrou, especificamente, a igualdade entre homens e mulheres, no seu art. 23.<sup>o176</sup>, que prevê a adoção de medidas de ação positiva numa versão “atenuada” do art. 157.º do TFUE<sup>177</sup>.

Porém, as bases jurídicas europeias que fundamentam a instauração de medidas de ação/discriminação positiva continuam a ser vagas e limitadas e restringem-se aos campos do emprego e da segurança social. Matérias como a violência de género, direitos reprodutivos e a participação na vida pública e política ficam de fora do âmbito de atuação da União Europeia, cabendo a cada a Estado a decisão de legislar (ou não) sobre elas e como o fazer, tendo em conta que os documentos existentes, especificamente sobre a participação

---

<sup>170</sup> Cf. Artigo 3.º da Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional: “Os Estados-Membros podem manter ou adotar medidas na aceção do n.º 4 do artigo 141.º do Tratado, a fim de assegurar, na prática, a plena igualdade entre homens e mulheres na vida profissional”.

<sup>171</sup> Cf. LOPES, Dulce, “O Princípio da Não Discriminação...”, cit., p. 113.

<sup>172</sup> Artigo 141.º, n.º 4 do Tratado que institui a Comunidade Europeia (atual art. 157.º, n.º 4 do TFUE).

<sup>173</sup> BURROWS, Noreen; ROBISON, Muriel, “Positive Action for Women...”, cit., p. 34.

<sup>174</sup> Sobre o art. 141.º, n.º 4 do Tratado, v. PETERS, Anne, *op. cit.*, p. 235 (tradução livre).

<sup>175</sup> A Carta foi proclamada em 2000 e ganhou carácter vinculativo com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009.

<sup>176</sup> Artigo 23.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: “O princípio da igualdade não obsta a que se mantenham ou adotem medidas que prevejam regalias específicas a favor do sexo sub-representado”.

<sup>177</sup> Cf. MILLNS, Susan, “Gender and constitutionalism in the European Union”, in *Constitutions and Gender*, ed. Helen Irving, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 257 e 258.

equilibrada de homens e mulheres na tomada de decisão política, não têm caráter vinculativo<sup>178</sup>.

#### 2.4.2. O art. 4.º, n.º 1 da CEDAW

A CEDAW prevê, no seu art. 4.º, n.º 1, que “[a] adopção pelos Estados Partes de medidas temporárias especiais visando acelerar a instauração de uma igualdade de facto entre os homens e as mulheres não é considerada como um acto de discriminação (...), mas não deve por nenhuma forma ter como consequência a manutenção de normas desiguais ou distintas; estas medidas devem ser postas de parte quando os objectivos em matéria de igualdade de oportunidades e de tratamento tiverem sido atingidos”. Para além disso, o n.º 2 do mesmo artigo, estabelece que as medidas especiais de proteção da maternidade não são consideradas discriminatórias.

Para Eliane Vogel-Polsky este artigo “institui internacionalmente a legitimidade das acções positivas em todos os campos”, o que pode ser concluído a partir do “teor do Tratado que aborda sucessivamente os modelos sócio-culturais, a esfera da família, a organização política, a educação, o emprego e a segurança social, a saúde, etc.”<sup>179</sup>.

A Autora acrescenta ainda que, enquanto princípio de interpretação, esta norma não necessita de ser transposta para as ordens jurídicas internas dos Estados assinantes para que nelas vigore. No seguimento desta abordagem, defende que, para além de as quotas aplicáveis às listas eleitorais não serem contrárias ao princípio da igualdade política, podem ser requeridas pelas mulheres com fundamento no princípio da igualdade do respetivo ordenamento jurídico nacional, lido à luz do art. 4.º, n.º 1 da Convenção<sup>180</sup>. Todavia, esta interpretação da norma em questão não é unânime na doutrina, devido à utilização do

---

<sup>178</sup> A título de exemplo, v. Recomendação 96/694/CE do Conselho de 2 de Dezembro de 1996, relativa à participação equilibrada das mulheres e dos homens nos processos de tomada de decisão; Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de março de 2012, sobre as mulheres no processo de decisão político – qualidade e igualdade (2011/2295(INI)).

<sup>179</sup> VOGEL-POLSKY, Eliane, “As Ações Positivas e os Obstáculos Constitucionais e Legislativos que Dificultam a sua Aplicação nos Estados Membros do Conselho da Europa”, Cadernos da Condição Feminina, n.º 25, 1989, p. 14.

<sup>180</sup> *Ibidem*, pp. 17 e 18.

conceito de “igualdade de oportunidades”, acreditando-se sustentar apenas medidas mais moderadas<sup>181</sup>.

A letra do preceito define certos limites à adoção destas medidas, identificando-as, desde logo, como “medidas temporárias” e esclarecendo que não podem “ter como consequência a manutenção de normas desiguais ou distintas”. Ainda assim, ao longo do texto da Convenção, encontramos disposições sobre intervenção estatal, que têm como objetivo a correção da discriminação sexual. Também parece ser significativo, quanto a este ponto, que a CEDAW tenha feito uma ligeira alteração à definição *standard* de “discriminação” encontrada noutros documentos de direito internacional sobre o tema<sup>182</sup>, ao estabelecer, no seu art. 1.º, que a “discriminação contra as mulheres” é tida como “qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo”, deixando de fora da definição a palavra “preferência”. Esta abordagem indicia uma abertura à discriminação positiva, nomeadamente, às quotas, desde que não coloquem em causa os limites referidos.

---

<sup>181</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 64.

<sup>182</sup> Quanto à definição do conceito de “discriminação” na Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, por exemplo, v. *supra* ponto 2.1.1.

### 3. A IGUALDADE E A SUA RELAÇÃO COM A DISCRIMINAÇÃO POSITIVA

O estudo da discriminação positiva é indissociável da evolução do conceito jurídico de igualdade ou dos entendimentos que este tem vindo a acolher. Ainda que o seu “sentido primário” seja o sentido negativo, que consiste na “vedação de privilégios e de discriminações”<sup>183</sup>, a igualdade é um “conceito complexo” e, hoje em dia, determina: a) tratar as situações iguais de forma igual; b) tratar as situações diferentes de modo diferente, na medida dessa diferença; e c) aplicar medidas de discriminação positiva, quando se provem necessárias e adequadas para corrigir desigualdades de facto<sup>184</sup>. Vejamos esta evolução.

#### 3.1. A EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

##### 3.1.1. A igualdade jurídica enquanto *realidade construída*

A igualdade foi consagrada pela primeira vez, enquanto conceito jurídico, na *Virginia Bill of Rights*, de 1776, que na sua *Section 1* estabelecia que «*all men are by nature equally free and independent and have certain inherent rights*». Esta inspirou uma série de documentos, nomeadamente, a Constituição de Massachusetts, de 1780, que recebeu uma “fórmula mais clara” – «*All men are born free and equal, and have certain natural, essential and unalienable rights*» –, por sua vez “aperfeiçoada” na *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* de 1789, culminando, finalmente, no enunciado do princípio da igualdade perante a lei previsto na *Déclaration* de 1793: «*Tous les hommes sont égaux par la nature et devant la loi*»<sup>185</sup>.

Desde então, esse princípio foi acolhido por todas as constituições com a mesma ou semelhante formulação, representando um “verdadeiro axioma político e jurídico”. No entanto, ainda que a formulação se mantenha inalterada, o seu sentido varia e a sua

---

<sup>183</sup> MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 280.

<sup>184</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “Paridade...”, cit., p. 572.

<sup>185</sup> Vide GARCIA, Maria Glória Garcia, F. P. D, *Estudos sobre o Princípio da Igualdade*, Coimbra: Edições Almedina, 2005, p. 31; ALBUQUERQUE, Martim de, *Da Igualdade: Introdução à Jurisprudência*, Coimbra, Livraria Almedina, 1993, p. 45 e ss.

compreensão está dependente do contexto histórico-social de cada período<sup>186</sup>. Esta circunstância releva a igualdade como uma “realidade construída” e, nestes termos, o princípio da igualdade é “todo ele enformado pela particular cultura que molda essa «construção»”<sup>187</sup>, ao contrário do que acontecia nos séculos XVIII e XIX, em que a igualdade era considerada “algo de natural”, assim como a liberdade, identificando-se a razão humana como o “elemento individualizador que igualiza todos os homens”<sup>188</sup>.

As palavras não mudaram, mas mudou a forma como são entendidas, o que deve ser tido como fruto de uma “construção gradual” das várias dimensões acolhidas pelo princípio da igualdade, que permitiu identificar, não só a exigência do tratamento das pessoas pelo Direito “de modo igual”, mas, eventualmente, a exigência do tratamento das pessoas pelo Direito “como iguais”. Aquela retrata uma “igualdade como universalidade” e esta serve de base a uma “igualdade como diferença fundamentada ou razoável”<sup>189</sup>.

### 3.1.2. Um princípio comum

No pós-Segunda Guerra Mundial, emergiu no Ocidente europeu um “princípio comum de igualdade”, por influência do direito internacional, mais especificamente dos esforços e diretrizes de organização internacionais, que se difundiu pelo direito constitucional dos vários países europeus e que, eventualmente, serviu de base para a incorporação de um “princípio geral de igualdade tácito” no direito europeu<sup>190</sup>.

Pode-se, portanto, dizer que o princípio da igualdade, tal como é formulado e interpretado hoje em dia, é recente comparativamente à história da humanidade<sup>191</sup>. Este princípio é amplamente considerado na sua fórmula aristotélica – segundo a qual casos semelhantes devem ser tratados de forma semelhante e casos diferentes devem ser tratados de forma diferente, na medida dessa diferença –, que permitiu abrir as portas a uma igualdade

---

<sup>186</sup> NEVES, A. Castanheira, *O Instituto dos «Assentos» e a Função Jurídica dos Supremos Tribunais*, 1.ª ed. (Reimpressão), Coimbra Editora, 2014, pp. 118 e 119.

<sup>187</sup> GARCIA, Maria Glória Garcia, F. P. D, “Estudos sobre...”, cit., p. 9.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>189</sup> *Vide* AMARAL, Maria Lúcia, “O Princípio da Igualdade na Constituição Portuguesa”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, coord. Jorge Miranda, Coimbra Editora, Setembro 2004, p. 38 e ss.

<sup>190</sup> WITTE, Bruno, “From a ‘Common Principle of Equality’...”, cit., 2010, p. 1716.

<sup>191</sup> Como relembra VOGEL-POLSKY, Eliane, “As Ações Positivas...”, cit., p. 7.

relativa, num processo de “passagem da uniformidade para a diferenciação”<sup>192</sup>. Assim, assumiu um papel importante na revogação de discriminações legais expressas contra grupos específicos. No entanto, ainda que relativizando o conceito de igualdade, a formulação aristotélica perspetiva a igualdade enquanto “consistência de tratamento”<sup>193</sup>, ou seja, continua a estabelecer uma igualdade formal.

Note-se que todas as antigas Constituições portuguesas consagraram o princípio da igualdade: art. 9.º da Constituição de 1822; art. 145.º da Carta Constitucional de 1826; art. 10.º da Constituição de 1838; art. 3.º, n.º 2 da Constituição de 1911, art. 5.º da Constituição de 1933. A igualdade formal na sua forma aristotélica trata-se, pois, de um mero corolário que aceita diferentes interpretações. Consequentemente, é capaz também de receber qualquer conteúdo, através de um “critério pré-estabelecido” encontrado fora do princípio da igualdade, mas fundado em “valores constitucionalmente aceites”<sup>194</sup> ou “valores que inspiram o sistema legal”, assim como, inevitavelmente, na visão ética e filosófica do legislador e do julgador<sup>195</sup>.

## 3.2. A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE JURÍDICA

### 3.2.1. As diferentes conceções de igualdade

#### 3.2.1.1. Igualdade formal e igualdade material

A igualdade natural manifestava-se na lei através da proibição de quaisquer privilégios e discriminações, de forma a estabelecer direitos iguais para todos, estando-lhe subjacente uma ideia de “igualdade abstrata dos homens”, isto é, uma igualdade formal<sup>196</sup>. Nesta primeira fase do princípio da igualdade, correspondente a um “primeiro constitucionalismo”, este significava que a lei era igual para todos<sup>197</sup>, o que se concretizava

---

<sup>192</sup> GARCIA, Maria Glória Garcia, F. P. D, “Estudos sobre...”, cit., p. 15.

<sup>193</sup> FREDMAN, Sandra, *Discrimination Law*, 2.ª ed, Oxford University Press, 2011, p. 8 e ss.

<sup>194</sup> GARCIA, Maria Glória F.P.D., “Estudos sobre...”, cit., p. 82.

<sup>195</sup> WITTE, Bruno, “From a ‘Common Principle of Equality’...”, cit., p. 1717.

<sup>196</sup> GARCIA, Maria Glória Garcia, F. P. D, “Estudos sobre...”, cit., p. 32 e ss.

<sup>197</sup> AMARAL, Maria Lúcia, “O Princípio da Igualdade...”, cit., p. 38.

no momento da sua aplicação<sup>198</sup>. Por efeito, a igualdade era concebida enquanto *universalidade*, cumprida através da generalidade e abstração das normas, e, portanto, desinteressada das condições e características (económicas, sociais, culturais) concretas de cada indivíduo<sup>199</sup>.

O princípio da igualdade era, assim, entendido como sinónimo de uma aplicação uniforme da lei a todos os indivíduos, e reduzido ao princípio da prevalência da lei, o que encontra sentido na confiança depositada no poder legislativo – o Parlamento –, na altura, e na consequente supremacia da lei (geral e abstrata), vista como portadora de soluções justas. Acreditava-se estar na generalidade da lei a solução para evitar os privilégios de classe que marcavam o período da monarquia absoluta, recaindo no aplicador da lei a responsabilidade de a cumprir<sup>200</sup>.

Esta é uma “igualdade indiscriminada”, que se arrisca a redundar no seu contrário, quando tomada em termos absolutos<sup>201</sup>, pois “ao esquecer as naturais diferenças, o princípio da igualdade mais não faz do que promover as desigualdades entre os homens”<sup>202</sup>, o que é comprovado pela convivência de discriminações legais flagrantes, especificamente contra a mulher, com a vigência do princípio da igualdade nas declarações de direitos e Constituições dos séculos XVIII e XIX<sup>203</sup>.

Já na altura, encontram-se vozes que denunciavam a contradição de proclamar uma igualdade jurídica que permitia a privação de metade dos seres humanos de direitos inerentes fundados na *ratio* humana<sup>204</sup>. Essa privação devia-se ao retrato feito de parte da população – por exemplo, mulheres e escravos – como seres irracionais que, dessa forma, não deveriam ser titulares de direitos iguais, demonstrando a fácil manipulação do conceito de racionalidade<sup>205</sup>.

---

<sup>198</sup> Vide NEVES, A. Castanheira, “O Instituto dos Assentos...”, cit., p. 120;

<sup>199</sup> GARCIA, Maria Glória Garcia, F. P. D, “Estudos sobre...”, cit., p. 11.

<sup>200</sup> *Ibidem*, pp. 37 a 39.

<sup>201</sup> NEVES, A. Castanheira, “O Instituto dos Assentos...”, cit., pp. 122 a 124.

<sup>202</sup> GARCIA, Maria Glória Garcia, F. P. D, “Estudos sobre...”, cit., p. 12.

<sup>203</sup> MIRANDA, Jorge, “Igualdade e participação política da mulher”, in *Democracia com mais Cidadania: a questão da igualdade de participação política*, ed. Vitalino Canas, Joana Barros, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998, p. 39.

<sup>204</sup> Vide CONDORCET, “Sur l’admission de femmes au droit de cité”, *Journal de la société*, N.º 5, 1790.

<sup>205</sup> Neste sentido, v. FREDMAN, Sandra, *Discrimination Law*, cit., p. 5.

Nestes termos, o “sentido absoluto” associado a um entendimento formal da igualdade é considerado insuficiente e ultrapassado<sup>206</sup>. Embora a definição de um “estatuto jurídico de igualdade” continue a ser importante, deve servir como um mero ponto de partida para a obtenção de uma igualdade material, feita possível através do desenvolvimento e correção da intenção de igualdade abstrata<sup>207</sup>.

No fim da Primeira Guerra Mundial, inicia-se um “processo de *subjetivação*” deste princípio, que se torna, assim, aplicável ao legislador e não apenas aos poderes judicial e executivo<sup>208</sup> e a igualdade substantiva ou material começa a ser integrada em grande parte das Constituições europeias, consagrada ao lado da dimensão formal de igualdade, através da previsão de preceitos constitucionais que “funcionam como exceção à regra geral da igualdade formal”<sup>209</sup>. O desenvolvimento deste conceito teve lugar mais tarde, depois da Segunda Guerra, por influência do direito internacional, mais especificamente dos esforços e diretrizes das Nações Unidas e de organizações internacionais.

A igualdade material considera os indivíduos no contexto social e determina que a distribuição de bens seja feita segundo as necessidades de cada um. Esta conceção admite, portanto, a aplicação de regimes diferenciados, quando tal se justifique, seguindo a ideia de que “a lei não tem que ser igual para todos, tem é que ser justa para todos”<sup>210</sup>. Na base deste entendimento está a compreensão de que o oposto da igualdade é a desigualdade e não a diferença<sup>211</sup>.

Jorge Miranda descreve as duas dimensões de igualdade enquanto “dois momentos ou planos”. A igualdade formal (ou igualdade perante a lei) é, para o Autor, o momento “da atribuição dos direitos em igualdade”, e a igualdade material, o momento “da fixação das incumbências do Estado e da sociedade organizada perante as condições concretas das pessoas”, recusando distingui-las como “duas espécies de preceitos jurídicos” ou “dois princípios estanques ou opostos”<sup>212</sup>.

---

<sup>206</sup> Cf. NEVES, A. Castanheira, “O Instituto dos Assentos...”, cit., p. 148.

<sup>207</sup> *Ibidem*, pp. 142 e 143.

<sup>208</sup> Vide AMARAL, Maria Lúcia, “O Princípio da Igualdade...”, cit., p. 40 (*itálico* da autora).

<sup>209</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 250.

<sup>210</sup> *Idem*, “Paridade...”, cit., p. 574.

<sup>211</sup> Vide BELEZA, Tereza Pizarro, *Direito das Mulheres e da Igualdade Social*, cit., p. 88; AGACINSKI, Sylviane, *Parity of the Sexes*, (trad. Lisa Walsh), New York, Columbia University Press, 2001, p. 143.

<sup>212</sup> Cf. MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pp. 268 e 269.

### 3.2.1.2. Igualdade de oportunidades e a igualdade de resultados

A igualdade substantiva é geralmente equiparada à efetivação de uma *igualdade de oportunidades*, que visa estabelecer iguais condições à partida entre homens e mulheres, como forma de garantir que, a partir daí, seja possível uma avaliação justa e livre de precondições do seu mérito individual. Esta abordagem implica que o sexo seja encarado como uma “categoria sócio-legal” que afeta a posição dos indivíduos na sociedade, para além de mera característica biológica<sup>213</sup>.

No entanto, estes dois conceitos nem sempre são considerados sinónimos. Ao mesmo tempo que determina que a igualdade de oportunidades, assim como a igualdade material, aperfeiçoa o conceito de igualdade formal, Vera Raposo considera que “a igualdade substancial vai mais além da mera igualdade de oportunidades, porquanto garante que a igualdade será efectivamente realizada na prática, objectivo que aquela outra é incapaz de assegurar”<sup>214</sup>. Embora a Autora não especifique, dá a entender a associação da igualdade material ao conceito de igualdade de resultados.

A *igualdade de resultados* é defendida como a forma de efetivação da igualdade material perante a insuficiência de uma mera igualdade “à partida”. Eliane Vogel-Polsky critica a igualdade de oportunidades afirmando que “a igualdade não é a chave para a igualdade”<sup>215</sup>. Ao tentar visualizar uma situação que possa demonstrar essa insuficiência e nos permita compreender tal afirmação, podemos imaginar uma mulher e um homem, prestes a entrar no mercado de trabalho, formados na mesma faculdade, com o mesmo aproveitamento, ambos sem filhos e ambos capazes, que concorrem à mesma vaga numa empresa. Embora não existam pré-condições que prejudiquem a primeira, continuam a existir preconceitos. Mesmo começando em igualdade de condições, pelo caminho as mulheres têm de enfrentar os preconceitos que ainda existem na sociedade, que as pintam como menos competentes, apesar das suas qualificações. Para além disso, são, inevitavelmente, vistas como “mães potenciais”, o que, aos olhos de alguns (se não a grande maioria) dos empregadores é sinónimo de pouca produtividade, pouco empenho e pouca

---

<sup>213</sup> Neste sentido, v. VOGEL-POLSKY, Eliane, “As Acções Positivas...”, cit., p. 9.

<sup>214</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 253.

<sup>215</sup> VOGEL-POLSKY, Eliane, “As Acções Positivas...”, cit., p. 10.

flexibilidade, colocando-as em desvantagem em relação aos homens<sup>216</sup>. Como atenta Sandra Fredman, a igualdade de oportunidades não garante que mais mulheres cheguem a tirar proveito dessas mesmas oportunidades<sup>217</sup>.

Por sua vez, a igualdade de resultados assegura a igualdade à chegada, garantindo, dessa forma, que tais preconceitos não afetam processos de seleção ou tomadas de decisão e a efetivação de direitos. É certo, porém, que não vem sem problemas, pois, como fica claro no exemplo dado no parágrafo anterior, a defesa de uma igualdade de resultados implica uma “presunção de discriminação”<sup>218</sup>, quando perante uma situação de sub-representação de mulheres em determinada situação ou setor, que pode ser perigosa (ou simplesmente realista?).

A escolha do critério a aplicar deverá passar, então, por uma análise da existência, tanto de pré-condições, como de preconceitos, em determinada situação, tendo como objetivo a realização de uma igualdade de facto, sem deixar de considerar os restantes princípios da ordem jurídica, que se impõem como limites à sua aplicação.

### 3.2.2. A discriminação positiva à luz das diferentes concepções de igualdade

A discriminação positiva pode ser uma violação do princípio da igualdade ou uma forma de o concretizar, dependendo da concepção de igualdade considerada. Vejamos, então, como é que a discriminação positiva é perspectivada à luz das diferentes concepções de igualdade acima referidas: (a) a igualdade formal; (b) a igualdade de oportunidades; e (c) a igualdade de resultados.

Partindo de um entendimento formal da igualdade, qualquer tratamento preferencial de determinado grupo é considerado discriminação direta e, conseqüentemente, proibido. É na igualdade substancial que se encontra radicada a discriminação positiva, ainda que se considere que a última “vai ainda mais longe”, podendo, se não forem respeitados os limites que lhe são impostos dentro do ordenamento jurídico, “colocar em risco toda a construção da igualdade”<sup>219</sup>.

---

<sup>216</sup> Vide FERREIRA, Virgínia, “Os paradoxos...”, cit., pp. 212 e 213.

<sup>217</sup> FREDMAN, Sandra, *Discrimination Law*, cit., p. 18.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>219</sup> Neste sentido, v. RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 305.

A adoção de medidas de discriminação positiva é apontada como forma de promoção da igualdade de oportunidades e da igualdade de resultados<sup>220</sup> e é, dentro da igualdade substancial, utilizando a distinção entre os dois conceitos, que a doutrina encontra diferentes fundamentos para diferentes tipos de medidas positivas. Nestes termos, considera-se que a igualdade de oportunidades apoia medidas com o objetivo de “remover barreiras”, colocando as mulheres em condições iniciais equilibradas relativamente aos homens; e que a igualdade de resultados, permite todas as formas de ação/discriminação positiva quando justificadas pela seriedade das desvantagens enfrentadas por determinado grupo<sup>221</sup>.

Encontramos esta análise, em moldes semelhantes, na doutrina portuguesa, quando Vital Moreira distingue as ações positivas em dois tipos: um primeiro tipo de medidas que visa a eliminação de obstáculos fácticos de índole económica, social e cultural, que prejudicam a igualdade de oportunidades, procurando estabelecer condições de igualdade entre homens e mulheres e promovendo uma “igualdade à partida” ; e um segundo tipo que estabelece um “mecanismo de preferência ou de reversa de posições para o grupo desfavorecido”, procurando garantir a igualdade de resultados e promovendo, conseqüentemente, uma “igualdade à chegada”. O primeiro tipo acolhe medidas na área da educação e da formação profissional que possibilitem a melhoria das qualificações das mulheres, assim como medidas que permitam uma melhor organização entre as responsabilidades profissionais e familiares. No segundo tipo inserem-se os sistemas de quotas<sup>222</sup>. São estas que colocam problemas de constitucionalidade, precisamente porque se considera que interferem com os resultados.

---

<sup>220</sup> Cf. VOGEL-POLSKY, Eliane, “As Acções Positivas...”, cit., p. 11 e ss.

