



UNIVERSIDADE D
COIMBRA



Patrícia Isabel Nunes Nardo Pires

Direitos Humanos e orçamentação sensível ao género

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas orientada pela
Professora Doutora Matilde Lavouras e apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra.

Outubro de 2020



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Direitos Humanos e orçamentação sensível ao género
Human Rights and gender budgeting

Patrícia Isabel Nunes Nardo Pires

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra do âmbito do 2.º ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Económicas

Orientadora: Professora Doutora Matilde Lavouras

Coimbra, outubro de 2020

Agradecimentos

À minha família, em especial aos meus pais e irmão pelo apoio incondicional em tudo o que faço.

À minha Mariana, querida prima, que nunca será esquecida por nós.

À minha orientadora, Doutora Matilde Lavouras, por todo o apoio, disponibilidade e, sobretudo, pelas palavras amigas e encorajadoras que nos fazem acreditar que é sempre possível irmos mais além.

Resumo

A presente dissertação integra a fase final do Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e tem como objetivo o estudo da orçamentação sensível e dos Direitos Humanos. Tendo em conta uma preocupação crescente com a efetivação dos Direitos Humanos dos quais faz parte a igualdade de género, urge perceber qual o papel dos Estados e dos governos nesta questão, isto é, qual a sua responsabilidade na promoção da igualdade entre homens e mulheres. Trata-se de um problema transversal a todas as sociedades, pelo que é necessário compreender quais as medidas efetivas que podem atenuar estas disparidades, medidas essas nas quais poderá ser inserida a orçamentação sensível ao género.

Para cumprirmos o nosso desiderato, é fundamental mencionar diversos pontos relevantes. Desde logo, por um lado, teremos de compreender a evolução dos Direitos Humanos e a importância atribuída aos mesmos, viajar pelas gerações de direitos e compreender qual delas é a mais relevante para o nosso desiderato, por outro, teremos de ter em conta o Orçamento do Estado, compreender algumas dimensões da orçamentação sensível género como a sua origem, aplicação prática e os benefícios que pode trazer.

Por fim, torna-se relevante interligar as duas realidades anteriormente apresentadas, passando pela menção de temas como o trabalho não remunerado, a relação entre a igualdade de género e o crescimento económico, assim como, a compreensão da forma como a orçamentação sensível ao género promove direta e indiretamente a realização e o respeito pelos Direitos Humanos e, sobretudo, pela igualdade de género.

Palavras-Chave: Direitos Humanos, orçamentação sensível ao género, igualdade de género, gerações de direitos, Orçamento do Estado, trabalho não remunerado, crescimento económico.

Abstract

The current dissertation is a part of the final stage of the Masters' Degree in Legal and Economic Sciences, in Coimbra Law School. Its main goal is the study of gender budget and human rights. The importance of human rights is increasing with the years and one of these rights is gender equality, so it's important to understand what the paper of states and governments on promotion and respect is for human rights. This problem is transversal to the whole societies and therefore it urges to understand what the measures are for reduce or eliminate the disparities.

In order to achieve the main goal of our work, we must take in consideration the evolution of human's rights, go back to the origins of human rights and generations of rights and discover which are the most important for our dissertation. In other side, it's important to mention the state budget, the gender budgeting and all of their components, like origin and the advantages it can bring.

Furthermore, we also need to examine the two realities that we talk in previous paragraphs, through the mention of themes such as unpaid work, the relationship between gender equality and economic growth, as well as, the understanding of how gender budgeting promotes, directly and indirectly, the realization and respect for Human Rights and, above all, for gender equality.

Keywords: Human Rights, gender budgeting, gender equality, state budget, generations of rights, unpaid work, economic growth.

Siglas e abreviaturas

CEDAW – Convenção das Nações Unidas para Eliminar Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres

CEDH – Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

Eds – Editores

IRS – Imposto sobre pessoas singulares

IVA – Imposto de valor acrescentado

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

Op. Cit – Opus citatum

Org. – Organização

P./ PP. – Página/ Páginas

PIDCP – Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos

PIDESC – Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

EU – União Europeia

Índice

Capítulo I	8
A importância dos Direitos Humanos	8
Introdução	8
1. Um imperativo denominado Dignidade Humana.....	9
2. O que são os Direitos Humanos?	10
3. A evolução dos Direitos Humanos	12
3.1. História Antiga.....	13
3.2. Grécia Antiga	14
3.3. Roma	15
3.4. Idade Média	15
3.5. Idade Moderna.....	17
3.6. De 1948 à atualidade	19
3.6.1. Declaração Universal Dos Direitos Humanos e outros instrumentos relevantes 20	
3.6.2. Artigos mais relevantes que compõem a DUDH e a sua violação	23
4. Os Direitos Humanos e as suas características	28
4.1. Universalidade	29
4.2. Inalienáveis.....	30
4.3. Indivisíveis e interdependentes	30
5. As Gerações de Direitos	31
5.1. Direitos de primeira geração	32
5.2. Direitos de segunda geração	33
5.2.1. A ação positiva ou negativa do Estado tendo em conta a primeira e a segunda geração de direitos e a prevalência, ou não, de uma em relação à outra	34
5.3. Direitos de terceira geração	37
5.4. Direitos de quarta geração.....	39
Conclusão	40
Capítulo II.....	41
Orçamentação sensível ao género	41
Introdução.....	41