<sup>221</sup> Análise realizada em BURROWS, Noreen; ROBISON, Muriel, “Positive Action for Women...”, cit., p. 26 e ss.

<sup>222</sup> Cf. MOREIRA, Vital, “A IV Revisão Constitucional e Igualdade de Homens e Mulheres no Exercício de Direitos Cívicos e Políticos (Notas sobre o Artigo 109.º da CRP)”, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 74, 1998, p. 418.

### 3.3. O PRINCÍPIO DA IGUALDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1976

#### 3.3.1. O art. 13.º da CRP

A Constituição da República Portuguesa de 1976 consagra no seu artigo 13.º o princípio da igualdade e da não discriminação, que, hoje em dia, encontra concretização ao longo do texto constitucional, num conjunto de normas que abrem as portas à igualdade material e permitem a sua promoção em vários campos da vida em sociedade. É importante referir que os avanços feitos em todas as áreas, para além daquela que é objeto do nosso estudo, nomeadamente, na área económico-social, são cruciais para o aumento da participação política das mulheres, afetando-a indiretamente, na medida em que lhes fornecem as condições necessárias para envergarem na vida política e dedicarem-se à sua vida profissional<sup>223</sup>.

O art. 13.º da Constituição manteve a redação do texto original da Constituição de 1976, até à revisão constitucional de 2004, que adicionou à lista de critérios de não discriminação (prevista no n.º 2) a orientação sexual<sup>224</sup>, deixando intacto o n.º 1 do preceito:

#### **Artigo 13.º**

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

Encontramos, portanto, no n.º 1 do art. 13.º, a cláusula geral da igualdade, que adota a formulação tradicional do princípio desde os finais do séc. XVIII, tendo sobrevivido às várias revisões constitucionais em 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005<sup>225</sup>, o que prova a sua capacidade de adaptação aos valores que se impõem a uma ordem jurídica que pretende responder a novas questões e permanecer atual, importante quando se trata de princípio estruturante do Estado de direito democrático e social (art. 2.º da CRP). Para além

---

<sup>223</sup> Vide RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, p. 356.

<sup>224</sup> Esta alteração do artigo foi realizada através da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho.

<sup>225</sup> Cf. AMARAL, Maria de Lúcia, “O princípio da igualdade...”, cit., pp. 36 a 38.

disso, a permanência desta cláusula inalterada demonstra a importância da sua conjugação com as normas programáticas que, ao longo do texto constitucional, não só a concretizam, como também a ampliam.

O n.º 2 do artigo consagra o princípio da não discriminação, que proíbe todos os privilégios e prejuízos em função de um conjunto *não taxativo* de critérios, como a ascendência, o sexo, a raça, a religião e as convicções políticas ou ideológicas.

### 3.3.2. As dimensões do princípio constitucional da igualdade

Na ordem constitucional portuguesa, são apontadas três dimensões unanimemente abrangidas pelo princípio constitucional da igualdade, que correspondem às diferentes fases de evolução do seu entendimento. São elas: (a) a proibição do arbítrio; (b) a proibição de discriminações; e (c) a obrigação de diferenciar.

#### 3.3.2.1. A proibição do arbítrio

O princípio da igualdade enquanto proibição do arbítrio surge como um “princípio negativo de controlo”<sup>226</sup>, que determina que indivíduos ou situações iguais não podem ser tratadas arbitrariamente como desiguais, nem indivíduos ou situações desiguais podem ser arbitrariamente tratadas como iguais. Segundo a doutrina, existe “uma violação arbitrária da igualdade jurídica quando a disciplina jurídica não se basear num: (i) fundamento sério; (ii) não tiver um sentido legítimo; (iii) estabelecer diferenciação jurídica sem um fundamento razoável”. Implica, portanto, a existência de um “fundamento material ou critério material objetivo”<sup>227</sup> razoável e suficiente para atingir o fim pretendido com o respetivo tratamento igual ou desigual.

A escolha do “critério de qualificação da igualdade” que permita proceder a um juízo de comparação entre duas pessoas ou situações e, conseqüentemente, averiguar a

---

<sup>226</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, cit., p. 339.

<sup>227</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e a Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> edição (20.<sup>a</sup> reimpressão), Coimbra, Edições Almedina, s.d., p. 428.

aplicação de estatutos jurídicos iguais ou desiguais, é um ponto nuclear no respeito pelo princípio da igualdade<sup>228</sup>. Para além do mais, é através deste critério que o princípio se abre a uma “ideia material”, ainda que não perca o seu carácter formal<sup>229</sup>.

### 3.3.2.2. A proibição de discriminação

A proibição do arbítrio é conjugada com a proibição de discriminações, que estabelece, ainda, um conjunto de fatores que não podem ser utilizados enquanto critérios de diferenciação de pessoas ou situações, porque estão inerentemente ligados à dignidade humana. Encontramos alguns exemplos no n.º 2 do art. 13.º da CRP, como referimos acima.

A proibição de discriminação não significa a vedação total de diferenciações de tratamento, que podem ser legítimas à luz do princípio da igualdade, quando se fundem numa distinção objetiva, tenham um fim legítimo, respeitem o princípio da proporcionalidade e não tenham como fundamento um dos critérios previstos no n.º 2<sup>230</sup>. Como é, então, resolvido o problema das discriminações positivas, à luz deste entendimento?

Maria Lúcia Amaral diz-nos que a resolução deste problema está numa “dogmática das discriminações proibidas e das discriminações autorizadas”<sup>231</sup>, através da qual a nossa Constituição admite (e, em alguns casos, impõe) diferenciações com base nas características previstas no n.º 2 do art. 13.º. A Autora acrescenta ainda que a ligação entre essas características e o princípio do livre desenvolvimento (arts. 1.º e 26.º da CRP) poderá servir de critério para distinguir entre as discriminações proibidas e as discriminações autorizadas. Nesses termos, quanto a características pessoais como a religião e as convicções políticas ou ideológicas, que são “pressuposto fundamental do exercício das chamadas ‘liberdades do espírito’”, não discriminar e não diferenciar são sinónimos, mas quanto às restantes, dentro das quais o sexo, “discriminar pode significar diferenciar favoravelmente”<sup>232</sup>.

A este propósito, Dulce Lopes descreve o princípio da não discriminação como “eixo de ligação entre a igualdade formal e a igualdade substancial”, considerando a hipótese

---

<sup>228</sup> GARCIA, Maria Glória F.P.D., “Estudos sobre...”, cit., p. 55.

<sup>229</sup> Neste sentido, v. *Ibidem*, p. 62.

<sup>230</sup> Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, cit., p. 340 e ss.

<sup>231</sup> AMARAL, Maria Lúcia, “O Princípio da Igualdade...”, cit., p. 53 e ss.

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 55.

de que dele decorram, tanto obrigações negativas de tratamento discriminatório, como obrigações positivas para compensar esse mesmo tratamento<sup>233</sup>. Isto leva-nos a uma outra dimensão do princípio da igualdade.

### 3.3.2.3. A obrigação de diferenciar

A “obrigação de diferenciar” advém da função social do princípio da igualdade, que determina um dever de compensar desigualdades fácticas sociais, económicas e culturais, de forma a estabelecer uma igualdade material. O princípio da igualdade não é, portanto, uma mera declaração na Lei fundamental portuguesa<sup>234</sup>.

A função social do princípio da igualdade é retirada de algumas normas constitucionais que preveem a proteção especial para certos grupos, como por exemplo, crianças órfãs e abandonadas (art. 69.º, n.º 2), jovens (art. 70.º, n.º 1) e mulheres trabalhadoras, quanto à maternidade (art. 68.º, n.º 3)<sup>235</sup>. Neste âmbito, as normas que concretizam uma igualdade material, ao longo do texto constitucional, ganham especial importância porque operam como normas especiais (*lex specialis*) quanto ao princípio geral da igualdade, funcionando, em alguns casos, como autorizações (ou mesmo imposições) constitucionais a ações positivas<sup>236</sup>, onde se insere o art. 109.º da CRP, relativo à participação política dos cidadãos, como veremos.

### 3.3.3. Ausência de um preceito específico sobre a igualdade entre homens e mulheres

O art. 13.º estabelece, como vimos, um princípio geral de igualdade e a proibição da discriminação fundada em diversos fatores, entre eles o sexo. No seu texto original, a Constituição não continha, portanto, nenhum preceito específico sobre a igualdade entre homens e mulheres ou sobre os direitos das mulheres, considerando-se que a proibição de

---

<sup>233</sup> Cf. LOPES, Dulce, “O Princípio da Não Discriminação...”, cit., p. 101.

<sup>234</sup> MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 274.

<sup>235</sup> Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, cit., pp. 341 e 342.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 343.

discriminação prevista “abrange todo e qualquer tipo de tratamento discriminatório, seja qual for o seu fundamento”<sup>237</sup>, pelo que um preceito específico sobre a questão seria meramente redundante.

No entanto, Leonor Beleza defendeu, aquando da promulgação do texto original da Constituição de 1976, a utilidade de uma disposição expressa e específica sobre os direitos das mulheres, não só com uma importante função pedagógica, mas como forma de “apontar para a necessidade de promover positivamente a igualdade, através das medidas consideradas adequadas, fossem ou não do tipo das mencionadas medidas temporárias em favor das mulheres”. Assim, tem como “insuficiente” a proibição das discriminações baseadas no sexo, presente no n.º 2 do art. 13.º da CRP, “se a ele não se seguirem medidas mais concretas, de carácter legislativo ou não”<sup>238</sup>. Essa insuficiência acabou por ser reconhecida, mais tarde, e corrigida através da inclusão de preceitos que concretizam a ideia de igualdade nos campos do emprego, da segurança social, da maternidade e da participação política dos cidadãos.

### 3.3.4. A jurisprudência constitucional portuguesa

#### 3.3.4.1. Entendimentos sobre o princípio da igualdade

O Tribunal Constitucional considera, desde logo, as três dimensões do princípio da igualdade, como dispostas acima:

“O princípio da igualdade abrange fundamentalmente três dimensões ou vertentes: a proibição do arbítrio, a proibição de discriminação e a obrigação de diferenciação, significando a primeira, a imposição da igualdade de tratamento para situações iguais e a interdição de tratamento igual para situações manifestamente desiguais (tratar igual o que é igual; tratar diferentemente o que é diferente); a segunda, a ilegitimidade de qualquer diferenciação de tratamento baseada em critérios subjectivos (v.g., ascendência, sexo, raça,

---

<sup>237</sup> RAPOSO, Vera C., “O Poder de Eva...”, cit. p. 134.

<sup>238</sup> BELEZA, Maria Leonor, “O Estatuto das Mulheres na Constituição”, in *Estudos sobre a Constituição*, 1.º Volume, coord. Jorge Miranda, Lisboa, Livraria Petrony, 1977, p. 73.

língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social), e a última surge como forma de compensar as desigualdades de oportunidades”<sup>239</sup>.

Na jurisprudência constitucional, quando está em causa a cláusula geral do n.º 1 do art. 13.º, o princípio da igualdade é considerado enquanto *proibição do arbítrio*:

“O princípio da igualdade não proíbe, pois, que a lei estabeleça distinções. Proíbe, isso sim, o arbítrio; ou seja, proíbe as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor objectivo, constitucionalmente relevantes. Proíbe também que se tratem por igual situações essencialmente desiguais”<sup>240</sup>.

Nestes termos é tido como um “critério essencialmente negativo, com base no qual são censurados apenas os casos de flagrante e intolerável desigualdade”, preservando a liberdade de conformação e a discricionariedade do legislador<sup>241</sup>. Assim, como atenta Maria Lúcia Amaral, a maior parte das declarações de inconstitucionalidade são relativas ao n.º 2 do art. 13.º. Conclui-se, portanto, uma maior exigência quando está em causa a violação da proibição de discriminações nele prevista, que parece invocar o critério do “*strict scrutiny*” utilizado na jurisprudência norte-americana, que significa um maior escrutínio da ação do legislador quando são definidas diferenciações com base nas “categorias suspeitas”<sup>242</sup>. No entanto, o Tribunal decidiu, em certos casos, a legitimidade de discriminações positivas, como reconheceu no Acórdão n.º 232/2003, de 13 de maio<sup>243</sup>.

---

<sup>239</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 412/2002, Processo n.º 124/02, Lisboa, 10 de outubro de 2002.

<sup>240</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 39/88, Processo n.º 136/85, Lisboa, 9 de fevereiro de 1988.

<sup>241</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 186/90, Processo n.º 533/88, Lisboa, 6 de Junho de 1990.

<sup>242</sup> Cf. AMARAL, Maria Lúcia, “O Princípio da Igualdade...”, cit., pp. 50 e 51.

<sup>243</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 232/2003, Processo n.º 306/03, Lisboa, 13 de maio de 2003.

### 3.3.4.2. A igualdade entre homens e mulheres

No que implica a igualdade entre homens e mulheres ou a situação das últimas, grande parte acórdãos do Tribunal são relativos à “pensão do viúvo”<sup>244</sup>, como é o caso do Acórdão n.º 191/88, de 20 de setembro, que declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de uma norma que atribuía uma pensão maior às viúvas (mulheres), quando comparando com o valor a receber pelos viúvos (homens), fundada na ideia de que as mulheres teriam menos rendimentos próprios, tendo em conta a sua situação na sociedade. Esta diferenciação a favor das mulheres viúvas seria, em princípio, objetiva e razoável, mas concluiu-se que já não era adequada aos tempos e, dessa forma, como era estabelecida com base no sexo, violava o princípio da igualdade<sup>245</sup>. Teresa Beleza destaca este acórdão pela sua importância, na medida em que “nele se cruza e manifesta, ainda que de uma forma latente, toda a discussão em torno da igualdade e se vê transparentemente a ambiguidade, a arma de dois gumes, que a igualdade legal pode ser para as mulheres”, uma vez que o Tribunal se fundou numa igualdade (legal) entre homens e mulheres, no âmbito laboral, que não correspondia (pelo menos ainda) à realidade<sup>246</sup>.

Mais tarde, o Tribunal admitiu, porém, a constitucionalidade de discriminações positivas a favor das mulheres no Acórdão n.º 609/94, de 22 de Novembro<sup>247</sup> e no Acórdão n.º 713/96, de 22 de maio<sup>248</sup>, ambos relativos a pensões, mas agora implicando a idade de reforma (que determinava o aumento da pensão), menor para as mulheres, na altura. Em ambos os casos, definiu que a igualdade significa contrariar as desvantagens das mulheres na sociedade relativamente aos homens e que o tratamento mais favorável daquelas estaria justificado pela realidade social e económica do país, nomeadamente pelo trabalho doméstico não remunerado que têm de realizar ao longo da sua vida.

---

<sup>244</sup> BELEZA, Teresa Pizarro, “Mulheres, Direito, Crime...”, cit., p. 240 e ss.

<sup>245</sup> Cf. ALBUQUERQUE, Martim de, “Da Igualdade...”, cit., pp. 247 e 248.

<sup>246</sup> BELEZA, Teresa Pizarro, “Mulheres, Direito, Crime...”, cit., pp. 251 a 253.

<sup>247</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 609/94, Processo n.º 246/93, Lisboa, 22 de novembro de 1994.

<sup>248</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 713/96, Processo n.º 51/94, Lisboa, 22 de maio de 1996.

### 3.4. PARIDADE: UMA NOVA IGUALDADE?

#### 3.4.1. Surgimento

Ainda que a igualdade material signifique uma relativização do conceito jurídico de igualdade, continua a apresentar limitações quando confrontada com o fenómeno das discriminações positivas. A paridade surgiu, neste contexto, como “um novo entendimento da igualdade, ainda mais radical e subversivo”<sup>249</sup>.

O termo “paridade” foi introduzido no debate internacional através da Declaração de Atenas, proveniente da Cimeira Europeia “Mulheres e Poder” de 1992, que proclamava uma distribuição equilibrada do poder político e público entre homens e mulheres, afirmando:

*“Formal and informal equality between women and men is a fundamental human right. Women represent more than half the population. Equality requires parity in the representation and administration of Nations”*<sup>250</sup>.

Este conceito foi, mais tarde, acolhido pela Recomendação n.º 1269 da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, em 1995, que defendeu a necessidade de instauração de uma “democracia paritária”, através do respeito pela igualdade entre homens e mulheres em todas as áreas da sociedade e de uma partilha de responsabilidades.

#### 3.4.2. O modelo da paridade

O modelo da paridade representa uma divisão igualitária dos poderes e das responsabilidades da sociedade, nomeadamente, em órgãos políticos, entre os sexos, partindo da lógica de que a representação das mulheres nos vários campos da vida pública deve espelhar a composição da população. Esta divisão assume a diferença sexual, utilizada,

---

<sup>249</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “Paridade...”, cit., p. 585.

<sup>250</sup> Declaração de Atenas sobre Mulher e Poder de Decisão, 3 de novembro de 1992 (*itálico* nosso).

tradicionalmente, para sustentar uma hierarquia entre os dois sexos, como o critério inevitável na distinção da espécie humana, repensando o seu significado e aplicando-o a outro fim<sup>251</sup>. Nestes termos, a paridade é uma “interpretação política da diferença sexual”, através dela utilizada enquanto fundamento de uma *partilha* de responsabilidades e não enquanto segregação<sup>252</sup>. É assim que este modelo encontra na diferença sexual a sua legitimidade, o que justifica que a paridade só faça sentido quanto ao problema da igualdade de género e não possa ser invocada a favor de grupos minoritários.

Enquanto conceito complexo, a paridade pode ser entendida, desde logo, em sentido amplo, enquanto representação igualitária entre os dois sexos em posições de poder, ou, num sentido estrito, em termos matemáticos<sup>253</sup>. Assim, levada à letra (e ao extremo), e porque as mulheres representam (cerca de) metade da população, a paridade implicaria que, precisamente, 50% da participação política fosse assegurada por mulheres e os restantes 50% por homens. Esta solução é criticada por descartar o mérito, ao atingir o seu objetivo, normalmente, através de uma “ordem cega”<sup>254</sup>, alternando entre um homem e uma mulher, e é caracterizada como “irrealizável” e “indesejável”<sup>255</sup>, tendo em conta que só poderia provir de uma composição artificial do poder político. Em resposta às críticas, os defensores deste modelo centram-se numa ideia *qualitativa* de paridade, enquanto forma de conseguir um equilíbrio entre homens e mulheres, e não enquanto fórmula aritmética<sup>256</sup>.

### 3.4.3. A democracia paritária

A ideia da paridade é apresentada na veste de “democracia paritária”, como alternativa a uma abordagem anti-discriminação da igualdade de género, que se diz produzir resultados limitados<sup>257</sup>. Inicialmente discutido nos anos 90, este paradigma continua a ter apoiantes e tem vindo a ser desenvolvido desde então, inclusive na última década.

---

<sup>251</sup> Cf. AGACINSKI, Sylviane, *Parity of the Sexes*, cit., p. 12 e ss.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 156.

<sup>253</sup> Cf. FONDIMARE, Elsa; MARGUET, Laurie, “La parité en France et en Allemagne”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, Vol. 68, N.º 3, 2016, p. 650.

<sup>254</sup> GARCIA, Maria Glória F.P.D., “Estudos sobre...”, cit., p. 96.

<sup>255</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “Paridade...”, cit., p. 591.

<sup>256</sup> AGACINSKI, Sylviane, *Parity of the Sexes*, cit., p. 154 e ss.

<sup>257</sup> Cf. VOGEL-POLSKY, Eliane, in HALIMI, Gisèle, *La parité dans la vie politique*, Paris, La Documentation Française, 1999, p. 139 e ss.

A democracia paritária remonta à origem da democracia representativa e ao “contrato sócio-sexual”, que denuncia o foco na autonomia entendida como independência (que caracteriza o estado liberal), como central à existência do sistema que divide a vida em sociedade em duas esferas, tendo permitido a construção de um ideal de cidadania baseado no indivíduo proprietário e livre – e, portanto, masculino –, à custa da dependência da mulher<sup>258</sup>. Foi, precisamente, essa dinâmica entre os dois sexos que possibilitou ao homem assumir o seu papel na vida pública, enquanto a mulher foi remetida às tarefas de reprodução e cuidado e viu, conseqüentemente, a sua cidadania diminuída, algo que a consagração dos seus direitos políticos e laborais não parece ter resolvido<sup>259</sup>. Assim, o modelo da paridade propõe-se substituir a importância dada à independência, por um paradigma de “interdependência”, que permita transformar a esfera pública e dismantelar o *contrato sexual*. Para tal, defende-se uma leitura dos princípios constitucionais à luz de um novo entendimento dos ideais democráticos e da soberania popular, sem necessidade de alterações constitucionais<sup>260</sup>.

Ruth Rubio-Marín argumenta que, ao longo dos anos, a legislação e as iniciativas da União Europeia e do Conselho da Europa têm convergido no modelo de igualdade da democracia paritária, abordando a temática da igualdade de género como uma questão de direitos humanos e um requisito para a efetivação do sistema democrático. A Autora oferece como exemplos, quanto à União Europeia, o terceiro Plano de Ação da Comissão Europeia para a igualdade de oportunidades (1991-1995), que culminou na Recomendação do Conselho relativa à participação equilibrada das mulheres e dos homens nos processos de tomada de decisão, de 1996; e, a nível do Conselho da Europa, a *Declaration on equality between women and men as a fundamental criterion of democracy*, adotada no contexto da Quarta Conferência Ministerial sobre igualdade entre mulheres e homens, em 1997, a Recomendação Rec. (2003) 3 do Comité de Ministros aos Estados Membros sobre

---

<sup>258</sup> Este pensamento funda-se, assim, na visão desenvolvida por Carole Pateman sobre o *contrato sexual*, enquanto face oculta do “contrato social” na origem da nova forma de sociedade, que excluí as mulheres e determina a sua subjugação, cf. PATEMAN, Carole, *The Sexual Contract*, Polity Press, 1988.

<sup>259</sup> Cf. RUBIO-MARÍN, Ruth, “A New European Parity-Democracy Sex Equality Model and why it won’t Fly in the United States”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 60, N.º 1, 2012, pp. 101 e 102.

<sup>260</sup> *Vide* RODRÍGUEZ-RUIZ, Blanca; RUBIO-MARÍN, Ruth, “Constitutional Justification of Parity Democracy”, *Alabama Law Review*, Vol. 60, N.º 5, 2009, pp. 1180 a 1183.

participação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisão política e pública e a Declaração “*Making gender equality a reality*”, de 2009<sup>261</sup>.

Ainda que a nível supranacional tenham sido dados sinais de acolhimento do modelo da democracia paritária, especificamente através de documentos de *soft law*, no direito constitucional interno, as quotas de género foram introduzidas e discutidas, em geral, através da relação entre igualdade formal e igualdade substancial e de uma perspetiva de não discriminação, o que pode explicar os obstáculos que enfrentaram nos vários ordenamentos jurídicos e a consequente necessidade de proceder a alterações constitucionais que possibilitassem a sua adoção, como veremos.

#### 3.4.4. A paridade e as quotas

A paridade é normalmente associada à adoção de estratégias e mecanismos para aumentar a representação das mulheres na vida pública e política, como é o caso das quotas de género. No entanto, pretende-se que seja mais do que isso, o que significa que os dois conceitos não são sinónimos e podem encontrar diferentes fundamentos. Enquanto as quotas de género têm, normalmente, o objetivo de corrigir desigualdades, a paridade pode significar um novo conceito de democracia, como vimos acima<sup>262</sup>.

Em França, a paridade foi utilizada por feministas e organizações de mulheres, nos anos 90, como forma de contornar a incompatibilidade das quotas com a Constituição francesa, enquanto sistema fundamentalmente diferente daquelas<sup>263</sup>. Nestes termos, é concebida como um modelo distinto do modelo das quotas, porque, primeiro, é “algo mais profundo”<sup>264</sup> do que um mero percentual e, segundo, é perspectivada como uma “intervenção jurídica duradoura”<sup>265</sup>.

Identificamos, assim, as duas principais diferenças entre os modelos. A primeira é a abordagem à igualdade, sendo que as quotas (em regra, entre os 20 e os 40%), na forma de

---

<sup>261</sup> RUBIO-MARÍN, Ruth, “A New European Parity-Democracy...”, cit., pp. 105 a 107.

<sup>262</sup> FONDIMARE, Elsa; MARGUET, Laurie, “La parité en France et en Allemagne”, cit., p. 651.

<sup>263</sup> ANAGNOSTOU, Dia, “Gender equality and parity in European national constitutions”, in *Constitutions and Gender*, ed. Helen Irving, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 280.

<sup>264</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 333.

<sup>265</sup> GARCIA, Maria Glória F.P.D., “Estudos sobre...”, cit., p. 95.

discriminação positiva, implicam, numa perspetiva moderada, a delineação de um “patamar mínimo de igualdade (...) sem, contudo, realizar em termos absolutos uma igualdade milimétrica”, como acontece com a paridade<sup>266</sup>. São, portanto, um instrumento na realização da igualdade, enquanto a paridade tem em si o seu objetivo<sup>267</sup>. A segunda é a constância das medidas que os concretizam, tendo em conta que, por um lado, as medidas de discriminação positiva, onde se inserem as quotas de género, são caracterizadas pela sua transitoriedade, da qual depende a sua legitimidade; por outro, a paridade é idealizada como um paradigma permanente.

A maioria dos países europeus que instaurou um sistema legal de quotas de género definiu percentagens entre os 25 e 40% – à exceção da França, que definiu quotas 50%-50% –, o que aponta para uma abordagem distinta daquela ditada pela paridade. No entanto, o facto de estas medidas, por definição, de carácter temporário, contarem, hoje em dia, com uma vigência cujo início remonta, em muitos casos, ao fim dos anos 90, atenua as fronteiras entre os dois modelos.

---

<sup>266</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “Paridade...”, cit., p. 592.

<sup>267</sup> Neste sentido, v. *Ibidem*, p. 587.

## 4. SISTEMAS DE QUOTAS DE GÉNERO NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

### 4.1. AS “QUOTAS DE GÉNERO” NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

As quotas são medidas de discriminação positiva (na sua forma mais “radical”), que determinam uma percentagem (ou um número de lugares) mínima de representação de certo grupo sub-representado em listas eleitorais ou órgãos eletivos<sup>268</sup>. A expressão “quotas de género” é automaticamente associada à participação das mulheres na política, mas foram já alastradas ao mundo corporativo e a sua aplicação no seio dos conselhos de administração de empresas é amplamente debatida.

A reivindicação de aumento da participação das mulheres na vida pública e política é já antiga, tendo assentado em diferentes argumentos ao longo do tempo. Durante a segunda vaga do feminismo, nos anos 70, a participação das mulheres nas diversas áreas da sociedade era publicitada como uma “mais-valia” e como potencializadora do progresso da humanidade. Mais tarde, nos anos 90, a paridade foi introduzida no debate e, com ela, surgiram exigências de uma repartição do poder político e das posições de tomada de decisão. Num primeiro momento, pretendia-se a consagração constitucional da igualdade de direitos entre homens e mulheres, pressionando-se, posteriormente, a efetivação prática dessa igualdade<sup>269</sup>.

As quotas de género assumiram um papel fundamental nessa efetivação. Apesar da falta de unanimidade na doutrina e no debate político, este instrumento dissipou-se por todo o mundo, especialmente depois da IV Conferência sobre as Mulheres da ONU, de 1995. Atualmente, 137 países<sup>270</sup> têm em vigor sistemas de quotas, que variam quanto ao tipo de quota, à sua formulação e à percentagem que estabelecem, mas têm o mesmo objetivo: aumentar a participação política das mulheres.

---

<sup>268</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C, “O Poder de Eva...”, cit., p. 347.

<sup>269</sup> Cf. *Ibidem*, pp. 98 e 99.

<sup>270</sup> Segundo a base de dados conjunta do *IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, da União Interparlamentar e da Universidade de Estocolmo. Disponível em <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-overview> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

#### 4.1.1. Tipos de quotas de género

##### 4.1.1.1. Quotas por imposição legal e quotas voluntárias

As quotas podem ser instauradas por imposição legal, por lei ou pela Constituição, vinculando todos os partidos que apresentem listas eleitorais, ou pelos próprios partidos políticos, de forma voluntária, através de regulamentação interna<sup>271</sup>. A nível europeu, 10 dos 27 Estados-membros da União Europeia legislaram quotas de género e em 13 dos restantes foram instauradas quotas voluntárias por pelo menos um grande partido<sup>272</sup>.

As iniciativas próprias de partidos políticos em vários países, como nos países nórdicos, na Alemanha, na Áustria e no Reino Unido, tiveram bons resultados na prática, aumentando a representação feminina nos parlamentos, e são a forma menos controversa de aplicar este tipo de medidas, uma vez que não limitam a autonomia partidária<sup>273</sup>. No entanto, estudos mostram que este tipo de quotas apresenta resultados insignificantes em países menos desenvolvidos, tendo maior sucesso em países com instituições democráticas bem sedimentadas, assim como em países com sistemas políticos dominados por um só partido (como por exemplo, a África do Sul e Moçambique)<sup>274</sup>. Por sua vez, as quotas por imposição legal têm a vantagem de poder ser conjugadas com sanções de não cumprimento, que lhes conferem um carácter obrigatório, aumentando a sua eficácia<sup>275</sup>.

##### 4.1.1.2. As quotas de candidatura e a reserva de lugares

Os principais tipos de quotas eleitorais são as “quotas de candidatura” (*candidate quotas*) e as “quotas de reserva de lugares” (*reserved seat quotas*). As quotas de candidatura

---

<sup>271</sup> BELEZA, Maria Leonor, “Medidas para a promoção da igualdade na vida política”, in *Democracia com mais cidadania: a questão da igualdade de participação política*, ed. Vitalino Canas, Joana Barros, Presidência do Conselho de Ministros, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1998, p. 77.

<sup>272</sup> Cf. BAGUES, Manuel; CAMPA, Pamela, “Can gender quotas in candidate lists empower women? Evidence from a regression discontinuity design”, *Journal of Public Economics*, 194, 2021, pp. 1 e 2.

<sup>273</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 351.

<sup>274</sup> Cf. ROSEN, Jennifer, “Gender quotas for women in national politics: A comparative analysis across development thresholds”, *Social Science Research*, N.º 66, 2017, p. 98.

<sup>275</sup> DAHLERUP, Drude; FREIDENVALL, Lenita, “Quotas as a ‘Fast Track’ to Equal Representation for Women: Why Scandinavia is No Longer the Model”, *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, N.º 1, March 2005, p. 40.

são as mais comuns, especialmente na Europa e na América Latina, traduzindo-se na previsão de uma determinada percentagem de candidatas/as nas listas eleitorais de cada partido, cuja construção pode variar, como veremos. As quotas de reserva de lugares são identificadas no Uganda, por exemplo, onde cada distrito elege uma mulher para o Parlamento, através de um colégio eleitoral especial. Neste caso, as quotas definem o número de lugares a ocupar, especificamente, por mulheres, normalmente como um “requisito mínimo”, o que significa que, para além desses lugares, as candidatas podem concorrer aos designados “lugares livres” (e, eventualmente, ocupá-los) em competição com os homens<sup>276</sup>.

A reserva de lugares é o sistema predileto na Ásia do Sul e nos países árabes, assim como na África subsariana (v.g. Ruanda, Uganda e Tanzânia) e, normalmente, é, por natureza, definido por lei. Porém, existem exemplos, como é o caso de Marrocos, em que foi instaurado por acordo temporário entre todos os partidos políticos<sup>277</sup>. Este sistema tem-se como a forma mais eficaz de garantir a eleição de maior número de mulheres e, conseqüentemente, aumentar a sua representação, como fica claro ao analisar o caso de Ruanda, que regista a maior participação de mulheres em parlamentos, com 61,3%. Assim acontece porque este tipo de quota interfere diretamente com os resultados da eleição, estabelecendo previamente o exato número de lugares a serem ocupados por mulheres. No entanto, pela mesma razão, é criticado por inviabilizar a competição entre candidatas, mantida possível pelas quotas de candidatura, que permitem a disputa dos lugares a ocupar dentro de cada partido, nas listas a apresentar, e, posteriormente, dos lugares a eleger entre os partidos<sup>278</sup>.

Drude Dahlerup vai mais longe quando, a partir das características atribuídas aos diferentes tipos, afirma que a reserva de lugares é o único tipo de quota que implica uma igualdade de resultados, tendo em conta que as quotas de candidatura, ao alterarem a situação *de facto* mais comum, na qual homens competem apenas com outros homens, são uma forma de assegurar uma “real igualdade de oportunidades” e não uma igualdade de resultados, pois, não só não afetam a competição entre candidatas, como a fomentam<sup>279</sup>. Estas têm-se,

---

<sup>276</sup> Cf. DAHLERUP, Drude, “Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Result”, *Representation*, Vol. 43, N.º 2, 2007, p. 78.

<sup>277</sup> *Ibidem*, pp. 79 e 80.

<sup>278</sup> Neste sentido, v. *Ibidem*, p. 86.

<sup>279</sup> *Ibidem*, p. 87.

portanto, como preferíveis à reserva de lugares porque concretizam “a ideia de que a igualdade não é tanto quantitativa quanto qualitativa”<sup>280</sup>.

#### 4.1.2. O “valor” das quotas

As quotas diferem também quanto ao seu valor, isto é, o percentual mínimo a respeitar, que deve ser bastante para fomentar o aumento de participação e representação desejado. Esse percentual pode variar até um máximo de 50%, número que representa uma absoluta paridade entre homens e mulheres. No entanto, a definição de um percentual de 50%, como defendida numa visão estrita do modelo da paridade, é, geralmente, considerada desproporcional ao objetivo a realizar, tendo em conta que não deixa espaço para qualquer variação aleatória<sup>281</sup>

Na maior parte dos países, as quotas variam entre 20 e 40%, sendo a última a percentagem mais comum, ainda que a elas se associe o termo “paridade”, como acontece, por exemplo, no nosso país<sup>282</sup>. Refere-se, neste ponto, a sensatez de respeitar um “processo gradativo”, definindo-se, inicialmente, uma percentagem mais baixa e agravá-la progressivamente<sup>283</sup>.

#### 4.1.3. A formulação das quotas

As quotas podem ser formuladas como uma percentagem mínima de participação para um grupo sub-representado específico, neste caso, para as mulheres (*gender-specific*); ou, através de uma regulação neutra, como um máximo/mínimo de representação para ambos os sexos, sem especificar (*gender-neutral*).

Quanto a esta questão, encontramos na doutrina duas perspetivas opostas. A primeira argumenta que as quotas estabelecidas devem ser formuladas em termos neutros, aplicando-se a ambos os sexos, considerando inaceitável uma formulação “em termos

---

<sup>280</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 347.

<sup>281</sup> ANAGNOSTOU, Dia, “Gender equality and parity...”, cit., p. 274.

<sup>282</sup> A lei que prevê o sistema de quotas em vigor no nosso ordenamento jurídico é designada de “Lei da Paridade”, embora não estabeleça um percentual de 50%.

<sup>283</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 348.

abertamente discriminatórios, legitimando, ao menos na aparência, um desequilíbrio de sinal diferente daquele que conhecemos”<sup>284</sup>. Por sua vez, uma outra parte da doutrina defende que a lógica da discriminação positiva, baseada numa conceção material da igualdade, pressupõe que as quotas sejam aplicadas *a favor das mulheres*, de forma a garantir um aumento da representação política das mesmas. Aliás, à luz deste entendimento, a formulação neutral é associada à paridade, enquanto algo diferente das quotas e como uma solução “over-inclusive”, que, por isso, não encontra fundamento na igualdade substancial<sup>285</sup>.

Na base da aplicação das quotas de género está a desvantagem fáctica que se impõe corrigir e que, no caso da desigualdade de género, afeta as mulheres e não os homens<sup>286</sup>. Segundo a construção do conceito de discriminação positiva que realizámos *supra*<sup>287</sup>, a correção dessa desvantagem não implica neutralizar, mas sim *diferenciar* para neutralizar. Nestes termos, as quotas com formulação neutral, ao aplicarem-se a ambos os sexos, não estabelecem qualquer diferenciação e, portanto, não assumem as características deste conceito.

## 4.2. MEDIDAS COMPLEMENTARES

### 4.2.1. O sistema do fecho *éclair*

O sistema do fecho *éclair* (ou *zipper system*) diz respeito à ordenação dos/as candidatos/as nas listas eleitorais e, geralmente, é parte integrante do sistema de quotas. O “fecho *éclair*” determina a distribuição das mulheres de forma alternada na respetiva lista eleitoral, para evitar que aquelas sejam colocadas em lugares não elegíveis, assegurando, basicamente, que a percentagem de mulheres nas listas se traduza na sua representação nos órgãos aos quais se candidatam<sup>288</sup>.

---

<sup>284</sup> BELEZA, Maria Leonor, “Medidas para a promoção...”, cit., p. 78.

<sup>285</sup> *Vide* RODRÍGUEZ-RUIZ, Blanca; RUBIO-MARÍN, Ruth, “Constitutional Justification...”, cit., p. 1177.

<sup>286</sup> A não ser que os homens sofram também uma desvantagem no plano da participação política, como acontece em países afetados por conflitos ou países pouco democráticos.

<sup>287</sup> *Vide* ponto 2.3.2.1.

<sup>288</sup> *Vide* DUARTE, Luísa, “Acções positivas de promoção...”, cit., p. 33; RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 355.

#### 4.2.2. Sanções

A par da aplicação de quotas, podem ser estabelecidas sanções em caso de incumprimento das mesmas, que se afiguram cruciais para garantir o respeito pela legislação em questão. Estas podem ser *sanções financeiras*, desde prejuízos, como multas, até perdas de benefícios, através da interferência nas isenções fiscais a que os partidos políticos teriam direito ou cortes de auxílios estaduais; ou *sanções legais*, como a rejeição das listas, que é considerada a sanção mais grave, mas também a mais eficaz (é aplicada em países como a Bélgica, a Polónia, a Eslovénia e Portugal)<sup>289</sup>.

Qualquer que seja a sanção escolhida, deve respeitar o princípio da proporcionalidade e aplicar-se uniformemente a todos os partidos<sup>290</sup>.

### 4.3. AS QUOTAS DE GÉNERO NO DIREITO COMPARADO

#### 4.3.1. França

Em França, foi publicada a lei n.º 82-974, de 19 de novembro 1982, que estabelecia uma quota a ser cumprida nas eleições municipais. Embora tenha existido, inicialmente, alguma discordância quanto ao seu valor, acabando por ser alterado de 30% para (pelo menos) 25% de ambos os sexos, a lei reunia o consenso do Parlamento francês. No entanto, a mesma foi considerada inconstitucional pelo *Conseil Constitutionnel*, por violar o art. 3.º da Constituição francesa, que consagrava o “princípio da universalidade do sufrágio” e o “princípio da indivisibilidade do eleitorado”, assim como o art. 6.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que prevê o princípio da igualdade perante a lei<sup>291</sup>.

A solução apoiada pela maior parte da doutrina foi proceder a uma reforma constitucional, que teve lugar em 1999, com a adição de um parágrafo ao art. 3.º (que, atualmente, é o art. 1.º, devido a subsequentes alterações), definindo que a lei deve

---

<sup>289</sup> Cf. Parlamento Europeu, “Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe – Update 2013”, 2013, pp. 16 a 18.

<sup>290</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., pp. 358 e 359.

<sup>291</sup> MOSCHEL, Mathias, “‘Gender Quotas’ in French and Italian Public Law: a tale of two overlapping and then diverging trajectories”, *German Law Journal*, N.º 19, 2018, p. 1492.

“favorecer”<sup>292</sup> o igual acesso das mulheres e dos homens aos mandatos eleitorais e funções elegíveis, e com a alteração do art. 4.º, que passou a estabelecer que os partidos políticos deveriam contribuir para a implementação do art. 3.º. A reforma constitucional possibilitou a adoção da lei n.º 2000/493, de 6 de junho de 2000, que alterou o código eleitoral, introduzindo a paridade na representação política<sup>293</sup>, através da definição de quotas de 50% na forma de regras de alternância dos candidatos dos diferentes sexos nas listas eleitorais, das eleições municipais, nacionais (da *Assemblée nationale* e do *Senat*) e europeias<sup>294</sup>. O desenvolvimento das quotas enquanto uma questão de democracia paritária, de forma a ultrapassar a sua inconstitucionalidade, deveu-se, portanto, à narrativa utilizada pelo Tribunal, fundada no “universalismo republicano” (deixando para segundo plano a problemática da igualdade formal), que determinou a necessidade de desenvolver uma estratégia adequada<sup>295</sup>.

Quando a constitucionalidade da lei indicada foi desafiada por um conjunto de senadores, que argumentavam que as provisões introduzidas pela reforma constitucional de 1999 definiam apenas um objetivo e não fundamentavam medidas compulsórias, o *Conseil Constitutionnel* considerou que as alterações constitucionais deram ao legislador ordinário a liberdade para adotar qualquer mecanismo que efetivasse o princípio material da igualdade entre homens e mulheres no acesso a cargos eletivos e, assim sendo, as regras definidas pela nova lei não foram consideradas contrárias à Constituição. No entanto, mais tarde, o Conselho Constitucional francês declarou a inconstitucionalidade da lei estatutária dos magistrados que estabelecia a paridade nas listas de candidatura ao *Conseil Supérieur de la Magistrature* e impediu a adoção de quotas nos conselhos de administração de empresas. Denota-se, portanto, que a emenda constitucional de 1999 foi interpretada de forma estrita, como relativa apenas à igualdade de acesso à participação política (em eleições), dando a entender que a igualdade formal se manteve a regra, o que motivou a posterior reforma constitucional, em 2008, que autorizou a promoção da igualdade entre mulheres e homens noutras posições de decisão. Desde então, teve início uma onda de legislação que expandiu

---

<sup>292</sup> Sobre a expressão escolhida pelo legislador francês, v. RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 190.

<sup>293</sup> RODRÍGUEZ-RUIZ, Blanca; RUBIO-MARÍN, Ruth, “Constitutional Justification...”, cit., p. 1174.

<sup>294</sup> *Vide* Loi n.º 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (JORF n.º 131 du 7 juin 2000).

<sup>295</sup> Cf. FONDIMARE, Elsa; MARGUET, Laurie, “La parité en France et en Allemagne”, cit., pp. 653 e 659.

os mecanismos de quotas a diferentes organismos, nomeadamente em conselhos de administração de empresas públicas<sup>296</sup>.

#### 4.3.2. Itália

A legislação sobre quotas foi introduzida, no ordenamento jurídico italiano, em 1993, estabelecendo um mínimo de 25% de candidatos de cada sexo nas listas eleitorais para eleições locais, em municípios até 15 mil habitantes, e um mínimo de 33,3%, em municípios com mais de 15 mil habitantes.

Numa pequena vila italiana na região de Molise, com menos de 15 mil habitantes, a quota de 2/3 não foi respeitada e, por isso, um eleitor impugnou o processo em causa, ocasião que serviu para a *Corte Costituzionale* declarar o art. 5.º da *Legge n.º 81 del 1993*, que introduziu na legislação eleitoral a noção de “representação dos sexos”, inconstitucional, por ser contrário ao princípio da igualdade previsto no art. 3.º, n.º 1 da Constituição italiana e reproduzido, em matéria eleitoral, no art. 51.º (sobre a igualdade de acesso a cargos públicos e eletivos) da mesma. Ou seja, o Tribunal interpretou o preceito do art. 51.º como concretização do princípio da igualdade formal do n.º 1 do art. 3.º<sup>297</sup>, ao invés da igualdade substancial prevista no n.º 2 do mesmo artigo, argumentando que as medidas em causa não se propõem a remover quaisquer obstáculos fácticos, que possam impedir as mulheres de obter certo resultado, mas sim a atribuir-lhes diretamente esse resultado. Nesse sentido, estabelece que homens e mulheres devem usufruir de igualdade absoluta no acesso a cargos públicos eleitos e, portanto, o sexo não pode ser um requisito de elegibilidade<sup>298</sup>.

Assim, o Tribunal declarou, também, a inconstitucionalidade de toda a legislação aplicável a nível nacional e regional, que estabelecia alguma forma de quotas de género em listas eleitorais. É importante notar que as considerações do Tribunal foram feitas independentemente da formulação neutra e indireta (na medida em que estabeleciam uma

---

<sup>296</sup> RUBIO-MARÍN, Ruth, “Women’s political citizenship in new European constitutionalism: between constitutional amendment and progressive interpretation”, in *Constitutions and Gender*, ed. Helen Irving, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 329 e 330.

<sup>297</sup> Art. 3.º, pa. 1 da *Costituzione italiana*: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”.

<sup>298</sup> Corte Costituzionale, Sentenza 422/1995, Settembre 1995, § 4 a 6.

percentagem nas listas eleitorais e não reservavam diretamente lugares no Parlamento) das quotas em questão. Para além disso, a legislação sobre medidas de ação positiva nos âmbitos económico e social, previamente declarada constitucional pelo Tribunal, não foi afetada por esta decisão<sup>299</sup>.

Como forma de solucionar as barreiras erguidas pela *Corte Costituzionale* às quotas de género, foram realizadas reformas constitucionais. A primeira teve lugar através da lei constitucional n.º 3/2001, de 18 de outubro de 2001, que alterou o art. 117.º, referente às regras a observar pela legislação regional, que agora prevê, no seu parágrafo 7, que a lei regional deve remover “quaisquer obstáculos que impedem a plena paridade dos homens e das mulheres na vida social, cultural e económica” e promover “a paridade de acesso entre mulheres e homens aos cargos eletivos”<sup>300</sup>. No entanto, como a lei regional deve respeitar os princípios gerais definidos pela lei nacional, em matéria eleitoral, especificamente o art. 51.º da Constituição, procedeu-se a nova reforma constitucional, em 2003, que alterou este último artigo, evitando contradições<sup>301</sup>.

A lei constitucional n.º 1/2003, de 12 de junho de 2003, adicionou ao art. 51.º uma provisão que estabelece que, para que todos os cidadãos possam aceder a cargos públicos e funções eletivas em condições de igualdade, “a República promove, através de medidas específicas, a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens”<sup>302</sup>. Como resultado, a Constituição italiana passou a admitir medidas de ação positiva no campo político e não só nas áreas económica e social<sup>303</sup>.

Apesar das reformas referidas darem a entender que o legislador italiano pretendia apostar nas quotas por imposição legal, os anos que se seguiram viram poucos avanços nesta área, parecendo ter-se deixado a resolução desta questão para os partidos políticos<sup>304</sup>. Além do mais, a pouca legislação promulgada sobre quotas a observar nas eleições para o

---

<sup>299</sup> MOSCHEL, Mathias, “Gender Quotas...”, cit, p. 1493.

<sup>300</sup> Art. 117.º, pa. 7 da *Costituzione italiana*: “Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”.

<sup>301</sup> PALICI DI SUNI, Elisabetta, “Gender Parity and Quotas in Italy: A Convolved Reform Process”, *West European Politics*, Vol. 35, N.º 2, March 2012, p. 384.

<sup>302</sup> Art. 51.º, pa. 1 da *Costituzione italiana*: “Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”.

<sup>303</sup> PALICI DI SUNI, Elisabetta, “Gender Parity and Quotas in Italy...”, cit., p. 385.

<sup>304</sup> *Ibidem*, p. 388.

Parlamento Europeu, em 2004, mostrou-se limitada, pois não previa regras sobre a disposição dos lugares nas listas, o que arrastou as mulheres para lugares não elegíveis<sup>305</sup>. Só em 2014, foram introduzidas alterações a esta legislação, que passou a prever que cada lista não pode ter mais de 50% de candidatos do mesmo sexo e que as primeiras duas posições devem ser ocupadas por pessoas de sexos diferentes<sup>306</sup>.

Também foram introduzidas quotas de género, ao nível nacional, nas listas para a *Camera dei Deputati*, através da lei n.º 52, de 6 de maio de 2015, que nunca foi aplicada em matéria eleitoral, porque teve lugar nova reforma com a lei n.º 165, de 3 de novembro de 2017, que remodelou o sistema eleitoral italiano<sup>307</sup>. Atualmente, são previstas quotas de um máximo de 60% de representação de ambos os sexos nas listas a apresentar à *Camera dei Deputati* e aplica-se o sistema de fecho *éclair*<sup>308</sup> e, a nível regional, nas comunas com população superior a 3000 habitantes nenhum dos sexos pode ser representado em menos de 40%<sup>309</sup>.

#### 4.3.3. Espanha

No nosso país vizinho, inicialmente, as únicas quotas de género em vigor eram quotas voluntárias adotadas internamente pelos partidos políticos (de esquerda), nomeadamente, o *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), que começou por prever, em 1988, uma quota de um mínimo de 25% de ambos os sexos a aplicar-se a todas as listas eleitorais apresentadas pelo partido, que, em 1997, aumentou para 40%; e a *Izquierda Unida* (IU), que estipulou uma quota mínima de representação de ambos os sexos nas listas internas

---

<sup>305</sup> MOSCHEL, Mathias, “Gender Quotas...”, cit., p. 1504.

<sup>306</sup> Legge 22 aprile 2014, n.º 65 (GU n.º 95 del 23-04-2014).

<sup>307</sup> O sistema eleitoral italiano é atualmente um sistema misto proporcional e maioritário, em que parte dos deputados e dos senadores são eleitos em colégios plurinominais, de forma proporcional, e os restantes em colégios uninominais.

<sup>308</sup> Vide Legge 3 novembre 2017, n.º 165, Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali. (17G00175).

<sup>309</sup> Legge 7 aprile 2014, n.º 56, § 137.

de 25%, em 1988, que, mais tarde, aumentou para os 40%, alastrando-a às listas eleitorais, para além de introduzir regras de alternância nas mesmas, em 2004<sup>310</sup>.

Só mais tarde, em 2007, foi promulgada a *Ley de Igualdad*<sup>311</sup>, introduzindo alterações ao código eleitoral espanhol, que passou a prever uma quota de pelo menos 40% de candidatos de cada sexo nas listas eleitorais, apenas aplicáveis em localidades com mais de 3000 habitantes<sup>312</sup>. A sua conformidade com a Constituição foi analisada pelo Tribunal Constitucional espanhol no seguimento de uma situação caricata.

O *Partido Popular* (PP), um partido conservador de direita, abertamente contra as quotas, apresentou uma lista eleitoral, num pequeno município em Tenerife, composta unicamente por mulheres, que não foi aceite por não respeitar o art. 44.º bis da lei orgânica 5/1985, que prevê as quotas referidas. A rejeição da lista possibilitou aos representantes do partido questionar a constitucionalidade do art. 44.º bis perante o Tribunal Constitucional, em 2008, alegando a violação de diversas normas constitucionais, como o princípio da igualdade (arts. 9.º e 14.º), a autonomia dos partidos políticos (art. 6.º), o direito de associação (art. 22.º) e o direito de aceder a cargos públicos em condições de igualdade (art. 23.º, n.º 2), apoiando-se, também, nos casos francês e italiano<sup>313</sup>.

O Tribunal argumentou que a formulação *gender-neutral* da lei não consubstancia um tratamento discriminatório contra nenhum cidadão com base no seu sexo, porque é “bidirecional”, isto é, aplica-se a ambos os sexos de forma igual, aspirando a um equilíbrio entre eles e, conseqüentemente, respeitando o princípio da igualdade. Acrescentou, ainda, que a igualdade constitucional não é uma mera igualdade formal, mas também uma igualdade material, como pode ser deduzido da conjugação do art. 14.º com o art. 9.º, n.º 2 da Constituição espanhola, que obriga os poderes públicos à promoção de uma igualdade real e efetiva. Desta forma, conclui que a formulação flexível da norma em questão é adequada às exigências constitucionais<sup>314</sup>.

---

<sup>310</sup> Para uma descrição pormenorizada das estratégias adotadas pelos partidos, em específico, das quotas, v. VERGE, Tània, “De la cuota a la democracia paritaria: estrategias partidistas y representación política de las mujeres en España”, *Política. Revista De Ciencia Política*, Vol. 46, 2006, pp. 107 a 139.

<sup>311</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE, n.º 71, de 23/03/2007).

<sup>312</sup> Arts. 44.º bis e 187.º, n.º 2 da Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

<sup>313</sup> RUBIO-MARÍN, “Women’s political citizenship...”, cit., p. 345.

<sup>314</sup> Tribunal Constitucional de España, Sentencia 12/2008, de 29 de enero de 2008 (BOE, n.º 52, de 29 de febrero de 2008), pp. 4 a 22.

Ainda que o apoio jurisprudencial mostrado ao sistema de quotas instaurado tenha inspirado alguma legislação ao nível regional, as iniciativas legislativas para expandir o universo das quotas de género a outras áreas foram escassas, devido, em parte, à predominância de forças políticas conservadoras no Parlamento, durante os anos<sup>315</sup>.

#### 4.3.4. Suécia

Na Suécia, as quotas voluntárias, reguladas internamente pelos partidos políticos, foram sendo introduzidas a partir dos anos 80, fazendo do país, ao lado da Noruega e da Dinamarca<sup>316</sup>, um dos pioneiros na adoção destas medidas. Vários partidos estabeleceram mesmo uma paridade de 50% entre homens e mulheres nas listas apresentadas e respeitam o sistema de fecho *éclair*<sup>317</sup>.

Os primeiros partidos políticos a implementá-las foram os partidos de esquerda e centro-esquerda, nomeadamente, o Partido Ambiental - Os Verdes (*Miljöpartiet de Gröna*), o Partido de Esquerda (*Vänsterpartiet*) e o Partido Social Democrata (*Socialdemokraterna*). Os Verdes impuseram quotas de um mínimo de 40% de ambos os sexos a conselhos e comités internos, em 1981, alargando-as às listas eleitorais, em 1987, e agravando-as para um mínimo de 50%, em 1997. O Partido de Esquerda aplica quotas de género às listas eleitorais que apresenta, desde 1987, que definiu num mínimo de 50% de cada sexo, em 1993. O Partido Social Democrata, o maior partido nacional, instaurou quotas de género aplicáveis à sua estrutura interna, em 1987, acabando por adotar um sistema de fecho *éclair*, em 1993, intercalando um homem e uma mulher (ou vice-versa) nas listas eleitorais apresentadas<sup>318</sup>. Mais recentemente, em 2009, o Partido Moderado (*Moderaterna*), um partido conservador liberal, instaurou uma regra que determina que as primeiras quatro

---

<sup>315</sup> RUBIO-MARÍN, “Women’s political citizenship...”, cit., p. 347.

<sup>316</sup> Note-se que, atualmente, a Dinamarca não tem qualquer sistema de quotas de género em vigor. O sucesso das quotas adotadas pelo Partido Socialista Popular, em 1977, garantiu a concretização do respetivo objetivo e, enquanto medida transitória, foi revogada em 1990, v. RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 181.

<sup>317</sup> Vide DUARTE, Luísa, “Acções positivas de promoção...”, cit., p. 34; BELEZA, Maria Leonor, “Medidas para a promoção...”, cit., p. 79; DAHLERUP, Drude, “Electoral Gender Quotas...”, cit., p. 85.

<sup>318</sup> Cf. FREIDENVALL, Lenita, “Women’s Political Representation and Gender Quotas - the Swedish Case”, The Research Program on Gender Quotas, Working Paper Series, n.º 3, 2003, pp. 11 e 12.

posições na lista do partido às eleições para o Parlamento Europeu devem ser ocupadas por dois homens e duas mulheres<sup>319</sup>.

No entanto, é necessário ressaltar que foi durante os anos 70, muito antes da adesão de todos os partidos às quotas de género, que a participação política das mulheres na Suécia começou a aumentar, tendo passado dos 14% (1970) para os 27,8% (1979), numa década. Apontam-se alguns fatores para explicar este crescimento, desde fatores institucionais, como o sistema eleitoral, as ideologias dos partidos ou as suas regras, até fatores socioeconómicos, como a participação das mulheres na força laboral, o seu grau de educação ou o desenvolvimento do sistema de segurança social, e fatores culturais, como os papéis da mulher na sociedade ou a influência da religião<sup>320</sup>.

Todavia, no cerne de todas as explicações possíveis está a importância dada à igualdade no discurso político durante os anos 60, proporcionada pelo debate sobre os papéis de género, introduzido por académicos e pela atividade das secções de mulheres dentro dos próprios partidos, possibilitando que a igualdade de género fosse tratada como um dos principais assuntos na agenda política. Este paradigma culminou na abordagem do problema da sub-representação das mulheres na política enquanto verdadeiro défice democrático e fundamentou exigências para o contrariar. A pressão feita aos líderes partidários pelas organizações de mulheres dentro e fora dos partidos esportou a adoção de diferentes tipos de estratégias pelos mesmos, nomeadamente, quotas de género, tanto nas listas eleitorais apresentadas, como nas suas estruturas internas<sup>321</sup>. A verdade é que, ainda que os partidos tenham demonstrado abertura a novas ideias, este feito não é uma mera expressão da boa vontade partidária e demonstra a importância do ativismo e do *lobbying* feminista.

Atualmente, a Suécia regista uma representação de 46,4% de mulheres no Parlamento, que o faz o 9.º parlamento mais igualitário do mundo<sup>322</sup>, quando, no início do século, chegou a ser o primeiro. Continua, no entanto, a ser um exemplo a seguir, não só pela iniciativa demonstrada pelos partidos políticos nesta matéria, que tornou desnecessária

---

<sup>319</sup> Informação disponível em <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/261/35> (IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance) (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

<sup>320</sup> Vide FREIDENVALL, Lenita, “Women’s Political Representation...”, cit., p. 4.

<sup>321</sup> SAINSBURY, Diane, “Women’s Political Representation in Sweden: Discursive Politics and Institutional Presence”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, N.º 1, 2004, p. 70 e ss.

<sup>322</sup> De acordo com o “Monthly ranking of women in national parliaments” da IPU Parline, a 1 de novembro de 2022. Disponível em <https://data.ipu.org/women-ranking?month=11&year=2022> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

a intervenção legislativa, mas, principalmente, pela mobilização social e política em prol da igualdade de género, especificamente na área da representação política.

É certo que todo este processo, que começou no fim dos anos 60, foi progressivo, o que não se afigura sustentável (nem eficaz) noutro tipo de países com diferentes conjunturas políticas e tradições sociais, onde existe maior resistência à igualdade entre homens e mulheres. É por isso que, na maior parte dos casos, é escolhida uma “via rápida”: a imposição legal das quotas<sup>323</sup>. Ainda assim, a experiência sueca mostra-nos as vantagens de uma mudança estrutural, a longo prazo, não só quanto à sedimentação das bases para a igualdade, mas também a nível da aceitação das quotas, atualmente incontestadas na Suécia<sup>324</sup>.

#### 4.3.5. Bélgica

A discussão sobre as quotas de género, na Bélgica, teve início nos anos 80, pois acreditava-se ser necessário fomentar a participação das mulheres na política. Mas a primeira tentativa de legislar uma quota máxima de candidatos do mesmo sexo nas listas locais foi rejeitada pelo Conselho de Estado, por violar os princípios da igualdade e da não discriminação. Numa segunda tentativa, em 1992, o Conselho de Ministros redigiu uma nova lei, que estabelecia uma quota, ao mesmo tempo que previa sanções financeiras para os partidos que não a cumprissem. Porém, ainda que o Conselho de Estado tenha, entretanto, mudado a sua posição quando às quotas, considerou as sanções desproporcionais. Depois de acordar uma nova sanção, o Conselho de Ministros submeteu a lei ao Parlamento, que demorou dois anos até a aprovar, devido a opiniões divergentes. Ainda assim, eventualmente, foi possível atingir uma maioria que permitiu a adoção da lei<sup>325</sup>.

Em maio de 1994, a Bélgica tornou-se o primeiro país europeu a legislar sobre o assunto, aprovando uma lei que introduziu uma quota de 75% de representação máxima de cada sexo nas listas eleitorais, até 1999, data a partir da qual o máximo seria de 66,6%,

---

<sup>323</sup> *Vide* DAHLERUP, Drude; FREIDENVALL, Lenita, “Quotas as a ‘Fast Track’...”, cit., pp. 27 a 31.

<sup>324</sup> DAHLERUP, Drude, “Gender Quotas – Controversial but Trendy”, *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 10, N.º 3, September 2008, p. 324.

<sup>325</sup> *Vide* MEIER, Petra, “From Laggard to Leader: Explaining the Belgian Gender Quotas and Parity Clause”, *West European Politics*, Vol. 35, N.º 2, March 2012, pp. 364 a 366.

estipulando que, se a mesma não fosse cumprida, os lugares correspondentes ao percentual definido deveriam ficar vazios. A legislação deu resultados a nível municipal, mas o mesmo não se verificou no parlamento nacional. A ineficiência do sistema instaurado deveu-se à manipulação das posições nas listas por partes dos partidos políticos, que cumpriam a quota através da colocação de mulheres em lugares não elegíveis, o que explica que a percentagem de candidatas nas listas eleitorais não se tenha traduzido na sua eleição<sup>326</sup>.

Note-se que a constitucionalidade da legislação referida não foi questionada pelos tribunais, mas a sua ineficácia reacendeu o debate sobre as quotas e nova legislação foi submetida em 2002, alterando o Código Eleitoral que, desde então, determina que o intervalo entre o número de candidatos de cada sexo não pode ser maior que um e as duas primeiras posições não podem ser ocupadas por candidatos/as do mesmo sexo. A nova legislação encontrou apoio na reforma constitucional de 2002, que adotou o princípio da *paridade*, com a introdução do art. 11bis, como “um corolário das quotas de género” e não como modelo diverso ou seu substituto. As quotas foram assim utilizadas para atingir uma democracia paritária<sup>327</sup>. Neste plano, foi fundamental o conceito de cidadania enraizado das tradições democráticas da Bélgica, que, muito antes da instauração das quotas de género, assegurava já a representação institucional dos grupos linguísticos do país<sup>328</sup>.

Ao longo dos anos, este novo paradigma foi dando resultados e o sistema que, no passado, serviu como exemplo de ineficácia das quotas de género tornou-se mais um caso de sucesso, contando, hoje, com uma representação de 43% de mulheres na *Chambre des Représentants* e de 48% no *Senat*<sup>329</sup>. Para além disso, as quotas de género foram alargadas a órgãos consultivos federais, conselhos de administração de empresas, instituições públicas e órgãos de universidades, tanto a nível nacional, como a nível regional<sup>330</sup>.

---

<sup>326</sup> Cf. DUARTE, Luísa, “Acções positivas de promoção...”, cit., p. 33.

<sup>327</sup> MEIER, Petra, “From Laggard to Leader...”, cit., p. 369.

<sup>328</sup> *Idem*, “Gender quotas in Belgium: A never ending story of gendering compartmentalized citizenship?”, EUI Working Papers, LAW 2015/25, 2015, pp. 8 e 9.

<sup>329</sup> Dados das eleições de 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/60/35> (IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance) (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

<sup>330</sup> Cf. MEIER, Petra, “Gender quotas in Belgium...”, cit., pp. 2 a 4.

#### 4.4. FATORES ADICIONAIS A CONSIDERAR

##### 4.4.1. O nível de democratização

A implementação destas medidas varia consoante diferentes fatores, um dos quais é o nível de democratização dos países, registando-se, geralmente, uma maior frequência de sistemas de quotas em países democráticos. No entanto, nos últimos anos, países “menos democráticos” têm recorrido à instauração de quotas de género para aumentar a representação política de mulheres, como forma de melhorar a sua imagem na comunidade internacional e de legitimar o seu regime<sup>331</sup>. Tal acontece, inclusive, por pressão da própria comunidade, nomeadamente em países que se reconstróem no pós-conflito com o apoio do Ocidente, como é o caso de Ruanda, do Iraque ou do Afeganistão<sup>332</sup>.

Atualmente, países como Ruanda e os Emirados Árabes Unidos ocupam, respetivamente, o primeiro e quinto lugar do *ranking* de países com maior percentagem de representação feminina nos respetivos parlamentos<sup>333</sup>, mas tal não se traduz na condição das mulheres nesses países. Aliás, a adoção de quotas na forma de reserva de lugares, nos países árabes e em determinados países africanos e sul-asiáticos, é tida como consequência de eleições pouco livres<sup>334</sup>.

##### 4.4.2. O sistema eleitoral

Os principais sistemas eleitorais são o sistema maioritário, no qual a eleição é feita, em regra, através de círculos uninominais, que elegem apenas o/a candidato/a que obtenha a maioria dos votos; e o sistema proporcional, no qual a eleição é feita, em regra, em círculos plurinominais, que permitem a eleição de um número de deputados proporcional à

---

<sup>331</sup> Cf. DAHLERUP, Drude, “Electoral Gender Quotas...”, cit., pp. 80 e 81. O “nível de democratização” dos países considerado é aquele estabelecido pelo sistema da *Freedom House*. Disponível em <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2022> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

<sup>332</sup> *Idem*, “Gender Quotas...”, cit., p. 323.

<sup>333</sup> Ranking mensal, à data de 1 de novembro de 2022, do *IPU Parline*. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=11&year=2022> (consultado a última vez a 5 de dezembro de 2022).

<sup>334</sup> Cf. DAHLERUP, Drude, “Electoral Gender Quotas...”, cit., p. 82.

quantidade de votos da respetiva lista na eleição global. É possível, ainda, a existência de sistemas mistos, como acontece, por exemplo, na Itália<sup>335</sup>.

O tipo de sistema eleitoral é invocado como um dos fatores que determina uma maior ou menor representação feminina nos parlamentos, embora tal não seja uma ciência exata<sup>336</sup>. O sistema proporcional é apontado como o mais favorável à eleição de mulheres, porque possibilita a eleição de mais candidatas de cada lista. Todavia, isso depende também da posição que nelas ocupam<sup>337</sup>. Por outro lado, evidencia-se uma correlação entre o sistema eleitoral e a existência de sistemas de quotas, mais comuns em países com sistemas proporcionais do que naqueles com sistemas maioritários<sup>338</sup>.

#### 4.4.3. A constitucionalidade das quotas

##### 4.4.3.1. Alteração constitucional ou nova interpretação?

Nos anos 90, aquando da introdução das quotas de género nos vários ordenamentos jurídicos europeus, em muitos países, como França, Itália, Alemanha, Espanha, Reino Unido e, mais tarde, também em Portugal, surgiu um obstáculo comum: a contrariedade destas medidas com os princípios constitucionais e as provisões sobre igualdade em vigor<sup>339</sup>. Esta circunstância deve-se à incompatibilidade da adoção de quotas no âmbito da participação política com a conceção de igualdade formal e o princípio da não discriminação inscritos nas constituições europeias.

Para dismantelar os obstáculos que se ergueram, as soluções variaram entre alterações constitucionais e uma interpretação progressiva dos princípios existentes, especificamente do princípio da igualdade (ou uma combinação das duas). O caso da Espanha insere-se na última categoria, tendo em conta que a adoção de legislação sobre quotas fez-se possível através da interpretação do preceito constitucional sobre igualdade

---

<sup>335</sup> Sobre os sistemas eleitorais, v. RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 136 e ss.

<sup>336</sup> DUARTE, Luísa, “Acções positivas de promoção...”, cit., p. 34.

<sup>337</sup> Cf. RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 140; DUARTE, Luísa, “Acções positivas de promoção...”, cit., p. 35.

<sup>338</sup> Cf. DAHLERUP, Drude, “Electoral Gender Quotas...”, cit., p. 82.

<sup>339</sup> ANAGNOSTOU, Dia, “Gender equality and parity...”, cit, p. 276.

como garantindo uma igualdade substantiva e de considerações de legitimidade democrática, sem necessidade de alterações constitucionais<sup>340</sup>. No entanto, na maior parte dos países europeus, a jurisprudência constitucional não foi tão adaptável e impôs-se a necessidade de realização de reformas constitucionais, de forma a autorizar ou legitimar a nova legislação.

Servir-nos-emos da classificação de Ruth Rubio-Marín para descrever as diferentes abordagens às reformas necessárias, que distingue entre “alterações preventivas, alterações permissivas e alterações de reforço”<sup>341</sup>. As *alterações preventivas* são assim designadas porque têm lugar antes da legislação sobre as quotas, com o objetivo de, futuramente, a permitirem, como aconteceu em Portugal, com a revisão constitucional de 1997, como veremos no próximo capítulo. As *alterações permissivas*, por sua vez, são realizadas para ultrapassar obstáculos constitucionais levantados pelos tribunais, tendo como exemplos paradigmáticos os casos da França e da Itália. Por fim, as *alterações de reforço* são feitas como forma de acerar a concordância constitucional previamente declarada pelos tribunais, servindo de exemplo o caso da Bélgica<sup>342</sup>.

Conclui-se, assim, que a consagração de uma cláusula geral de igualdade não legitima, só por si, a adoção de medidas de discriminação positiva, especificamente na forma de quotas de participação política. Fica evidente a prevalência de uma visão formal da igualdade como regra constitucional, ainda nos nossos dias, e denota-se a importância de normas constitucionais que concretizem uma igualdade substancial.

#### 4.4.3.2. Limites constitucionais

Não obstante as alterações realizadas em vários ordenamentos jurídico-constitucionais, a conformidade constitucional deste tipo de medidas é averiguada à luz do princípio da proporcionalidade. Assim sendo, a sua aplicação tem ainda de respeitar certos limites, nomeadamente quanto ao seu valor e quanto à sua duração. As quotas de género são idealizadas como medidas *temporárias*, que têm como objetivo “compensar uma desigualdade de facto que afecta a participação e a representação das mulheres na vida

---

<sup>340</sup> Cf. RUBIO-MARÍN, “Women’s political citizenship...”, cit., pp. 344 a 347.

<sup>341</sup> Tradução livre de “‘pre-emptive’, ‘enabling’ and ‘reinforcing’ amendments”.

<sup>342</sup> Vide RUBIO-MARÍN, “Women’s political citizenship...”, cit., pp. 326 e ss.

política”<sup>343</sup>, o que significa que devem ser proporcionais à realização desse mesmo objetivo. Ainda que tais limites variem entre os diferentes ordenamentos jurídicos, consoante as suas constituições, quando tal objetivo seja atingido, estas medidas devem ser revogadas.

#### 4.5. UM BALANÇO DA APLICAÇÃO DAS QUOTAS

##### 4.5.1. As principais críticas

Os principais problemas levantados aquando da discussão sobre a adoção de quotas de género, para além daqueles relacionados com a sua constitucionalidade, são sobre o respeito pela meritocracia e a estigmatização do grupo sub-representado.

Uma questão muitas vezes suscitada pelos críticos das quotas de género é o facto de as mesmas colocarem em causa o mérito, diga-se, “daqueles que seriam selecionados se não fossem as quotas”, ou seja, os homens, e das mulheres que deveriam estar em condições de preencher, por capacidade própria, esses lugares<sup>344</sup>. Estudos demonstram que as pessoas não se opõem às quotas em geral, aceitando facilmente as quotas dirigidas a pessoas com deficiência ou a regiões subdesenvolvidas, mas às quotas raciais e de género, em específico. Ou seja, esta oposição parece dever-se, não às quotas em si, mas a uma conceção que têm do grupo a que elas se aplicam e da situação que esses indivíduos vivem. Assim, o argumento da meritocracia diz-se ser “usado para manter uma relação de desigualdade que não é vista como injusta”<sup>345</sup>.

A “alegada incompatibilidade” das quotas com o princípio do mérito é considerada “exagerada”, uma vez que este continua presente nos processos de seleção e nas tomadas de decisão. Os defensores das quotas não pretendem vê-lo descartado, mas sim criar novas formas de o identificar ou diferentes critérios para o averiguar, ao mesmo tempo que se contraria a “natureza tendenciosa” dos que são tradicionalmente considerados pela sociedade, construídos à figura do homem. A alteração das conceções de mérito chega a ser

---

<sup>343</sup> DUARTE, Luísa, “Acções positivas de promoção...”, cit., p. 31.

<sup>344</sup> Cf. MOREIRA, Vital, “Participação Política das Mulheres...”, cit., p. 83.

<sup>345</sup> SANTOS, Maria Helena; AMÂNCIO, Lígia, “Género e política: análise sobre as resistências nos discursos e nas práticas sociais face à Lei da Paridade”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 68, 2012, p. 81.

invocada como possível objetivo dos programas de discriminação positiva<sup>346</sup>. Mais importante, argumenta-se que as quotas não põem em causa o direito de voto, que é a derradeira forma de atribuição de mérito na participação política<sup>347</sup>.

Na mesma linha de pensamento, surgem preocupações quanto à imagem que, a partir da aplicação das quotas, é retratada das mulheres, como se fossem seres inferiores, incapazes de, por si, chegarem a posições de poder, atentando para o risco de paternalismos<sup>348</sup>. Estas preocupações são inclusive partilhadas por algumas mulheres, que se recusam a depender de mecanismos legais para ocupar essas mesmas posições e a ficar marcadas por tal estigma.

O risco de estigmatização pode prejudicar as mulheres no desempenho das suas funções, mas perde peso quando contrabalançado com os obstáculos que aquelas encontram num (im)possível percurso político, daí a importância das “armas adicionais” à sua disposição<sup>349</sup>. Lembramos, ainda, que a própria adoção das quotas de género não é uma cedência feita pelos homens, mas sim o resultado do trabalho e pressão de grupos de políticas, juristas e ativistas, o que contraria qualquer retrato das mulheres enquanto figuras passivas e indefesas no processo.

#### 4.5.2. A apuração das vantagens

##### 4.5.2.1. A *via rápida* para uma representação equilibrada

As quotas de género (por imposição legal), enquanto uma *via rápida* para um aumento de representação, de acordo com Dahlerup e Freidenvall, surgiram devido à “impaciência” de feministas perante a lentidão de um processo “incremental”, dependente de uma alocação de recursos e do desenvolvimento da sociedade, que pode, por isso, demorar longas décadas<sup>350</sup>.

---

<sup>346</sup> Vide MCHARG, Aileen; NICOLSON, Donald, “Justifying Affirmative Action...”, cit., pp. 14 e 15.

<sup>347</sup> Vide RAPOSO, Vera Lúcia C., “Quotas de género: os prós e contras de uma solução polémica”, in *Direitos Humanos das Mulheres*, Corpus Iuris Gentium Conimbrigae 4, Coimbra Editora, 2005, p. 115.

<sup>348</sup> *Idem*, “O Poder de Eva...”, cit., p. 365.

<sup>349</sup> *Idem*, “Quotas de género...”, cit., p. 119.

<sup>350</sup> DAHLERUP, Drude; FREIDENVALL, Lenita, “Quotas as a ‘Fast Track’...”, cit., p. 30.

A principal vantagem associada às quotas de género, especialmente, quando conjugadas com os mecanismos complementares referidos (sistema de fecho *éclair* e sanções de não cumprimento), é o rápido aumento da taxa de feminização dos parlamentos, relacionando-se a existência de quotas com uma maior participação política de mulheres<sup>351</sup>. É certo, no entanto, que existem casos de sucesso sem quotas, como por exemplo Cuba e Finlândia, que contam com uma representação de mulheres nos seus Parlamentos de 53,4% e 45,5%, respetivamente. Assim como também existem países em que o sistema de quotas em vigor não apresenta resultados, como acontece no Brasil, cuja Câmara dos Deputados regista uma taxa de feminização de apenas 14,8%. Este caso realça a importância da construção do sistema de quotas para a sua efetividade, especificamente dos mecanismos complementares definidos<sup>352</sup>.

Não deixam de ser apontadas desvantagens a esta *via rápida*, que pode, desde logo, provocar a resistência dos líderes partidários, eventualmente frustrados por terem de mudar os seus planos, a manifestar-se na forma como as mulheres são tratadas<sup>353</sup>. O entusiasmo provocado pelos resultados quantitativos das quotas vem, assim, acompanhado do reconhecimento de que estas medidas não significam automaticamente o empoderamento das mulheres na política, sem que sejam seguidas de um esforço contínuo em melhorar a sua situação na sociedade<sup>354</sup>.

#### 4.5.2.2. O contraste entre representação numérica e *representação substantiva*

Existe uma diferença entre representação numérica, isto é, a presença de mulheres na política, e “representação substantiva”, que corresponde à “promoção dos interesses das mulheres”<sup>355</sup>. A crença numa coincidência entre as duas é comum, mas tal nem sempre se

---

<sup>351</sup> Cf. ROSEN, Jennifer, “Gender quotas for women in national politics...”, cit., p. 91.

<sup>352</sup> A lei brasileira tem algumas falhas que afetam o seu impacto, nomeadamente permite que os lugares sejam deixados em branco. Ou seja, desde que os partidos preencham as listas eleitorais com não mais de 70% de homens, estas permanecem válidas. Sobre o caso brasileiro, v. SACCHET, Teresa, “Beyond Numbers: The Impact of Gender Quotas in Latin America”, *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 10, N.º 3, 2008, p. 372 a 375.

<sup>353</sup> Cf. FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer M., “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, N.º 4, 2008, p. 404.

<sup>354</sup> DAHLERUP, Drude; FREIDENVALL, Lenita, “Quotas as a ‘Fast Track’...”, cit., p. 42.

<sup>355</sup> Neste sentido, v. FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer M., “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, cit., p. 394 e ss.

verifica, devido à heterogeneidade de experiências, interesses e ideais entre mulheres, cuja identidade não é reduzida ao sexo<sup>356</sup>.

Assim, quanto à *representação substantiva*, as conclusões dos estudos variam: ao nível do processo legislativo, é possível identificar efeitos na agenda política, sendo que as deputadas apresentam maior predisposição para introduzir legislação sobre direitos das mulheres e das crianças, por exemplo; porém, em termos de resultados, conclui-se, muitas vezes, que a presença das mulheres não tem o efeito esperado quanto ao seu empoderamento, nem quanto à transformação das políticas públicas, devido aos obstáculos “institucionais” que encontram<sup>357</sup>. Desta forma, apesar de determinarem um aumento rápido da representação feminina na política, as quotas de género não conseguem mudar, com a mesma celeridade, a cultura que marca esta área<sup>358</sup>.

#### 4.5.3. As insuficiências das quotas de género

As regras formais, como as quotas de género, têm de conviver com “regras informais”, que permitem a perpetuação das redes de poder a que a maioria das mulheres, devido à sua recente inserção nos partidos políticos, não tem ainda acesso<sup>359</sup>. Assim, o retrato que é pintado da experiência das mulheres no mundo político não é propriamente positivo.

Ainda que as quotas assegurem a entrada das mulheres na política, não mudam os obstáculos que encontram no seio dos partidos políticos, como, por exemplo, duplos critérios (comportamentais), a imposição de padrões masculinos de ação e competição, a dificuldade de conciliação entre a vida política (que envolve longas horas de trabalho) e a vida familiar e a segregação que existe na distribuição das diferentes pastas, feita com base nas

---

<sup>356</sup> É importante lembrar que, embora a problemática central do nosso estudo envolva a característica do sexo/género, existe um conjunto de fatores que, para além dela, devem ser considerados, em termos identitários. Estudos mais recentes têm demonstrado a importância de uma “abordagem interseccional” nesta matéria, que possibilite a consideração não só do género, mas também da raça, da classe e outras características identitárias, como características cumulativas que determinam maior privilégio ou opressão, v. CERQUEIRA, Carla; SANTOS, Maria Helena; FILICE, Renísia Garcia, “Desigualdades sociais e medidas de ação afirmativa: entre avanços, resistências, incompreensões e novos desafios”, Revista *ex aequo*, n.º 44, 2021, pp. 12 e 13.

<sup>357</sup> Cf. FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer M., “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, cit., pp. 398 a 400.

<sup>358</sup> *Ibidem*, p. 404.

<sup>359</sup> Cf. VERGE, Tània; DE LA FUENTE, Maria, “Playing with different cards: Party politics, gender quotas and women’s empowerment”, *International Political Science Review*, Vol. 34, N.º 1, 2014, p. 68.

características tradicionalmente associadas aos diferentes sexos. A atividade das mulheres recebe maior escrutínio, veem muitas vezes a sua competência questionada e são frequentemente excluídas das “redes informais” de poder, que marcam a tomada de decisões no mundo político (em bares ou restaurantes, fora do horário de trabalho)<sup>360</sup>.

Fica claro que as quotas não oferecem solução para todos os problemas das mulheres na política ou na sociedade, da mesma forma que nenhuma medida isolada poderia alguma vez resolver tão profundo problema como é a igualdade de género<sup>361</sup>. As reformas nas áreas da educação, do trabalho, da família, da segurança social são “condição *sine qua non* da promoção do estatuto social das mulheres”<sup>362</sup>.

---

<sup>360</sup> *Ibidem*, pp. 71 a 73.

<sup>361</sup> DAHLERUP, Drude, “Gender Quotas...”, cit., p. 327.

<sup>362</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 349.

## 5. AS QUOTAS DE GÉNERO EM PORTUGAL

Os direitos políticos foram uma das bandeiras da Revolução e o princípio da igualdade (e a sua interpretação) teve repercussões relevantes a nível da participação política dos cidadãos e das cidadãs. Pela primeira vez em Portugal, homens e mulheres eram livres de elegerem e serem eleitos/as, sem restrições ou condições. Todavia, a participação das mulheres na vida pública e política ficou aquém do que seria de esperar de uma sociedade democrática e igualitária. A taxa de feminização da Assembleia da República restringia-se a 5,7%, em 1976, e ainda que tenha crescido com o decorrer do tempo, passando os 12%, em 1995, não era significativa e impunha-se uma solução.

No direito constitucional comparado, são encontrados quatro tipos de resposta: a) Constituições que se restringem à consagração de uma cláusula geral de igualdade, a par do princípio da não discriminação; b) Constituições que referem expressamente a igualdade entre homens e mulheres; c) Constituições que determinam, especificamente, a igualdade de participação política entre os sexos; e d) Constituições que autorizam ou impõem a adoção de medidas positivas para aumentar a participação política das mulheres. Atualmente, a Constituição portuguesa insere-se nesta última categoria<sup>363</sup>.

### 5.1. A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1997: o art. 9.º/h e o art. 109.º da CRP

A revisão constitucional de 1997 (a quarta revisão constitucional), concluída com a publicação da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro<sup>364</sup>, veio introduzir “numerosas e importantes alterações à organização do poder político”<sup>365</sup>, nomeadamente no art. 9.º, que prevê as tarefas fundamentais do Estado, através do aditamento da alínea h), e no (agora) artigo 109.º, relativo à participação política dos cidadãos, cuja conjugação revela o reconhecimento de uma realidade ainda aquém da igualdade entre homens e mulheres,

---

<sup>363</sup> MIRANDA, Jorge, “Igualdade e participação política da mulher”, cit., pp. 43 e 44.

<sup>364</sup> A revisão de 1997 terminou com um acordo de revisão entre PS e PSD, assinado a 07/03/1997, cf. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, cit., p. 61.

<sup>365</sup> *Idem*, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. II*, 4.º edição revista, (Reimpressão), Coimbra Editora, Outubro 2014, p. 12.

especificamente no domínio da participação política, e uma intenção de a corrigir. Ou, pelo menos, de criar uma base constitucional para tal.

Esta revisão constitucional, mais precisamente, a alteração do art. 109.º da Constituição, assume extrema relevância na discussão sobre a legitimidade de medidas de discriminação positiva, no âmbito da participação política dos cidadãos no nosso ordenamento jurídico, tendo em conta o entendimento que é feito do princípio da igualdade do art. 13.º da CRP. Ainda que a CEDAW tenha sido ratificada pelo Estado português e, portanto, vigore na nossa ordem jurídica (nos termos do art. 8.º, n.º 2 da CRP), não era certo que a adoção destas medidas, antes da revisão constitucional de 1997, não viesse a encontrar obstáculos numa eventual fiscalização de constitucionalidade<sup>366</sup>.

#### 5.1.1. A alínea h) do art. 9.º

A partir de 1997, passa a ser tarefa fundamental do Estado a “promoção da igualdade entre homens e mulheres”, como prevê a alínea h) ao artigo 9.º da CRP. É encontrado neste preceito um “sentido de compensação material das desigualdades fácticas entre homens e mulheres”, que não se limita aos direitos políticos, obrigando o Estado a implementar ações positivas que permitam a “promoção da igualdade de oportunidades”. É quanto a este ponto que a doutrina o distingue do art. 109.º, não só porque o último é aplicado especificamente aos direitos políticos, mas porque é mais exigente ao garantir uma “igualdade efetiva” no exercício desses mesmos direitos, isto é, uma igualdade de resultados<sup>367</sup>.

Vera Raposo ressalva, quanto a este ponto, que a generalidade e abstração da norma da alínea h) do art. 9.º não permitem afirmar que através dela seja admitida a adoção de ações positivas de forma indiscriminada<sup>368</sup>, daí que a sua relação com o art. 109.º seja tão importante, neste âmbito.

---

<sup>366</sup> Neste sentido, v. MOREIRA, Vital, “A IV Revisão Constitucional...”, cit., p. 409.

<sup>367</sup> *Ibidem*, pp. 413 e 414.

<sup>368</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 427.

### 5.1.2. A nova redação do art. 109.º da CRP

O art. 109.º veio substituir a redação do antigo art. 112.º, que se restringia a uma “declaração de princípio”<sup>369</sup>, sendo unânime que a alteração permitiu que o preceito em causa fosse “completado, alargado ou densificado (como se queira) de maneira a satisfazer o objetivo da igualdade” e tem agora “um alcance mais exigente rumo à igualdade de homens e mulheres”<sup>370</sup>, impondo ao legislador “um novo e mais eficaz esforço”<sup>371</sup>.

O preceito adotado manteve o prefácio relativo à “participação política dos cidadãos”, mas substituiu, no seu texto, a palavra “cidadãos” por “homens e mulheres” e adicionou a promoção da “igualdade no exercício dos direitos civis e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos” como dever da lei:

#### **Artigo 109.º**

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.

Esta redação tem na sua base uma proposta apresentada pela Associação Portuguesa de Mulheres Juristas para alteração do (anterior) art. 112.º da CRP, formulada da seguinte forma:

“A participação directa e activa de homens e mulheres em plena igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático”.

A utilização da expressão “em plena igualdade” parece implicar a consagração do modelo da *democracia paritária*, desenvolvida em países como a França e a Bélgica. No

---

<sup>369</sup> MOREIRA, Vital, “A IV Revisão Constitucional...”, cit., p. 408. O texto originário do preceito era: “A participação directa e activa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático”.

<sup>370</sup> MIRANDA, Jorge, “Igualdade e participação política da mulher”, cit., p. 45.

<sup>371</sup> BELEZA, Maria Leonor, “Medidas para a promoção...”, cit., p. 66.

entanto essa estratégica não foi acolhida pelo legislador português<sup>372</sup>. Ainda assim, Vital Moreira e Gomes Canotilho consideram que, ao realçar a “participação directa e activa dos homens e mulheres na vida pública”, a Constituição afasta-se dos “esquemas clássicos da democracia representativa”, para se aproximar de uma “ideia de democracia participativa e de democratização da democracia”<sup>373</sup>.

#### 5.1.2.1. O âmbito de aplicação do artigo

O art. 109.º está inserido na Parte III da Constituição da República Portuguesa, relativa à organização do poder político, enquanto princípio geral da participação política dos cidadãos, o que nos remete para os artigos 48.º a 52.º da CRP, que preveem os direitos, liberdades e garantias de participação política (participação na vida pública, direito de sufrágio, direito de acesso a cargos públicos, associações e partidos políticos e direito de petição e direito de ação popular).

A doutrina estabelece que são esses os direitos a que o legislador se refere quando fala da promoção da igualdade no exercício dos “direitos políticos”, podendo-se afirmar que o artigo abrange as medidas de promoção da participação das mulheres em listas eleitorais, assim como nos órgãos de poder e nos partidos políticos. Já a referência a “direitos cívicos” não é tão clara, uma vez que se trata de uma “inovação constitucional”, mas são associados a direitos como os direitos de expressão, manifestação, de reunião, de associação e também à liberdade sindical, excluindo-se a equiparação ao conceito de “direitos civis” utilizado no Pacto das Nações Unidas sobre os Direitos Cívicos e Políticos, de 1966, que corresponde aos nossos “direitos, liberdades e garantias”. Assim sendo, parece admitir a adoção de medidas positivas para promover a representação das mulheres nas estruturas das associações e dos sindicatos<sup>374</sup>.

Por fim, o preceito garante, ainda, a “não discriminação em função do sexo no acesso a *cargos políticos*”, expressão também utilizada nos artigos 117.º e 118 da CRP. Nestes termos, a doutrina tem como “cargos políticos” os cargos de Presidente da República,

---

<sup>372</sup> Cf. MOREIRA, Vital, “A IV Revisão Constitucional...”, cit., p. 412.

<sup>373</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. II*, cit., p. 35.

<sup>374</sup> Cf. MOREIRA, Vital, “A IV Revisão Constitucional...”, cit., pp. 414 e 415.

de deputados da Assembleia da República, das Assembleias legislativas das regiões autónomas, das Assembleias municipais e do Parlamento Europeu, assim como aqueles correspondentes aos restantes órgãos constitucionais do Estado (incluindo o Conselho de Estado e o Conselho Económico e Social), das regiões autónomas e do poder local. Excluem-se desta lista os tribunais e os cargos públicos administrativos<sup>375</sup>.

#### 5.1.2.2. Os cidadãos: um novo paradigma?

No novo preceito, onde se lia “cidadãos”, lê-se agora “homens e mulheres”, o que levanta questões relacionadas com a indiferenciação do conceito de cidadania. Uma das construções do constitucionalismo moderno é a ideia do povo enquanto “conjunto de iguais”, que tem no seu núcleo, precisamente, o cidadão enquanto “indivíduo, que se liga a um Estado pelo vínculo da cidadania”, sendo, nestes termos, um conceito indiferenciado. Essa indiferenciação foi a mesma que conviveu com a hegemonia burguesa, durante o séc. XIX, e que serviu de fundamento para a extensão do conceito, durante o séc. XX, dando sinais de uma “capacidade expansiva”. Assim, a novidade introduzida pelo legislador constituinte representa, nas palavras de Maria Lúcia Amaral, “um novo paradigma”, abrindo portas, segundo a Autora, à teoria da cidadania diferenciada<sup>376</sup>.

No entanto, o termo “cidadãos” continua a ser utilizado ao longo da Constituição, nomeadamente nos artigos 48.º, 49.º e 50.º, sobre os direitos, liberdades e garantias de participação política, o que dá a entender que a sua especificação para “homens e mulheres”, no art. 109.º, é feita de forma a prevenir problemas como aqueles colocados pelo Conselho Constitucional francês, relativos ao princípio da unidade e indivisibilidade do corpo eleitoral<sup>377</sup> e não lhe tem associado um significado mais profundo. Não deixa de demonstrar, a nosso ver, implicitamente, que ainda é necessário especificar o termo “cidadãos” para

---

<sup>375</sup> Cf. MOREIRA, Vital, “A IV Revisão Constitucional...”, cit., p. 415; MIRANDA, Jorge, “Igualdade e participação política da mulher”, cit., p. 46.

<sup>376</sup> Vide AMARAL, Maria Lúcia, “Um povo de homens e mulheres em país de Constituição débil”, *Revista ex aequo*, N.º 10, 2004, pp. 22 a 24.

<sup>377</sup> Cf. MOREIRA, Vital, “A IV Revisão Constitucional...”, cit., pp. 423 e 424.

garantir que as mulheres são por ele abrangidas, revelando-se, aqui, a fórmula masculina da neutralidade<sup>378</sup>.

#### 5.1.2.3. Um duplo propósito

É-nos dito que a nova formulação deste preceito tem um “duplo propósito”, pois não só *autoriza* constitucionalmente as medidas positivas de promoção da igualdade entre homens e mulheres, no âmbito dos direitos políticos, como *impõe* a sua adoção ao legislador, sob pena de inconstitucionalidade por omissão, nos termos do art. 283.º da CRP<sup>379</sup>. No entanto, existe doutrina que identifica a autorização referida, mas não reconhece no preceito uma imposição ao legislador, considerando que essa seria a solução “sensata”<sup>380</sup>.

As medidas referidas são uma matéria sob reserva de lei, inserindo-se no âmbito do art. 164.º da CRP, que prevê a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, uma vez que estão relacionadas com procedimentos eleitorais e partidos políticos (alíneas a), j) e l)). Assim sendo, a legislação sobre este assunto deve revestir a forma de lei orgânica (art. 166.º, n.º 2 da CRP)<sup>381</sup>.

#### 5.1.2.4. O princípio da proporcionalidade enquanto limite

O preceito do art. 109.º parece dar ao legislador uma “relativa abertura” quanto à escolha da forma de cumprimento da imposição que determina. No entanto, como coloca em causa princípios como a não discriminação, a indivisibilidade da cidadania, a candidatura a cargos eletivos, essa escolha deve ter em consideração o princípio constitucional da proporcionalidade, consagrado no art. 18.º, n.º 2 da CRP<sup>382</sup>. Desta forma, as medidas adotadas devem ser *necessárias* à promoção da igualdade, no âmbito político, devem ser

---

<sup>378</sup> Sobre a falsa neutralidade da noção constitucional de cidadania, v. BELEZA, Teresa Pizarro, “Constituição e Androginia: *Matrix Reloaded?*”, Themis: Revista de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, p. 196.

<sup>379</sup> Cf. MOREIRA, Vital, “A IV Revisão Constitucional...”, cit., pp. 410 e 413; MIRANDA, Jorge, “Igualdade e participação política da mulher”, cit., p. 45.

<sup>380</sup> Vide SOUSA, Marcelo Rebelo; ALEXANDRINO, José de Melo, *Constituição da República Portuguesa: Comentada*, Lisboa, Lex, 2000, p. 222.

<sup>381</sup> MIRANDA, Jorge, “Igualdade e participação política da mulher”, cit., p. 46.

<sup>382</sup> *Ibidem*, p. 46.

*adequadas* à realização desse objetivo e devem respeitar a *proporcionalidade em sentido estrito*, o que implica que o sacrifício que significam para os restantes valores constitucionais não deve ser demasiado pesado quando comparado com os ganhos obtidos com a sua aplicação<sup>383</sup>.

As quotas de género parecem cumprir, em abstrato, as condições referidas, sendo necessárias, à luz da insuficiência do progresso social e de outras medidas para aumentar a participação política das mulheres, e adequadas, na medida em que a experiência da sua aplicação permite concluir a sua eficiência para atingir o respetivo objetivo. Quanto à proporcionalidade em sentido estrito, o equilíbrio entre os sacrifícios e os benefícios que as quotas implicam dependerá de fatores como o seu valor, a sanção aplicada em caso de incumprimento e a duração da sua vigência<sup>384</sup>.

Neste ponto, é salientado o *carácter transitório* destas medidas, que deverão ser revogadas assim que o seu objetivo seja realizado, tendo-se estimado a sua aplicação “durante duas ou três eleições”, ao fim das quais o sistema deveria ter a capacidade de autorregulação necessária para garantir por si só a igualdade atingida<sup>385</sup>. Essa capacidade dependerá do desmantelamento das redes de poder na política, que sustentam o predomínio masculino, assim como das reformas realizadas durante esse período, como contribuição para uma transformação social que permita a desconstrução de estereótipos e a mudança de mentalidades. Acreditamos, pois, que a capacidade de transformação e mudança da sociedade foi, inicialmente, sobrestimada.

## 5.2. A RELAÇÃO ENTRE O ART. 109.º E O ART. 13.º DA CRP

### 5.2.1. Norma geral e norma especial

O princípio da igualdade, como consagrado no art. 13.º, abrange, como vimos, uma “obrigação de diferenciar”, de forma a garantir uma igualdade real e efetiva, através da eliminação dos obstáculos económicos, sociais e culturais que impedem a sua verificação.

---

<sup>383</sup> Vide RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 357.

<sup>384</sup> Cf. MOREIRA, Vital, “A IV Revisão Constitucional...”, cit., pp. 427 e 428.

<sup>385</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 358.

No entanto, Vital Moreira diz-nos que esta dimensão do princípio, “não consente, *sem expressa autorização constitucional específica*, medidas de ‘ação positiva’ ou de ‘discriminação positiva’ tendentes a *favorecer juridicamente* um grupo ou categoria de pessoas no exercício de certo direito a fim de estabelecer uma igualdade de facto”<sup>386</sup>. A doutrina admite, portanto, a possibilidade da aplicação daquele tipo de medidas em matérias específicas, quando exista norma constitucional que as fundamente, funcionando como uma “derrogação” ao princípio da igualdade formal, como acontece no caso da proteção especial do trabalho das mulheres durante a gravidez e após o parto (v.g. art. 59.º, n.º 2, al. e) e art. 68.º, n.º 3)<sup>387</sup>.

Para além disso, no âmbito da participação política, de acordo com a dimensão democrática do princípio da igualdade, como formulada por Gomes Canotilho e Vital Moreira, são proibidas discriminações, tanto negativas, como positivas, no sufrágio censitário e no acesso a cargos públicos<sup>388</sup>, o que adensa as dificuldades que se impõem à adoção de medidas positivas.

Assim, a nova redação do art. 109.º assume um papel crucial, estabelecendo a tal “autorização constitucional específica” necessária e possibilitando a adoção (inérita) de medidas positivas neste plano. A doutrina afirma que o artigo “estabelece um princípio de discriminação positiva”, funcionando, desse modo, como uma *norma especial (lex specialis)* relativamente ao princípio geral da igualdade jurídica do art. 13.º, que proíbe “todo o tipo de discriminações”<sup>389</sup>.

### 5.2.2. A reiteração da não discriminação

A reiteração da “não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos” no art. 109.º deu aso a divergências na doutrina, no que concerne à abordagem a seguir quanto às medidas positivas. Vital Moreira e Gomes Canotilho definem, desde logo, alguns significados possíveis, nomeadamente a: “(1) possibilidade de o legislador prever acções

---

<sup>386</sup> MOREIRA, Vital, “A IV Revisão Constitucional...”, cit. 409 (*italico* do autor).

<sup>387</sup> Cf. *Ibidem*, p. 410.

<sup>388</sup> Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, cit., p. 337.

<sup>389</sup> Moreira, Vital, “A IV Revisão Constitucional...”, cit., p. 416.

positivas ou «afirmativas» (ex.: reserva ou quotas de candidaturas nas listas eleitorais *a favor do sexo subrepresentado*); (2) imposição ao legislador da adopção de medidas tendentes a concretizar o *princípio de paridade* (ex.: definição da representação mínima de cada um dos sexos, regras de paridade na ordenação das listas); (3) legitimação de sanções impostas por lei aos desvios relativos a medidas de implementação da paridade (redução do montante de subvenções públicas para as campanhas eleitorais, divulgação de listas em conformidade com o princípio da paridade)”<sup>390</sup>.

No entendimento de Maria Lúcia Amaral, a alteração do art. 109.º pretendeu garantir que todas as intervenções legislativas que introduzissem uma discriminação positiva *a favor das mulheres*, no âmbito do exercício do poder político ou do acesso ao mesmo, encontrassem autorização na lei fundamental<sup>391</sup>, o que corresponde à primeira solução referida no parágrafo anterior.

Por outro lado, a “não discriminação em função do sexo no acesso aos cargos políticos”, é também interpretada como revelando a “concordância prática” entre o art. 109.º e o art. 13.º, que respeita uma igualdade *formal*. Nesta perspetiva, as medidas adotadas não podem ser medidas de “discriminação unilateral (só a favor das mulheres), mas sim bilateral, tendo por destinatários ambos os sexos”, para evitar a substituição do “atual predomínio masculino no exercício da generalidade dos cargos políticos” por um “eventual futuro predomínio feminino”<sup>392</sup>. Ou seja, entende-se que o artigo 109.º não legitima medidas de discriminação positiva *a favor das mulheres*, mas sim *ações positivas* aplicáveis a todas as pessoas (i.e., *gender-neutral*).

Em primeiro lugar, consideramos não existir um perigo de inversão de tal situação, por um lado, porque uma medida de discriminação positiva está vinculada a limites constitucionais, e, por outro, porque significa esquecer os mecanismos de submissão legal e social que, durante séculos, suprimiram e descartaram as capacidades das mulheres, em benefício dos homens, e que foram perpetuados através de hábitos, costumes e normas de comportamento<sup>393</sup>, existindo, através delas, *ainda hoje*, na nossa sociedade e

---

<sup>390</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. II*, cit., pp. 35 e 36 (*itálico nosso*).

<sup>391</sup> *Vide* AMARAL, Maria Lúcia, “Um povo de homens e mulheres...” cit., p. 25.

<sup>392</sup> Neste sentido, v. MOREIRA, Vital, “A IV Revisão Constitucional...”, cit., pp. 416 e 417.

<sup>393</sup> *Vide* BELEZA, Teresa Pizarro, “Constituição e androginia...”, cit., p. 199.

impossibilitando a verificação de uma participação política em circunstâncias equilibradas. Segundo, uma solução baseada numa conceção formal da igualdade<sup>394</sup> ignora a situação de desvantagem em que as mulheres se encontram, cuja correção serve, precisamente, de fundamento à aplicação destas medidas.

Procederemos, então, à análise da solução formalizada através da Lei da Paridade, para averiguar qual foi estratégia acolhida pelo legislador português, dentro daquelas delineadas pela doutrina: a) a definição de quotas de candidatura a favor do sexo sub-representado, ou seja, as mulheres, que se coaduna com o conceito de discriminação positiva; b) a adoção de medidas aplicáveis a ambos os sexos, em conformidade com uma igualdade formal; ou c) a aplicação de medidas que aspiram à paridade.

### 5.3. A LEI DA PARIDADE

Os países escandinavos foram os pioneiros na utilização do sistema de quotas de género (por iniciativa dos partidos políticos e não da lei), o que justifica que sejam os países que apresentam maior percentagem de participação política feminina, na Europa. Em Portugal, o Partido Socialista instaurou quotas voluntárias que definiam um mínimo de 25% de cada sexo nos seus órgãos internos e listas eleitorais, em 1988, mas não foram totalmente implementadas até 1999, devido a oposição dentro do partido<sup>395</sup>.

As quotas acabaram por se espalhar pela Europa, na forma de *quotas de candidatura*, chegando à Bélgica, à Itália e à França, onde foram suscitadas dúvidas quanto à sua constitucionalidade, o que motivou reformas constitucionais. Em Portugal, a solução foi a mesma com a introdução da alínea h) no art. 9.º e com a alteração do art. 109.º da CRP, como vimos. Nos anos que se seguiram à revisão constitucional, várias foram as tentativas

---

<sup>394</sup> Vide ANAGNOSTOU, Dia, “Gender equality and parity...”, cit., p. 273: “*Treating women and men alike, as required by formal equality, overlooks the entrenched patriarchal structures that continue to disadvantage women. These often-invisible structures powerfully constrain individuals from accessing existing opportunities or from making particular choices, despite the fact that legal provisions in principle make those equally available to all. Constitutional or legal norms that fail to recognize the gendered structures that create disadvantages may actually exacerbate, rather than alleviate, social disparities*”.

<sup>395</sup> Cf. BAUM, Michael; ESPÍRITO-SANTO, Ana, “Portugal’s Quota-Parity Law: An Analysis of its Adoption”, *West European Politics*, Vol. 35, N.º 2, 2012, p. 326.

de aprovar legislação que instaurasse um sistema de quotas de género no ordenamento jurídico português<sup>396</sup>, mas só foram feitos avanços nove anos depois.

### 5.3.1. O processo de adoção da lei

Para dar cumprimento ao art. 109.º da CRP, foi promulgada a Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto<sup>397</sup>, conhecida como “Lei da Paridade”, ainda em vigor. Na altura, foi apresentado, à Assembleia da República, o Projeto de Lei n.º 224/X/1, que resultou da “fusão” de uma proposta do Partido Socialista (PS) e três projetos do Bloco de Esquerda (BE), cujo texto foi aprovado com os votos a favor dos partidos referidos. Porém, o documento foi vetado pelo Presidente da República, devido à “desproporcionalidade” da sanção prevista no art. 3.º, que determinava a rejeição das listas em caso de incumprimento da quota estipulada<sup>398</sup>.

Consequentemente, o texto foi alterado, passando a prever sanções financeiras para os partidos, e, finalmente, aprovado, mas desta feita apenas com os votos a favor do PS, que tinha maioria no Parlamento<sup>399</sup>. O BE decidiu retirar o seu voto a favor, devido à substituição da sanção prevista na lei, e os restantes partidos políticos com assento parlamentar (o Partido Comunista Português, o Partido Social Democrata e o CDS-Partido Popular) são contra a implementação de um sistema de quotas<sup>400</sup>.

O texto original da Lei da Paridade sofreu alterações – através da Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de maio, e da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março –, que expandiram o seu âmbito de aplicação, aumentaram o percentual definido e agravaram a sanção estabelecida. Analisaremos a versão atual da lei, apontando as principais diferenças relativamente ao texto original.

---

<sup>396</sup> O Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 169/VII e a Proposta de Lei n.º 194/VII, em 1998, ambas recusadas, e a Proposta de Lei n.º 40/VIII, em 2000, que, assim como o Projeto de Lei n.º 388/VIII do Bloco de Esquerda sobre o assunto, caducou em 4 de abril de 2002. Sobre os diplomas, v. RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., pp. 439 a 443.

<sup>397</sup> A Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto foi posteriormente alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de maio e pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março.

<sup>398</sup> DAR I série n.º 132, 2006.06.08, da 1.ª SL da X Leg (pág. 6057-6063)].

<sup>399</sup> TEIXEIRA, Ana Lúcia; ESPÍRITO-SANTO, Ana; SANTOS, Maria Helena, “The Parity Law in Practice: Implementation and Direct Outcomes”, Revista *Ex aequo*, n.º 44, 2021, p. 115.

<sup>400</sup> BAUM, Michael; ESPÍRITO-SANTO, Ana, “Portugal’s Quota-Parity Law...”, cit., pp. 327 e 328.

### 5.3.2. O valor das quotas e o sistema de fecho *éclair*

#### 5.3.2.1. As regras cumulativas do art. 2.º, n.ºs 1 e 2

A atual redação da Lei da Paridade estabelece no art. 2.º a representação mínima de 40% *de cada um dos sexos* nas listas eleitorais (n.º 1), a par de um sistema de fecho *éclair*, que impede a colocação de mais de dois candidatos do mesmo sexo em lugares consecutivos da lista (n.º 2).

O Tribunal Constitucional estabeleceu, no Acórdão n.º 462/2019, que o respeito pelo limite mínimo definido no n.º 1 do art. 2.º da Lei da Paridade deve ser aferido considerando cada lista apresentada “tomada na sua *unidade*”, ou seja, incluindo os candidatos efetivos e suplentes, e não relativamente a cada uma dessas categorias. A regra de intercalação do n.º 2 do art. 2.º, enquanto “mecanismo que assegura a efetivação do requisito de paridade”, também deve ser observada na totalidade da lista apresentada, abrangendo, tanto os candidatos efetivos, como os candidatos suplentes<sup>401</sup>.

Para além disso, o Tribunal esclareceu que os critérios dos n.ºs 1 e 2 do art. 2.º são *cumulativos* e que, dessa forma, a regra do n.º 2 não se sobrepõem à exigência de representação mínima de 40% de cada um dos sexos nas listas eleitorais prevista no n.º 1, nem se converte na única regra a retirar do art. 2.º da Lei da Paridade<sup>402</sup>.

#### 5.3.2.2. A percentagem definida: a “paridade”

Inicialmente, o valor estipulado pela Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21/08, era de um mínimo de 33,3%, que foi, eventualmente, agravado para um valor de 40% pela Lei Orgânica

---

<sup>401</sup> Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 462/2019, Processo n.º 842/2019, 12 de setembro de 2019. Esta decisão contou com o voto vencido do Juiz Conselheiro Cláudio Monteiro, que na sua declaração de voto apresentou a sua discordância com a interpretação acolhida (especificamente quanto ao n.º 1 do art. 2.º), defendendo que ambas as regras do art. 2.º da Lei da Paridade deveriam ser “respeitadas autonomamente” nas listas de candidatos efetivos e nas listas de candidatos suplentes, de forma a não permitir que os candidatos do sexo menos representado sejam colocados na lista de candidatos suplentes, de forma a cumprir o limite mínimo do n.º 1, o que, mesmo respeitando a regra do n.º 2, reduz a percentagem mínima dos candidatos efetivos do sexo menos representado numa média de 10%.

<sup>402</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 21/2022, Processo n.º 9/2022, 10 de janeiro de 2022, § 11.

n.º 1/2019, de 29/03<sup>403</sup>, de forma a cumprir a percentagem recomendada pelo Conselho da Europa<sup>404</sup>. No entanto, tal percentual continua a não corresponder a uma “paridade”, em termos literais, ainda que essa seja a expressão utilizada no diploma<sup>405</sup>. Vera Raposo observou que uma utilização rigorosa do conceito significaria uma quota de 50%, defendendo que as quotas de valor inferior “não são mais do que discriminação positiva”<sup>406</sup>. Aliás, durante os anos 90, quando o PS introduziu este assunto na agenda política, a sua narrativa era marcada por expressões como “discriminação positiva” e “igualdade de oportunidades”, mas mudou a partir de 2000, talvez por influência do debate sobre a mesma questão no ordenamento jurídico francês<sup>407</sup>.

Note-se que o conceito de “paridade” não é referido na Constituição portuguesa e a tentativa de introduzir expressões que a ele remontam no art. 109.º não foi acolhida na revisão constitucional de 1997<sup>408</sup>. O objetivo de “assegurar a paridade entre homens e mulheres” delineado no art. 1.º da Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21/08, surge um quanto desalinhado do texto constitucional.

Encontramos duas explicações possíveis para tal acontecimento: a primeira consiste numa verdadeira falta de precisão do legislador, que resultou numa contradição na letra da lei; e a segunda é a utilização de uma noção flexível de paridade<sup>409</sup>. Consideramos que esta é a única explicação razoável e, a nosso ver, pode significar, não a adoção do modelo da paridade<sup>410</sup>, mas uma paridade *tendencial*, na medida em que, apesar de não serem definidas quotas acima dos 40%, se espera que inspirem uma eventual repartição dos poderes de forma igualitária entre homens e mulheres.

---

<sup>403</sup> Art. 2.º da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março.

<sup>404</sup> Cf. Anexo à Recomendação 2003(2) do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de 12 de março.

<sup>405</sup> Cf. Arts. 1.º e 2.º, n.º 1 da Lei da Paridade nos Órgãos Colegiais Representativos do Poder Político.

<sup>406</sup> RAPOSO, Vera Lúcia C., “O Poder de Eva...”, cit., p. 447.

<sup>407</sup> TEIXEIRA, Ana Lúcia; ESPÍRITO-SANTO, Ana; SANTOS, Maria Helena, “The Parity Law in Practice...”, cit., p. 115.

<sup>408</sup> *Supra* ponto 5.1.2.

<sup>409</sup> *Vide* TEIXEIRA, Ana Lúcia; ESPÍRITO-SANTO, Ana; SANTOS, Maria Helena, “The Parity Law in Practice...”, cit., p. 115.

<sup>410</sup> Este modelo não deixa, porém, de ter apoiantes na doutrina portuguesa, v. BARROS, Joana de, “A caminho da paridade”, in *Democracia com mais Cidadania: a questão da igualdade na participação política*, ed. Vitalino Canas, Joana Barros, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998, pp. 17 a 19.

### 5.3.3. Uma formulação neutral

O legislador português optou por uma formulação neutral das quotas (*gender-neutral*), sem referência a nenhum dos sexos em específico. As quotas *gender-neutral* reúnem maior consenso e, mais importante, não deixam de promover a transformação do *status quo*. É-lhes, ainda, apontada a vantagem de poderem contrariar a estigmatização que potencializariam para as mulheres, tendo em conta que se aplicam a ambos os sexos<sup>411</sup>. No entanto, esta solução não é incontestada.

Na declaração de voto do Juiz Conselheiro João Caupers, no Acórdão do TC n.º 462/2019, este manifesta a sua discordância com a solução do art. 2.º da Lei da Paridade, argumentando que a formulação neutral, ao abranger também os homens (“o sexo sobre-representado”), não pode ser considerada discriminação positiva:

“Em vez desta, impõe uma absurda quota mínima, igual, para cada um dos sexos – tanto o sub-representado, como o sobre-representado – como se o objetivo tivesse de ser também a defesa da participação política igualitária dos homens e não fosse apenas a luta contra a insuficiente participação política das mulheres. Terá, porventura, o legislador esquecido que o ponto de partida não foi a igualdade – e a sua defesa –, mas a desigualdade – e o seu combate”.

Como afirmámos *supra*<sup>412</sup>, as quotas assim formuladas distanciam-se da estratégia da discriminação positiva. Porém, tendo em atenção o espírito da lei, consideramos que o legislador não pretendeu, em alternativa, manter a conformidade com a vertente formal do princípio da igualdade<sup>413</sup>, o que parece ser confirmado, desde logo, pela letra da lei, que refere, como vimos, o conceito de “paridade”.

---

<sup>411</sup> Cf. DAHLERUP, Drude; FREIDENVALL, Lenita, “Quotas as a ‘Fast Track’...”, cit., p. 39. É certo, porém, que esta formulação não evita a utilização desse argumento contra as quotas.

<sup>412</sup> Ponto 4.1.3.

<sup>413</sup> Veja-se as diferentes estratégias traçadas *supra* ponto 5.2.2.

#### 5.3.4. Âmbito de aplicação

Quanto ao âmbito de aplicação, o art. 1.º da Lei da Paridade estabelece que as quotas devem ser respeitadas nas listas de candidatura apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para os órgãos eletivos das autarquias locais, assim como nas listas de candidatos a vogal das juntas de freguesia (n.º 1) e nas listas de candidatos às mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais (n.º 2), ou seja, das assembleias municipais e das assembleias de freguesia.

A Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, especificou o conceito de “Autarquias Locais”<sup>414</sup>, substituindo-o por “órgãos eletivos das autarquias locais”, e adicionou ao preceito as listas de candidatos a vogal das juntas de freguesia e às mesas das assembleias municipais e das assembleias de freguesia. Antes disso, a Lei n.º 1/2017, de 2 de maio revogou o artigo que excluía do âmbito da lei as listas para os órgãos das freguesias e para os órgãos dos municípios com 750 ou menos eleitores e com 7500 ou menos eleitores, respetivamente. O âmbito da lei foi, portanto, ampliado.

#### 5.3.5. Efeitos do incumprimento

No caso de incumprimento da representação mínima de 40% de cada sexo e da regra de ordenação dos candidatos dos diferentes sexos nas listas eleitorais referidas, a lei prevê que o mandatário seja notificado para proceder à sua correção dentro do prazo estabelecido na respetiva lei eleitoral (art. 3.º da Lei da Paridade). Caso não o faça, a lista é *rejeitada* (art. 4.º, n.º 1).

O regime anterior às alterações introduzidas através da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29/03, previa, para além da afixação pública das listas à porta do edifício do respetivo tribunal com a indicação da irregularidade e da sua divulgação pela Comissão Nacional de Eleições no seu sítio na *internet*, a redução das subvenções para as campanhas eleitorais dos

---

<sup>414</sup> Texto original do art. 1.º da Lei da Paridade nos Órgãos Colegiais Representativos do Poder Político: “As listas de candidaturas 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”.

partidos<sup>415</sup>, ou seja, tratava-se de uma sanção financeira. Com a sua alteração, acabou por ser adotada a solução que fundamentou o veto do projeto inicial da lei, em 2006.

#### 5.3.6. Sistema de controlo

A Lei da Paridade prevê, desde 2019, uma “avaliação periódica” a realizar “a cada quatro anos”, pela CIG, na forma de um relatório sobre o impacto da lei na “promoção da paridade entre homens e mulheres na composição dos órgãos representativos abrangidos” (art. 8.º)<sup>416</sup>. Esta avaliação é, portanto, um mecanismo de controlo que permite averiguar a efetividade da lei na realização do seu objetivo e, conseqüentemente, garantir que a sua vigência continua a depender da sua necessidade, respeitando, desta forma, o princípio da proporcionalidade.

### 5.4. A IMPLEMENTAÇÃO DAS QUOTAS

#### 5.4.1. Os efeitos a nível nacional e europeu

##### 5.4.1.1. Resultados numéricos

Em Portugal, a participação feminina na política aumentou progressivamente desde 1976, altura em que apenas 5,7% dos deputados à Assembleia da República eram mulheres. Mas foi com a aplicação da Lei da Paridade que se registou um incremento significativo na taxa de feminização do Parlamento, que passou de 21,3%, em 2005, para 33%, em 2015, ano em que iguala o “limiar de paridade” definido na redação da lei (na altura). Em 2019<sup>417</sup>,

---

<sup>415</sup> Cf. Texto original dos arts. 4.º, 5.º e 6.º da Lei da Paridade nos Órgãos Colegiais Representativos do Poder Político.

<sup>416</sup> Na versão original da lei, a redação do art. 8.º previa uma avaliação do impacto da lei e conseqüente revisão pela Assembleia da República, cinco anos depois da sua entrada em vigor, tendo sido organizado, em 2011, o relatório «Estudo Sobre a Aplicação da Lei da Paridade do Projecto Promoção da Cidadania e da Igualdade de Género: relatório final».

<sup>417</sup> Nas eleições legislativas de 2019 as listas teriam já de respeitar uma percentagem mínima de 40% de ambos os sexos, devido à alteração da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março.

essa taxa aumentou para os 38,7%, registando-se, assim, o valor mais alto de sempre<sup>418</sup>, que voltou a descer depois das eleições antecipadas de 2022.

Atualmente, o nosso país<sup>419</sup> conta com uma taxa de feminização dos mandatos para o Parlamento Europeu de 42,8% e de 37% para a Assembleia da República, pois 85 dos 230 lugares são ocupados por mulheres. Os resultados quantitativos da Lei da Paridade são notórios, tendo-se verificado um aumento claro da participação política das mulheres, que conta agora com uma proporção acima da média europeia<sup>420</sup>. No entanto, estamos ainda por atingir os 40% definidos na lei como o patamar de paridade, ficando atrás de vários países que já o ultrapassaram, o que nos coloca no 37.º lugar do *ranking* mundial relativo à proporção de mulheres nos parlamentos nacionais<sup>421</sup>. Para além disso, ainda que o XXIII Governo Constitucional, nomeado na sequência das eleições legislativas de 2022, tenha sido o primeiro governo português paritário<sup>422</sup>, ao fim de mais de 40 anos de democracia, não tivemos ainda uma Primeira-Ministra eleita<sup>423</sup>, nem uma Presidente da República.

Uma análise das listas eleitorais apresentadas (por todos os partidos) antes e depois da aplicação da Lei da Paridade permite concluir o seu sucesso, tanto a nível europeu, como a nível nacional<sup>424</sup>. Porém, é identificada uma tendência para colocar as mulheres em posições mais baixas, dentro dos limites estabelecidos, sendo raro encontrar uma mulher no

---

<sup>418</sup> Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, “Igualdade de Género em Portugal: Boletim Estatístico 2021”, Novembro 2021, pp. 70 e 71.

<sup>419</sup> Note-se, porém, que o âmbito da Lei da Paridade não abrange as Regiões Autónomas. A participação das mulheres nas Assembleias Regionais da Madeira e dos Açores, em 2019 e 2020, respetivamente, não chegou aos 30%, cf. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, “Igualdade de Género em Portugal: Boletim Estatístico 2021”, cit., p. 75.

<sup>420</sup> Os dados da IPU Parline indicam uma média de 31% de mulheres nos parlamentos nacionais, nos países europeus, à data de 1 de novembro de 2022.

<sup>421</sup> *Ranking* da IPU Parline, à data de 1 de novembro de 2022. Disponível em <https://data.ipu.org/women-ranking?month=11&year=2022> (Último acesso a 5 de dezembro de 2021).

<sup>422</sup> Inicialmente, 9 dos 18 ministros (incluindo o Primeiro-Ministro) eram mulheres, passando a ser 8, com a alteração no Ministério da Saúde.

<sup>423</sup> Maria de Lourdes Pintassilgo foi Primeira-Ministra de Portugal, tendo chefiado o V Governo Constitucional, de 1 de agosto de 1979 a 3 de janeiro de 1980, indigitada pelo então Presidente da República, António Ramalho Eanes. Descreveu a experiência na primeira pessoa: “O meu nome tinha sido ventilado já um ano antes e, enquanto permaneceu apenas como hipótese, não suscitou grande polémica. Quando, porém, as circunstâncias políticas começaram a conjugar-se para que eu exercesse a função de Primeira-Ministra, desencadeou-se na classe política e em vários órgãos de informação uma verdadeira «revolta» cuja análise, feita a frio muitos anos depois, permite perceber que continuam vivos, no fim do século XX, os fantasmas que na idade média conduziam a sociedade a exorcizar e a punir severamente as mulheres que ousavam ter uma palavra própria na cidade dos homens”, v. BETTENCOURT, Maria; PEREIRA, Maria Margarida Silva (coord.), *Mulheres Políticas – As Suas Causas*, Lisboa, Quetzal Editores, 1995, pp. 222 e 223.

<sup>424</sup> TEIXEIRA, Ana Lúcia; ESPÍRITO-SANTO, Ana; SANTOS, Maria Helena, “The Parity Law in Practice...”, cit., p. 120 e ss.

primeiro lugar das listas. Desta forma, a alta proporção de candidatas acaba por não se traduzir na sua eleição, denunciando-se que, embora a letra da lei seja (geralmente) cumprida, existe uma falta de compromisso com o seu “espírito”<sup>425</sup>.

Acontece também, em alguns casos, o mero cumprimento da regra de alternância dos candidatos, sem registo de um mínimo de 40% de ambos os sexos, ainda que estas sejam regras cumulativas, como já foi esclarecido pelo TC. Num estudo feito no seio dos dois maiores partidos, PS e PSD, foi detetada alguma resistência à Lei da Paridade, especificamente por parte de membros do último, que continuam a considerar as medidas em questão exageradas e ainda apresentam preocupações com o respeito pela meritocracia. Para além disso, nas áreas locais e mais conservadoras, é comum a crença na falta de mulheres disponíveis para assumir responsabilidades políticas, em ambos os partidos<sup>426</sup>.

#### 5.4.1.2. Resultados substantivos

Os estudos demonstram que a Lei da Paridade introduziu mudanças na vida política que determinam mais oportunidades para as mulheres, normalizando a sua participação e desconstruindo preconceitos a ela associados. A presença de mais mulheres é, obviamente, notada e salienta-se a importância da sua voz em questões sociais mais sensíveis, abordadas nos últimos anos na AR, como por exemplo a legalização da interrupção voluntária da gravidez, o casamento entre pessoas do mesmo sexo e a procriação medicamente assistida. Porém, ainda que tenham mais oportunidades, são também mais escrutinadas no desempenho das suas funções políticas<sup>427</sup>.

À semelhança do que acontece no estrangeiro, a política portuguesa continua a ser feita no masculino, com a persistência dos jogos de poder e das “redes informais”. Conclui-se, assim, que, ainda que as quotas tenham promovido a entrada das mulheres no mundo da política, este continua a ser dominado por homens, sendo necessário tempo para o “amadurecimento” da Lei da Paridade e para uma mudança de mentalidades<sup>428</sup>.

---

<sup>425</sup> Cf. *Ibidem*, p. 122.

<sup>426</sup> *Ibidem*, p. 118 e ss.

<sup>427</sup> SANTOS, Maria Helena; ESPÍRITO-SANTO, Ana, “Para além dos Números: Transformações de Género associados à Lei da Paridade”, *Journal of Studies on Citizenship and Sustainability*, N.º 2, 2017, pp. 26 a 29.

<sup>428</sup> *Ibidem*, pp. 30 e 31.

#### 5.4.2. As disparidades no poder local

O impacto da Lei da Paridade varia consoante o “patamar político”, tendo resultados menos positivos no âmbito das autarquias locais, relativamente àqueles da Assembleia da República e do Parlamento Europeu<sup>429</sup>.

Denota-se, logicamente, uma maior participação feminina nos órgãos eletivos locais, desde a aplicação da lei. A proporção de mulheres nas Câmaras Municipais (incluindo Presidentes e Vereadores/as) e nas Juntas de Freguesia (incluindo Presidentes, Secretários/as e Vogais) aumentou de 18,5% e 15,5%, em 2005, para 29,3% e 28,5%, em 2017, respetivamente, mas ainda não atingiu o patamar de paridade definido. A nível da presidência dos órgãos, o aumento verificado não foi considerável, com a passagem de uma taxa de feminização de 7,8% para 10,5%, quanto às Câmaras Municipais, e de 7,7% para 12,1%, no caso das Juntas de Freguesia<sup>430</sup>. Atualmente, apenas 29 municípios (em 308, no total) têm uma mulher Presidente de Câmara, o que equivale a uma percentagem de 9,4%<sup>431</sup>. Estes dados significam um retrocesso relativamente aos resultados das eleições de 2017.

Por um lado, os estudos concluem a responsabilidade das secções locais dos partidos políticos, por não investirem no recrutamento de mulheres e não criarem um ambiente propício à sua participação, acabando muitas vezes por não cumprirem a Lei da Paridade (o que não acontece nas listas para a AR e para o PE, sem que o incumprimento seja sinalado), assim como realçam a falha dos políticos locais na assimilação dos ideais de uma democracia paritária. Por outro lado, apontam insuficiências à Lei da Paridade, cujas regras não têm efeito na presidência dos órgãos (“paridade horizontal”), o que “revela pouca ambição quanto ao objetivo da liderança das mulheres”<sup>432</sup>.

---

<sup>429</sup> RIBEIRO, Ana, “A sub-representação política das mulheres no governo local é irrelevante? Revisão do que sabemos e do que falta saber em Portugal”, Revista *Ex aequo*, N.º 44, 2021, pp. 20 e 21.

<sup>430</sup> Dados disponíveis em <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/11/Poder-e-tomada-de-decisao-politica.pdf> (Último acesso em 5 de dezembro de 2021).

<sup>431</sup> Estes dados são relativos aos resultados das eleições autárquicas de 2021, fornecidos pela CIG. Disponíveis em [https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/11/Camaras-Municipais\\_2021.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/11/Camaras-Municipais_2021.pdf) (Último acesso em 5 de dezembro de 2022). A CIG ainda não disponibilizou dados relativos a outros órgãos autárquicos nas referidas eleições.

<sup>432</sup> RIBEIRO, Ana, “A sub-representação política das mulheres no governo local...”, cit., p. 30.

## 5.5. APLICAÇÃO DAS QUOTAS DE GÉNERO A NOVOS DOMÍNIOS

### 5.5.1. As quotas de género no domínio corporativo

#### 5.5.1.1. Origem e ponto de situação na União Europeia

As quotas de género foram aplicadas no mundo corporativo, por iniciativa da Noruega, em 2003, com o objetivo de aumentar a representação das mulheres no poder económico. No caso da Noruega, que adotou um regime obrigatório, as empresas estão sujeitas a sanções em caso de incumprimento da quota estabelecida – à semelhança do que acontece em França e em Itália –, que acaba por ser a solução mais eficaz. Mas alguns países optaram por um regime de *soft law*, como é o caso do Reino Unido e da Espanha, em que são emitidas meras recomendações para que as empresas atinjam certa percentagem de mulheres nos respetivos conselhos de administração, de forma voluntária<sup>433</sup>.

Enquanto a representação política das mulheres viu uma evolução considerável, desde os anos 90, a participação das mulheres no poder económico não acompanhou esse crescimento. Em 2010, as mulheres representavam apenas 12% dos membros dos conselhos de administração de empresas, na União Europeia<sup>434</sup>. Essa sub-representação motivou a ação da Comissão Europeia, que, em 2012, organizou uma proposta de Diretiva, com o objetivo de atingir um equilíbrio de género nos cargos de direção de empresas<sup>435</sup>, mas a falta de apoio político não permitiu que o projeto fosse avante. Mesmo assim, vários foram os países que adotaram medidas, desde então, que possibilitaram um aumento dessa representação para 31,6%, em 2022. A Diretiva proposta reuniu, dez anos depois, consenso político e necessita apenas de adoção formal pelo PE e pelo Conselho, para que todos os Estados sejam obrigados a atingir um mínimo de 40% de membros do sexo sub-representado em posições

---

<sup>433</sup> BENNOURI, Moez; De Amicis, Chiara; FALCONIERI, Sonia, “Welcome on board: A note on gender quotas regulation in Europe”, *Economics Letters*, 190, 2020, p. 1.

<sup>434</sup> Estes dados são fornecidos pela base de dados do Instituto Europeu para a Igualdade de Género, no âmbito do *Gender Equality Index*.

<sup>435</sup> European Commission, “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures”, Brussels, 14 November 2012. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0614&from=EN> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

diretivas não-executivas (ou 33%, em posições diretivas não-executivas e executivas), até 30 de junho de 2026<sup>436</sup>.

As críticas apontadas às quotas de género no mundo corporativo são similares às que analisámos no âmbito da participação política, especialmente, as relativas à meritocracia<sup>437</sup>. Todavia, conclui-se que a qualidade dos conselhos de administração das empresas não é afetada por estas medidas, o que contraria os argumentos de que existia falta de mulheres qualificadas para assumir tais posições<sup>438</sup>.

A participação das mulheres nas tomadas de decisão do setor económico é tida como um fator importante para a igualdade de género, assim como o é a sua participação política. É nestes termos que as quotas de género na área corporativa são também invocadas enquanto “instrumentos da democracia paritária”, pois entende-se contribuir para uma repartição do poder entre os sexos<sup>439</sup>. No entanto, devemos ressaltar que a linguagem escolhida neste âmbito é diferente e, especificamente no caso de Portugal, não foi utilizado o termo “paridade”, como aconteceu com as quotas na participação política. Vejamos.

#### 5.5.1.2. A legislação portuguesa

O governo português seguiu a tendência europeia e, depois de não ter sucesso através de recomendações à adoção voluntária de objetivos relativos à participação das mulheres nestes órgãos<sup>440</sup>, apresentou a Proposta de Lei n.º 52/XIII, invocando a alínea h) do art. 9.º da CRP, de forma a contrariar a persistente sub-representação das mulheres em posições de tomada de decisão, no domínio económico<sup>441</sup>, que se traduzia, à altura, numa representação de cerca de 10% nos conselhos de administração das empresas, apesar do seu

---

<sup>436</sup> CASACA, Sara Falcão; MARQUES, Susana Ramalho; GUEDES, Maria João; SEIERSTAD, “Gender-Balanced Seats, Equal Power and Greater Gender Equality? Zooming into the Boardroom of Companies Bound by the Portuguese Gender Quota Law”, *Social Sciences*, Vol. 11, N.º 10, 2022, p. 3

<sup>437</sup> CASACA, Sara Falcão; GUEDES, Maria João; MARQUES, Susana Ramalho; PAÇO, Nuno; “A favor, contra ou assim-assim? Posições e discursos de membros dos órgãos de gestão sobre limiares de representação legalmente vinculativos, mérito e igualdade”, *Revista ex aequo*, N.º 44, 2021, p. 67 e ss.

<sup>438</sup> Cf. BENNOURI, Moez; De Amicis, Chiara; FALCONIERI, Sonia, “Welcome on board...”, cit., p. 2.

<sup>439</sup> RUBIO-MARÍN, Ruth, “A New European Parity-Democracy...”, cit., p. 111.

<sup>440</sup> CASACA, Sara Falcão, et al., “A favor, contra ou assim-assim...”, cit., p. 59.

<sup>441</sup> Cf. Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Parecer da Proposta de Lei n.º 52/XIII/2.<sup>a</sup>.

alto nível de formação e qualificação<sup>442</sup>. A proposta foi, eventualmente, aprovada<sup>443</sup>, culminando na promulgação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto – a Lei da representação equilibrada no setor público empresarial e nas empresas cotadas em bolsa –, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018, sem que fossem levantadas dúvidas quanto à sua constitucionalidade.

A nova lei estabeleceu o sistema de quotas aplicável aos órgãos de administração (conselhos diretivos, conselhos executivos, conselhos de gestão, conselhos de administração ou análogos) e de fiscalização (conselhos fiscais, conselhos gerais e de supervisão ou análogos) das entidades do setor público empresarial e das empresas cotadas em bolsa (art. 1.º, n.º 1), que abrange igualmente o setor empresarial local e o setor público empresarial das regiões autónomas (art. 2.º).

Quanto ao setor público empresarial, define uma quota mínima de 33,3% de pessoas de cada sexo (art. 4.º, n.º 1) e, no caso das empresas cotadas em bolsa, previu um aumento gradual da percentagem a respeitar, começando com um mínimo de 20% de pessoas de cada sexo (a partir da primeira assembleia geral eletiva realizada depois de 1 de janeiro de 2018) e impondo, posteriormente, um mínimo de 33,3% (a partir da primeira assembleia geral eletiva realizada depois de 1 de janeiro de 2020) (art. 5.º, n.º 1). Em nenhum dos casos a quota se aplica aos mandatos em curso ao tempo da sua entrada em vigor (arts. 4.º, n.º 3 e 5.º, n.º 3). Para além disso, prevê, no art. 6.º, sanções financeiras e reputacionais em caso de incumprimento<sup>444</sup>.

A par do respeito pelas quotas, exige-se, ainda, que as entidades do setor público empresarial e as empresas cotadas em bolsa elaborem planos anuais para a igualdade de género, a ser enviados à CIG, que poderá emitir recomendações sobre os mesmos (art. 7.º). Esta é uma inovação relativamente a outros regimes legais sobre quotas, que pretende “promover uma mudança transformadora nas organizações”<sup>445</sup>.

Aquando da entrada em vigor da lei, o nosso país registava uma representação feminina de 21,6% nos órgãos em questão (das maiores empresas nacionais), abaixo da

---

<sup>442</sup> Parecer da Ordem dos Advogados sobre a Proposta de Lei n.º 52/XIII/2.ª (GOV).

<sup>443</sup> Contou com os votos a favor do PS, do BE, do PEV, do PAN e de 7 dos 18 deputados do CDS-PP.

<sup>444</sup> CASACA, Sara Falcão; MARQUES, Susana Ramalho; GUEDES, Maria João; SEIERSTAD, “Gender-Balanced Seats...”, cit., p. 5. Note-se que estes objetivos ficam aquém do que está estabelecido na Diretiva do PE e do Conselho em vias de ser adotada e, assim sendo, pode-se prever a sua alteração no futuro.

<sup>445</sup> *Ibidem*, p. 6.

média da UE fixada nos 26,7%, mas ao longo dos últimos quatro anos, essa diferença tem vindo a diminuir<sup>446</sup>. Atualmente, a percentagem nacional é de 31,4%<sup>447</sup>, notando-se a clara influência da lei. No entanto, os resultados não são tão positivos quando consideradas apenas posições executivas e os cargos de presidente e diretor executivo e os estudos mostram que se mantém a necessidade de medidas que motivem transformações institucionais, como a correção da desigualdade salarial<sup>448</sup>.

### 5.5.2. As quotas de género na Administração Pública

A Lei n.º 26/2019, de 28 de março, que teve origem na Proposta de Lei n.º 116/XIII/3, consagra o regime da representação equilibrada entre homens e mulheres no pessoal dirigente e nos órgãos da Administração Pública e foi adotada na sequência da lei anterior, que, no seu art. 13.º, impôs, expressamente, ao Governo a apresentação de uma proposta de lei sobre quotas de género na administração direta e indireta do Estado e nas instituições de ensino superior públicas<sup>449</sup>.

A lei define um “limiar mínimo de representação equilibrada” de 40% de pessoas de cada sexo, a respeitar na designação dos titulares dos cargos previstos (art. 4.º, n.º 2), assim como um sistema de fecho *éclair* aplicável às listas de candidatura aos órgãos colegiais eletivos, que determina que não pode haver mais do que dois candidatos do mesmo sexo em lugares consecutivos da lista e os dois primeiros devem ser ocupados por pessoas de sexo diferente (art. 4.º, n.º 3). Ademais, prevê, como sanção de incumprimento do limiar mínimo definido, a nulidade do respetivo ato de designação (art. 8.º).

O âmbito de aplicação da lei abrange o pessoal dirigente da administração direta e indireta do Estado, incluindo os institutos públicos e as fundações públicas, os órgãos de governo e de gestão das instituições de ensino superior públicas e os órgãos deliberativos,

---

<sup>446</sup> Cf. *Ibidem*, p. 7.

<sup>447</sup> Dados da *database* do Instituto Europeu para a Igualdade de Género, relativos ao primeiro semestre de 2022.

<sup>448</sup> *Vide* Cf. CASACA, Sara Falcão; MARQUES, Susana Ramalho; GUEDES, Maria João; SEIERSTAD, “Gender-Balanced Seats...”, cit., p. 11.

<sup>449</sup> Cf. Art. 13.º da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto: “Até 31 de dezembro de 2017, o Governo apresenta uma proposta de lei sobre o regime de representação equilibrada entre mulheres e homens, aplicando o limiar mínimo de 40 /prct. na administração direta e indireta do Estado e nas instituições de ensino superior públicas, e o limiar mínimo de 33,3 /prct. nas associações públicas”.

executivos, de supervisão e de fiscalização das associações públicas profissionais e de outras entidades públicas de base associativa (art. 2.º, n.º 1). Aplica-se também às administrações das regiões autónomas (n.º 2) e ao pessoal dirigente da administração local (n.º 3).

O regime estabelecido inclui alguns limites, que permitem o respeito pelo princípio da proporcionalidade. A lei certifica-se, nomeadamente, de que a seleção dos candidatos é feita com base nas “competências, aptidões, experiência e formação legalmente exigíveis para o exercício das respetivas funções” (art. 4.º, n.º 1) e dispensa a aplicação das quotas, quando a análise desses critérios não a permite (art. 5.º, n.º 2). Para além disso, foi prevista uma avaliação da aplicação da lei quatro anos depois da sua entrada em vigor (art. 10.º), com o objetivo de averiguar se mantém a sua relevância.

Na Administração Pública Central, de acordo com os dados de 2020, os homens continuam a ocupar a maioria dos cargos de direção superior de 1.º e 2.º grau. No entanto, verificou-se um ligeiro aumento da representação das mulheres, após a aplicação da lei<sup>450</sup>. A nível da Administração Local, as disparidades são maiores. As mulheres continuam sub-representadas, tanto nos cargos de dirigentes superiores de 1.º grau, ocupando 26,4% dos mesmos, como nos cargos de dirigentes superiores de 2.º grau, que contam com uma taxa de feminização de 37,5%. Ou seja, não foi atingido o limiar dos 40% estabelecido legalmente<sup>451</sup>.

É certo que a aplicação da lei é recente, sendo demasiado cedo para avaliar os seus resultados. Ademais, as disposições da lei não se aplicam aos mandatos em curso (art. 11.º, n.º 3), o que poderá adiar, por algum tempo, os seus efeitos.

---

<sup>450</sup> Cf. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, “Igualdade de Género em Portugal: Boletim Estatístico 2021”, cit., pp. 76 e 77. No caso dos dirigentes de 1.º grau, a percentagem de mulheres passou de 32,4%, em 2019, para 33,6%, em 2020; quanto aos dirigentes de 2.º grau, passou de 43,4% para 45%, no mesmo período.

<sup>451</sup> *Ibidem*, p. 81.

## CONCLUSÃO

Chegamos ao fim do nosso estudo comprovando a complexidade que, inicialmente, se adivinhava. As quotas de género desafiam as visões tradicionais do direito e da sociedade, o que justifica a resistência que, ainda hoje, encontram na doutrina e no debate político. Essa resistência é agravada, desde logo, pela falta de homogeneidade e unanimidade no discurso sobre este tema, que dificulta a sua aceitação e prejudica a eficácia deste instrumento.

Fica claro que uma alteração incremental na forma de fazer política, através da discussão da igualdade de género enquanto tema nuclear da agenda política e da consequente alocação de recursos, é a solução mais eficaz e menos polémica para a desconstrução de preconceitos e mudança de mentalidades e para a transformação do papel das mulheres na sociedade, proporcionando a sedimentação de uma cultura de igualdade. A análise do caminho percorrido nos países nórdicos, a partir dos anos 60, demonstrou os seus efeitos positivos, como vimos no caso da Suécia. Porém, esta solução representa um processo lento e, na maior parte dos países, não consegue responder às exigências da sociedade em constante evolução, no séc. XXI. Ainda assim, do seu exemplo retiramos lições acerca da importância de um compromisso político com a igualdade de género.

A análise dos sistemas de quotas de género na participação política em vigor no direito comparado evidenciou os desafios constitucionais que aquelas encontram nas diferentes ordens jurídicas, em grande parte referentes à sua relação com o princípio da igualdade. É certo que a legitimidade deste tipo de medidas está dependente das especificidades jurídicas e políticas de cada país, o que justifica, por um lado, terem sido aceites com relativa facilidade em países como a Espanha, com fundamento numa conceção material de igualdade, ou a Bélgica, enquanto instrumento para a efetivação de uma democracia paritária, e, por outro, terem sido objeto de acesa discussão doutrinal e jurisprudencial em países como a França e a Itália.

A discussão da aplicação deste tipo de medidas não seria possível sem a evolução da interpretação do princípio da igualdade, que permitiu substituir uma conceção liberal de *igualdade enquanto universalidade*, desligada das condições concretas dos indivíduos, por uma *igualdade enquanto diferença fundamentada*. A relativização do princípio, enformada no paradigma aristotélico, determina a legitimidade de diferenciações entre pessoas ou

situações diferentes, quando justificadas, mas o entendimento formal da igualdade não caducou e continua a prevalecer no seio do constitucionalismo europeu.

Assim, uma vez que as discriminações positivas não encontram apoio na conceção formal de igualdade, estando radicadas na igualdade material, a concretização da última na forma de preceitos constitucionais autónomos – como normas especiais relativamente à norma geral do princípio da igualdade formal – assume especial relevância neste domínio. Essas normas consubstanciam uma autorização constitucional a este tipo de medidas. Foi, precisamente, o que sucedeu nos casos da França e da Itália, em que a conformidade constitucional das quotas de género só foi possível depois da realização de reformas constitucionais. Porém, a análise das medidas de discriminação positiva à luz da igualdade substancial, realizada pela doutrina através da distinção entre igualdade de oportunidades e igualdade de resultados, embora tenha a intenção de as fundamentar, pode acabar por limitá-las, especialmente no caso das quotas de género, rotuladas como problemáticas por interferir com os resultados.

Os obstáculos erguidos às quotas de género nos ordenamentos jurídico-constitucionais europeus denunciam uma expressão tímida da igualdade material. Isto foi, precisamente, o que incentivou um novo entendimento da igualdade enquanto paridade, que aspira a uma partilha igualitária dos poderes e responsabilidades da sociedade entre homens e mulheres. Entendemos que a defesa deste modelo em termos matemáticos, na medida em que impõe uma divisão *absoluta* da participação política entre sexos, deve ser veemente rejeitada, pois não admite qualquer variação natural e, desta forma, viola o princípio da proporcionalidade. No entanto, a paridade, em termos *qualitativos*, tem feito parte das estratégias da União Europeia e do Conselho da Europa para a igualdade entre homens e mulheres. Ademais, ainda que as quotas de género tenham sido introduzidas e debatidas nos ordenamentos jurídico-constitucionais com base na relação entre igualdade formal e igualdade material, o seu desenvolvimento e vigência parecem revelar uma tendência para a paridade.

No nosso país, à semelhança do que aconteceu nos casos francês e italiano, a adoção das quotas de género na participação política implicou, ainda que de forma preventiva, a alteração dos art. 9.º/h e 109.º da CRP, através da reforma constitucional de 1997. O legislador português adotou a Lei da Paridade, que define uma percentagem mínima de 40% de ambos os sexos nas listas eleitorais, enquanto “limiar de paridade”, a ser conjugada com

uma regra de alternância dos candidatos nas listas e sanção em caso de não cumprimento. As quotas em questão são, portanto, quotas de candidatura *gender-neutral*, que, como não podemos deixar de reconhecer, permitirão um equilíbrio razoável entre a promoção da igualdade e o respeito pelo princípio da proporcionalidade.

No entanto, identificamos algumas incoerências nas opções do legislador, que levantam questões relativas à estratégia por detrás da lei. A utilização do termo “paridade”, sem reflexo no texto constitucional, a formulação neutral e a longa vigência da lei dão a entender que o legislador se afasta de um modelo de discriminação positiva, para acolher uma estratégia mais abrangente. É importante ressaltar, quando a este ponto, que o sistema de controlo estabelecido na Lei da Paridade, permite avaliar a sua necessidade, o que significa que a duração da sua vigência não anula a sua transitoriedade. No entanto, a avaliação da necessidade da lei vai para além dos resultados numéricos, como prova a consideração dos seus resultados *substantivos*, o que transparece objetivos mais profundos.

A conjugação destes fatores com a definição de um percentual de 40% (que não traduz uma inaceitável paridade absoluta) indicia uma fusão entre o modelo das quotas e o modelo da paridade, no que designámos de paridade *tendencial*. Ou seja, não impõe a paridade, mas incentiva-a. Acreditamos, desta forma, que as quotas de género podem ser um instrumento na concretização de uma democracia paritária, como assumido, desde logo, pela Bélgica, o que encontra apoio na legislação europeia. Porém, não podemos ignorar que a intenção do legislador acaba por ficar pouco clara, tendo em conta a falta de precisão na utilização de conceitos que marca o debate sobre as quotas de género na participação política, em Portugal, e o tema da discriminação positiva, em geral.

Independentemente da estratégia legislativa, as quotas de género proporcionaram a entrada de uma percentagem significativa de mulheres no mundo da política, derrubando a barreira inicial que se erguia à sua participação. Realça-se, neste ponto, a importância dos mecanismos complementares definidos – o sistema do fecho *éclair* e as sanções de incumprimento –, cruciais para garantir a sua efetividade. A rejeição das listas, em caso de incumprimento, definida com a alteração da Lei da Paridade, em 2019 – assim como o aumento da percentagem mínima para os 40% –, demonstra a seriedade do legislador quanto ao seu compromisso para com a igualdade, que, desde logo, se confirma com a aplicação das quotas de género a novos domínios. Por outro lado, as alterações da lei revelam também a falta desse mesmo compromisso por parte dos partidos políticos, cuja apresentação de listas

igualitárias continua dependente da obrigatoriedade destas medidas, principalmente no poder local. Esta postura explica o facto de não se ter ainda atingido o “limiar de paridade” definido na lei.

Para além disso, existem discrepâncias entre os resultados numéricos e os resultados substantivos das quotas de género, concluindo-se que estas medidas não conseguiram (ainda) dismantlar o predomínio masculino que caracteriza o mundo da política. O aumento da representação das mulheres na política não pressupõe, portanto, o seu empoderamento ou a sua influência, uma vez que o seu trabalho é dificultado devido a um maior escrutínio e à falta de acesso às *redes informais* de poder, através das quais são tomadas as decisões. Essas dinâmicas ficam fora do escopo da Lei da Paridade.

Esta constatação demonstra a profundidade dos problemas que as mulheres têm ainda de enfrentar, não só nesta área, mas na sociedade, em geral, e, embora denuncie os limites das quotas, prova, ao mesmo tempo, que estas continuam a ser necessárias. Sabemos que a instauração de um sistema de quotas e o conseqüente aumento da representação das mulheres nos parlamentos nacionais nem sempre são sinónimo de uma ordem jurídica igualitária e que a concretização da igualdade de género só será possível com a adoção de medidas nas áreas económica, social e laboral, que permitam a reconfiguração da posição da mulher na sociedade e na família, possibilitando uma conciliação das suas várias responsabilidades. No entanto, as quotas de género são um sinal de predisposição para a mudança e são, principalmente, parte de um movimento de transformação jurídica, política e social. Acreditamos, pois, que são um importante passo (de muitos) para a igualdade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Martim de, *Da Igualdade: Introdução à Jurisprudência*, Coimbra, Livraria Almedina, 1993.
- ALMEIDA, Maria Teresa Féria de, “Se as Mulheres fossem Seres Humanos”, Coimbra Editora, Revista JULGAR, N.º 22, pp. 97-115, 2014.
- AMARAL, Maria Lúcia, “O Princípio da Igualdade na Constituição Portuguesa”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, coord. Jorge Miranda, Coimbra Editora, pp. 35 a 57, Setembro 2004.
- AMARAL, Maria Lúcia, “Um povo de homens e mulheres em país de Constituição débil”, *ex aequo*, N.º 10, pp. 17 a 27, 2004.
- ANAGNOSTOU, Dia, “Gender equality and parity in European national constitutions”, in *Constitutions and Gender*, ed. Helen Irving, Edward Elgar Publishing, pp. 268 a 289, 2017.
- ANDERSON, Terry H., *The Pursuit of Fairness - A History of Affirmative Action*, Oxford: Oxford University Press, 2004.
- ATKINSON, Diane, *Votes for Women*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- BAGUES, Manuel; CAMPA, Pamela, “Can gender quotas in candidate lists empower women? Evidence from a regression discontinuity design”, *Journal of Public Economics*, 194, pp. 1 a 18, 2021.
- BARRÈRE UNZUETA, M.<sup>a</sup> Angeles, *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*, 1.<sup>a</sup> ed., Editorial Civitas S.A, 1997.
- BARRETO, Ireneu Cabral, “A mulher à luz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”, in *Direitos Humanos das Mulheres*, Corpus Iuris Gentium Conimbrigae 4, Coimbra Editora, pp. 127 a 155, 2005.
- BARROS, Joana de, “A caminho da paridade”, in *Democracia com mais Cidadania: a questão da igualdade na participação política*, ed. Vitalino Canas, Joana Barros, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, pp. 17 a 19, 1998.
- BAUM, Michael; ESPÍRITO-SANTO, Ana, “Portugal’s Quota-Parity Law: An Analysis of its Adoption”, *West European Politics*, Vol. 35, N.º 2, pp. 319 a 342, 2012.

- BEAUVOIR, Simone de, *O Segundo Sexo, Volume 1 – Os factos e os mitos*, 2.<sup>a</sup> ed., Quetzal Editores, 2015.
- BELEZA, Maria Leonor, “O Estatuto das Mulheres na Constituição”, in *Estudos sobre a Constituição, 1.º Volume*, coord. Jorge Miranda, Lisboa, Livraria Petrony, pp. 61 a 91, 1977.
- BELEZA, Maria Leonor, “Medidas para a promoção da igualdade na vida política”, in *Democracia com mais cidadania: a questão da igualdade de participação política*, ed. Vitalino Canas, Joana Barros, Presidência do Conselho de Ministros, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, pp. 65 a 81, 1998.
- BELEZA, Teresa Pizarro, *Mulheres, Direito, Crime ou a Perplexidade de Cassandra*, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1990.
- BELEZA, Teresa Pizarro, “Género e Direito: Da Igualdade ao ‘Direito das Mulheres’”, *Revista Themis*, ano I, n.º 2, 2000.
- BELEZA, Teresa Pizarro, “Constituição e Androginia: *Matrix Reloaded?*”, *Themis: Revista de Direito*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pp. 195 a 200, 2006.
- BELEZA, Teresa Pizarro, *Direito das Mulheres e da Igualdade Social*, Coimbra, Almedina, Julho de 2010.
- BENNOURI, Moez; De Amicis, Chiara; FALCONIERI, Sonia, “Welcome on board: A note on gender quotas regulation in Europe”, *Economics Letters*, 190, 2020.
- BETTENCOURT, Ana Maria; PEREIRA, Maria Margarida Silva (coord.), *Mulheres Políticas – As Suas Causas*, Lisboa, Quetzal Editores, 1995.
- BURROWS, Noreen; ROBISON, Muriel, “Positive Action for Women in Employment: Time to Align with Europe”, in *Debating affirmative action: Conceptual, Contextual, and Comparative Perspectives*, ed. Aileen McHarg, Donald Nicolson, Blackwell Publishing, pp. 24 a 41, 2006.
- CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, 4.<sup>a</sup> edição revista (reimpressão), Coimbra Editora, Outubro 2014.
- CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. II*, 4.<sup>o</sup> edição revista, (Reimpressão), Coimbra Editora, Outubro 2014.
- CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e a Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> edição (20.<sup>a</sup> reimpressão), Coimbra, Edições Almedina, s.d.

- CANOTILHO, Mariana Rodrigues, “La igualdad de género en el Derecho Constitucional europeo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 9, N.º 17, Enero-junio, pp. 103 a 117, 2012.
- CASACA, Sara Falcão; GUEDES, Maria João; MARQUES, Susana Ramalho; PAÇO, Nuno; “A favor, contra ou assim-assim? Posições e discursos de membros dos órgãos de gestão sobre limiares de representação legalmente vinculativos, mérito e igualdade”, *Revista ex aequo*, N.º 44, pp. 57 a 77, 2021.
- CASACA, Sara Falcão; MARQUES, Susana Ramalho; GUEDES, Maria João; SEIERSTAD, “Gender-Balanced Seats, Equal Power and Greater Gender Equality? Zooming into the Boardroom of Companies Bound by the Portuguese Gender Quota Law”, *Social Sciences*, Vol. 11, N.º 10, pp. 1 a 18, 2022.
- CASEIRO, Sofia, *Portugal e a Proteção Internacional de Direitos Humanos*, 1.ª ed., Imprensa Nacional - Casa da Moeda, Novembro de 2018.
- CEC, Commission of the European Communities, “Equal Opportunities Action Programme 1982-1985”, Supplement N.º 9, *Women of Europe*, Brussels, 1981.
- CERQUEIRA, Carla; SANTOS, Maria Helena; FILICE, Renísia Garcia, “Desigualdades sociais e medidas de ação afirmativa: entre avanços, resistências, incompreensões e novos desafios”, *Revista ex aequo*, n.º 44, pp. 9 a 17, 2021.
- CIG, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, “Igualdade de Género em Portugal: Boletim Estatístico 2021”, Novembro 2021.
- CLARO, João Martins, “O Princípio da Igualdade”, in *Nos dez anos da Constituição*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, org. Jorge Miranda, pp. 31 a 38, 1987.
- CLAYTON, Susan D.; CROSBY, Faye J., *Justice, Gender and Affirmative Action*, The University Michigan Press, 1992.
- CONDORCET, “Sur l’admission de femmes au droit de cité”, *Journal de la société*, N.º 5, 1790.
- COSTA, Sousa, “A mulher na Revolução Francesa”, Separada do volume LXVIII, *Revista Guimarães*, 1958.
- COVA, Anne; PINTO, António Costa, “O Salazarismo e as Mulheres: Uma Abordagem Comparativa”, *Penélope*, N.º 17, pp. 71 a 94, 1997.
- DAHL, Tove Stang, *O Direito das Mulheres: Uma Introdução à Teoria do Direito Feminista*, Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

- DAHLERUP, Drude; FREIDENVALL, Lenita, “Quotas as a ‘Fast Track’ to Equal Representation for Women: Why Scandinavia is No Longer the Model”, *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, N.º 1, pp. 26 a 48, March 2005.
- DAHLERUP, Drude, “Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Result”, *Representation*, Vol. 43, N.º 2, pp. 73 a 92, 2007.
- DAHLERUP, Drude, “Gender Quotas – Controversial but Trendy”, *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 10, N.º 3, pp. 322 a 328, September 2008.
- DE BÚRCA, Gráinne, “The Trajectories of European and American Antidiscrimination Law”, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 60, N.º 1, pp. 1 a 22, 2012.
- DEVANCE, Louis, “Le féminisme pendant la Révolution française”, *Annales historiques de la Révolution française*, N.º 229, 1977.
- DUARTE, Luísa, “Acções positivas de promoção do acesso das mulheres aos cargos políticos — direito comparado e prática política”, in *Democracia com mais Cidadania: a questão da igualdade na participação política*, ed. Vitalino Canas, Joana Barros, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, pp. 29 a 36, 1998.
- FERREIRA, Virgínia, “Os paradoxos da situação das mulheres em Portugal”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N.º 52/53, pp. 199-227, 1999.
- FERREIRA, Virgínia, “Para uma redefinição da cidadania: a sexualização dos Direitos Humanos”, in *Direitos Humanos das Mulheres*, Corpus Iuris Gentium Conimbrigae 4, Coimbra Editora, pp. 11 a 25, 2005.
- FINLEY, Lucinda M., “Breaking Women's Silence in Law: The Dilemma of the Gendered Nature of Legal Reasoning”, *Notre Dame Law Review*, Vol. 64, N.º 886, pp. 886 a 910, 1989.
- FONDIMARE, Elsa; MARGUET, Laurie, “La parité en France et en Allemagne”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, Vol. 68, N.º 3, pp. 649 a 679, 2016.
- FRA, Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia; Conselho da Europa, “Manual sobre a legislação europeia antidiscriminação”, 2010.
- FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer M., “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, N.º 4, pp. 393 a 425, 2008.
- FREDMAN, Sandra, *Discrimination Law*, 2.<sup>a</sup> ed, Oxford University Press, 2011.

- FREEMAN, Jo, “The Origins of the Women’s Liberation Movement”, *American Journal of Sociology*, Vol. 78, N.º 4, pp. 792 a 811, 1973.
- FREIDENVALL, Lenita, “Women’s Political Representation and Gender Quotas - the Swedish Case”, *The Research Program on Gender Quotas, Working Paper Series*, n.º 3, 2003.
- GARCIA, Maria Glória Garcia, F. P. D, *Estudos sobre o Princípio da Igualdade*, Coimbra: Edições Almedina, 2005.
- GARCÍA AÑÓN, José, “Representación Política de las Mujeres y Cuotas”, *Derechos y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de Las Casas*, Año VII, Número 11, Enero/Diciembre, pp. 345 a 371, 2002.
- GOUGES, Olympe de, *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã*, Funchal: Nova Delphi, 2010.
- GUIMARÃES, Elina, “Mulheres portuguesas ontem e hoje”, *Comissão da Condição Feminina*, 1979.
- GUIMARÃES, Elina, “Sete Décadas de Feminismo”, Lisboa, Comissão para a Igualdade e Direitos das Mulheres, Presidência do Conselho de Ministros, *Ditos & Escritos*, N.º 2, 1991.
- HAIG, David, “The Inexorable Rise of Gender and the Decline of Sex: Social Change in Academic Titles, 1945–2001”, *Plenum Publishing Corporation, Archives of Sexual Behavior*, Vol. 33, n.º 2, pp. 87 a 96, 2004.
- HALIMI, Gisèle, “La parité dans la vie politique”, Paris, La Documentation Française, 1999.
- JOHNSON, Allan G., *The Gender Knot: Unraveling Our Patriarchal Legacy*, Philadelphia, Temple University Press, 2005.
- KRILL, Françoise, “The Protection of Women in International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, N.º 249, pp. 337-363, 1985.
- LOPES, Dulce, “O Princípio da Não Discriminação em Razão do Sexo na Ordem Jurídica Comunitária”, *Temas de Integração*, 4.º Volume, N.º 8, pp. 93 a 158, 2.º Semestre de 1999.
- MACHADO, Jónatas E. M., *Liberdade de Expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*, *Stvdia Ivridica*, 65, Universidade de Coimbra, Coimbra, Coimbra Editora, 2002.

- MACKINNON, Catharine A., *Feminism Unmodified: discourses on life and law*, Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- MACKINNON, Catharine A., *Toward a Feminist Theory of the State*, Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- MCHARG, Aileen; NICOLSON, Donald, “Justifying Affirmative Action: Perception and Reality”, in *Debating Affirmative Action: Conceptual, Contextual, and Comparative Perspectives*, ed. Aileen McHarg, Donald Nicolson, Blackwell Publishing, pp. 1 a 23, 2006.
- MEIER, Petra, “From Laggard to Leader: Explaining the Belgian Gender Quotas and Parity Clause”, *West European Politics*, Vol. 35, N.º 2, pp. 362 a 379, March 2012.
- MEIER, Petra, “Gender quotas in Belgium: A never ending story of gendering compartmentalized citizenship?”, *EUI Working Papers, LAW 2015/25*, 2015.
- MELO, Helena Pereira de, *Os Direitos das Mulheres no Estado Novo - A Segunda Grande Guerra*, Edições Almedina, Coimbra, 2017.
- MESTRE, Bruno, “Sobre o conceito de discriminação – uma perspetiva contextual e comparada”, *Direito e Justiça*, Vol. 1, pp. 377 a 410, 2015.
- MILL, John Stuart, *A Sujeição das Mulheres*, Almedina, Coimbra, Julho de 2006.
- MILLNS, Susan, “Gender and constitutionalism in the European Union”, in *Constitutions and Gender*, ed. Helen Irving, Edward Elgar Publishing, pp. 252 a 267, 2017.
- MIRANDA, Jorge, “Igualdade e participação política da mulher”, in *Democracia com mais Cidadania: a questão da igualdade de participação política*, ed. Vitalino Canas, Joana Barros, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, pp. 37 a 46, 1998.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional, Volume II*, Coimbra Editora, 1.º ed., Setembro 2014.
- MOSCHEL, Mathias, “‘Gender Quotas’ in French and Italian Public Law: a tale of two overlapping and then diverging trajectories”, *German Law Journal*, N.º 19, pp. 1489 a 1517, 2018.
- MOREIRA, Vital, “A IV Revisão Constitucional e Igualdade de Homens e Mulheres no Exercício de Direitos Cívicos e Políticos (Notas sobre o Artigo 109.º da CRP)”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 74, pp. 405 a 670, 1998.

- MOREIRA, Vital, “Participação Política das Mulheres: Do sufragismo à paridade”, in *Direitos Humanos das Mulheres*, Corpus Iuris Gentium Conimbrigae 4, Coimbra Editora, pp. 61 a 92, 2005.
- NAFFINE, Ngaire, “Our legal lives as men, women and persons”, *Legal Studies*, Vol. 24, Issue 4, pp. 621 a 642, 2004.
- NETO, Luísa, *Novos Direitos ou Novo(s) Objecto(s) para o Direito?*, 1.<sup>a</sup> ed, U.Porto editorial, 2010.
- NEVES, A. Castanheira, *O Instituto dos «Assentos» e a Função Jurídica dos Supremos Tribunais*, 1.<sup>a</sup> ed. (Reimpressão), Coimbra Editora, 2014.
- PALICI DI SUNI, Elisabetta, “Gender Parity and Quotas in Italy: A Convoluting Reform Process”, *West European Politics*, Vol. 35, N.º 2, pp. 380 a 394, March 2012.
- PATEMAN, Carole, *The Sexual Contract*, Polity Press, 1988.
- PATEMAN, Carole, “O Contrato Sexual: o fim da história?”, *Revista Ex aequo*, N.º 8, pp. 31 a 43, 2003.
- PE, Parlamento Europeu, “Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe – Update 2013”, 2013.
- PETERS, Anne, *Women, Quotas and Constitutions. A Comparative Study of Affirmative Action for Women under American, German, EC and International Law*, Kluwer Law International, 1999.
- RAPOSO, Vera Lúcia C., *O Poder de Eva: O princípio da igualdade no âmbito dos direitos políticos. Problemas suscitados pela discriminação positiva*, Coimbra: Edições Almedina, 2004.
- RAPOSO, Vera Lúcia C., “Quotas de género: os prós e contras de uma solução polémica”, in *Direitos Humanos das Mulheres*, Corpus Iuris Gentium Conimbrigae 4, Coimbra Editora, pp. 111 a 126, 2005.
- RAPOSO, Vera Lúcia C., “Paridade, a outra igualdade”, Separata da obra “Ciências Jurídicas”, Almedina, pp. 571 a 604, 2005.
- RIBEIRO, Ana, “A sub-representação política das mulheres no governo local é irrelevante? Revisão do que sabemos e do que falta saber em Portugal”, *Revista Ex aequo*, N.º 44, pp. 19 a 38, 2021.
- RODRÍGUEZ-RUIZ, Blanca; RUBIO-MARÍN, Ruth, “Constitutional Justification of Parity Democracy”, *Alabama Law Review*, Vol. 60, N.º 5, pp. 1171 a 1195, 2009.

- ROSEIRA, Maria de Belém, “Plataforma de Pequim”, in *Direitos Humanos das Mulheres*, Corpus Iuris Gentium Conimbrigae 4, Coimbra Editora, pp. 93 a 110, 2005.
- ROSEN, Jennifer, “Gender quotas for women in national politics: A comparative analysis across development thresholds”, *Social Science Research*, N.º 66, pp. 82 a 101, 2017.
- RUBIO-MARÍN, Ruth, “A New European Parity-Democracy Sex Equality Model and why it won’t Fly in the United States”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 60, N.º 1, pp. 99 a 125, 2012.
- RUBIO-MARÍN, Ruth, “Women’s political citizenship in new European constitutionalism: between constitutional amendment and progressive interpretation”, in *Constitutions and Gender*, ed. Helen Irving, Edward Elgar Publishing, pp. 323 a 356, 2017.
- RUBIO-MARÍN, Ruth, “Mulheres na Europa: A desigualdade em tempos de crise”, in *Igualdade de Género: Velhos e Novos Desafios*, coord. Patrícia Jerónimo Direitos Humanos - Centro de Investigação Interdisciplinar, pp. 9 a 19, 2019.
- SACCHET, Teresa, “Beyond Numbers: The Impact of Gender Quotas in Latin America”, *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 10, N.º 3, pp. 369 a 386, 2008.
- SAINSBURY, Diane, “Women’s Political Representation in Sweden: Discursive Politics and Institutional Presence”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, N.º 1, pp. 65 a 87, 2004.
- SANTOS, Maria Helena; AMÂNCIO, Lígia, “Género e política: análise sobre as resistências nos discursos e nas práticas sociais face à Lei da Paridade”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 68, pp. 79 a 101, 2012.
- SANTOS, Maria Helena; ESPÍRITO-SANTO, Ana, “Para além dos Números: Transformações de Género associados à Lei da Paridade”, *Journal of Studies on Citizenship and Sustainability*, N.º 2, pp. 18 a 34, 2017.
- SCALES, Ann C., “The Emergence of Feminist Jurisprudence: An Essay”, *The Yale Law Journal*, Vol. 95, pp. 1373 a 1403, 1986.
- SOTTOMAYOR, Maria Clara, “A Convenção de Istambul e o Novo Paradigma da Violência de Género”, *Revista ex aequo*, n.º 31, pp. 105 e 121, 2015.
- SOUSA, Marcelo Rebelo; ALEXANDRINO, José de Melo, *Constituição da República Portuguesa: Comentada*, Lisboa, Lex, 2000.

- SOUSA, Rita Mota, *Introdução às Teorias Feministas do Direito*, Edições Afrontamento, 2015.
- TEIXEIRA, Ana Lúcia; ESPÍRITO-SANTO, Ana; SANTOS, Maria Helena, “The Parity Law in Practice: Implementation and Direct Outcomes”, *Revista Ex aequo*, n.º 44, pp. 111 a 127, 2021.
- UN Human Rights Council, “Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Knaut” (A/HRC/29/26/Add.4), 2015.
- UN Women, “Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women”, 19 de Abril de 2020.
- VERGE, Tània, “De la cuota a la democracia paritaria: estrategias partidistas y representación política de las mujeres en España”, *Política. Revista De Ciencia Política*, Vol. 46, pp. 107 a 139, 2006.
- VERGE, Tània; DE LA FUENTE, Maria, “Playing with different cards: Party politics, gender quotas and women’s empowerment”, *International Political Science Review*, Vol. 34, N.º 1, pp. 67 a 79, 2014.
- VOGEL-POLSKY, Eliane, “As Acções Positivas e os Obstáculos Constitucionais e Legislativos que Dificultam a sua Aplicação nos Estados Membros do Conselho da Europa (Resumo de um estudo)”, *Cadernos da Condição Feminina* n.º 25, 1989.
- WITTE, Bruno, “From a ‘Common Principle of Equality’ to ‘European Antidiscrimination Law’”, *American Behavioral Scientist*, Vol. 52, N.º 12, pp. 1715 a 1730, 2010.
- ZINSSER, Judith P., “The United Nations Decade for Women: A Quiet Revolution”, *The History Teacher*, Vol. 24, N.º 1, November 1990.

## JURISPRUDÊNCIA

ESPAÑA, Tribunal Constitucional de España, Sentencia 12/2008, 29 de enero de 2008 (BOE, n.º 52, de 29 de febrero de 2008). Disponível em <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2008-3852> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

ITÁLIA, Corte Costituzionale, Sentenza 422/1995, Settembre 1995.

PORTUGAL, Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 39/88, Processo n.º 136/85, Lisboa, 9 de fevereiro de 1988. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19880039.html?impressao=1> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

PORTUGAL, Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 186/90, Processo n.º 533/88, Lisboa, 6 de Junho de 1990. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900186.html> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

PORTUGAL, Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 609/94, Processo n.º 246/93, Lisboa, 22 de novembro de 1994. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940609.html> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

PORTUGAL, Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 713/96, Processo n.º 51/94, Lisboa, 22 de maio de 1996. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960713.html?impressao=1> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

PORTUGAL, Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 412/2002, Processo n.º 124/02, Lisboa, 10 de outubro de 2002. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020412.html?impressao=1> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

PORTUGAL, Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 232/2003, Processo n.º 306/03, Lisboa, 13 de maio de 2003. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20030232.html> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

PORTUGAL, Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 462/2019, Processo n.º 842/2019, 12 de setembro de 2019. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20190462.html> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

PORTUGAL, Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 21/2022, Processo n.º 9/2022, 10 de janeiro de 2022. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220021.html> (Último acesso a 5 de dezembro de 2022).

UNIÃO EUROPEIA, Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão *Eckhard Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen*, 17 de Outubro de 1995, Processo C-450/93.

- UNIÃO EUROPEIA, Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão *Helmut Marschall v. Land Nordrhein- Westfalen*, 11 de Novembro de 1997, Processo C-409/95.
- UNIÃO EUROPEIA, Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão *Georg Badeck e o., Hessische Ministerpräsident v. Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen*, 28 de Março de 2000, Processo C-158/97.
- UNIÃO EUROPEIA, Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão *H. Lommers v. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, 19 de Março de 2002, Processo C-476/99.
- UNIÃO EUROPEIA, Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão *Serge Briheche v. Ministre de l'Intérieur, Ministre de l'Éducation et Ministre de la Justice*, 30 de Setembro de 2004, Processo C-319/03.

## LEGISLAÇÃO

- ESPAÑA, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE, n.º 147, de 20/06/1985).
- ESPAÑA, Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE, n.º 71, de 23/03/2007).
- FRANÇA, Loi n.º 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (JORF n.º 131 du 7 juin 2000).
- ITÁLIA, Costituzione della Repubblica Italiana, 1947.
- ITÁLIA, Legge 7 aprile 2014, n.º 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni (GU n.º 81 del 07-04-2014).
- ITÁLIA, Legge 22 aprile 2014, n.º 65, Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014 (GU n.º 95 del 24-04-2014).
- ITÁLIA, Legge 3 novembre 2017, n.º 165, Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali (GU n.º 264 del 11-11-2017).
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), 1948.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres, 1952.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial das Nações Unidas, de 1969.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres das Nações Unidas (CEDAW), de 1979.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, Convenção n.º 111 da Organização Internacional do Trabalho, sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão, de 1958.

PORTUGAL, Constituição da República Portuguesa, 1976.

PORTUGAL, Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, Lei da paridade nos órgãos colegiais representativos do poder político (Diário da República n.º 160/2006, Série I de 2006-08-21).

PORTUGAL, Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, que estabelece o regime da representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do setor públicos empresarial e das empresas cotadas em bolsa (Diário da República n.º 147/2017, Série I de 2017-08-01).

PORTUGAL, Lei n.º 26/2019, de 28 de março, que estabelece o regime da representação equilibrada entre homens e mulheres no pessoal dirigente e nos órgãos da Administração Pública (Diário da República n.º 62/2016, Série I de 2019-03-28).

UNIÃO EUROPEIA, Diretiva 76/207/CEE do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho.

UNIÃO EUROPEIA, Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional.

UNIÃO EUROPEIA, Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2000.

UNIÃO EUROPEIA, Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional.

UNITED STATES OF AMERICA, Civil Rights Act, 1964.

UNITED STATES OF AMERICA, Executive Order 11246, 1965.