1. Orçamento de Estado – uma introdução necessária	43
2. Orçamentação sensível ao género	45
3. História e evolução da orçamentação sensível ao género	50
4. O que são orçamentos sensíveis ao género?	52
5. A interseccionalidade	53
6. O orçamento de género, as Finanças Públicas e o <i>mainstreaming</i> de género.....	54
7. Orçamento e políticas públicas	55
8. Objetivos dos orçamentos com impacto de género.....	56
8.1. Consciencialização	57
8.2. Boa governança, eficácia económica e promoção da igualdade entre mulheres e homens	58
9. Orçamento do Estado: da não neutralidade à procura de uma boa orçamentação	59
Conclusão	61
Capítulo III	62
Interligação entre os dois capítulos anteriores	62
Introdução.....	62
1. Implementação dos Direitos Humanos – A relação com o Orçamento do Estado	63
2. Obrigações dos Estados em termos internacionais no que concerne aos Direitos Humanos e a sua relação com a Igualdade de género	66
3. Questões para o Financiamento do Estado com a Justiça Fiscal	67
3.1. Progressividade e regressividade tributária: entre a teoria e a prática	68
3.2. Receitas públicas.....	69
4. Alocações no Orçamento do Estado	72
5. A implementação de um projeto – Direitos Humanos - ao longo do tempo.....	74
6. Direitos Humanos e Direitos das Mulheres. A realização dos Direitos Humanos paulatinamente por via do Orçamento	76
7. O género e a igualdade de género no orçamento	78
7.1. Género	78
7.2. A igualdade de género no orçamento – uma relação direta entre orçamentação sensível ao género e Direitos Humanos.....	79
8. Fatores relevantes na determinação do nível de vida de cada pessoa.....	82
8.1. Rendimento das famílias.....	82
8.2. Rendimento individual.....	83
8.3. Serviços públicos.....	84

8.4.	Desigualdades entre os papéis de género.....	84
8.4.1.	Economia e distribuição de profissões	84
8.4.2.	Trabalho não remunerado	87
9.	Princípios da avaliação de impacto de género	92
9.1.	Adoção de uma conceção ampla da economia	93
9.2.	Examinar o impacto das políticas na economia de assistência	93
9.3.	Individualidade e família	93
9.4.	Adotar uma perspetiva do curso de vida	95
9.5.	Ter em consideração a existência de outras desigualdades	95
10.	Interligação final entre Direitos Humanos e orçamentação sensível ao género	96
10.1.	Direitos Humanos – A igualdade de género	97
10.1.1.	Participação.....	97
10.1.2.	Pobreza.....	97
11.	A proteção dos Direitos Humanos relacionados com o género	98
12.	A desigualdade de género e o crescimento económico: uma ligação possível?	99
13.	Desigualdade de género e Direitos Humanos.....	100
	Conclusão	101
	Bibliografia.....	104
	Anexos	113

Capítulo I

A importância dos Direitos Humanos

Introdução

O artigo 1.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos prescreve que todas as pessoas gozam de todos os Direitos Humanos sem que sofram qualquer tipo de discriminação. Para que haja a garantia do respeito pelos Direitos Humanos é imprescindível a intervenção do Estado, tendo o mesmo um papel fundamental na sua proteção e implementação¹.

Acreditamos que até as noções e conceções mais elaboradas podem ser desmistificadas. No entanto, a complexidade de algumas questões não deve ser simplificada de forma leviana e esse é o caso dos Direitos Humanos. Os Direitos Humanos configuram um tema de enorme complexidade, mas, apesar disso, podem ser conhecidos e apresentados aos seus destinatários de forma simples sem que sejam tomados com menor seriedade². Num primeiro capítulo é isto que pretendemos fazer, isto é, referir alguns conceitos relativos a esta temática de forma simples e perceptível.

Em suma, em termos amplos, no nosso estudo procuramos trazer afloramentos relativamente a três tópicos. O primeiro deles relacionado com os Direitos Humanos, o segundo com a orçamentação sensível ao género e o terceiro com a relação existente entre a orçamentação sensível ao género e os Direitos Humanos, isto é, se esta garante, de forma adequada, a realização dos mesmos. Passemos, desde já, a analisar o primeiro tópico.

¹ COELHO, Joana Maria Seabra Tórreres Capaz. Orçamento Do Estado E Direitos Humanos – Relação Possível? 2018. p. 5.

² Provedoria de Justiça. A Provedoria de Justiça na Salvaguarda dos Direitos Humanos. Retirado do site «http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/70_Anivers_Decl_Univ_Dir_Hum.pdf» acesso em 05 de abril de 2020. p. 8.

1. Um imperativo denominado Dignidade Humana

“Todos os seres humanos nascem iguais em dignidade e direitos.”³

Antes de entrarmos numa explicação mais concreta relativamente aos Direitos Humanos importa, em primeira linha, fazer uma brevíssima menção à dignidade da pessoa humana, dado o papel central que desempenha nos Direitos Humanos.

Desde logo, os Direitos Humanos são perspetivados como um conjunto de valores que, ao serem positivados e institucionalizados, irão materializar-se numa espécie de garantia da dignidade da pessoa humana⁴. Nesta linha de pensamento podemos afirmar que é precisamente a dignidade da pessoa humana que se encontra no cerne do conceito de Direitos Humanos. Resulta claro que esta menção tem como apanágio colocar a pessoa no centro da sua preocupação, tendo como objetivo proteger a vida humana e construir um sistema de Direitos Humanos que se aplique internacionalmente por meio de regras e normas acolhidas na comunidade internacional⁵.

A par da dignidade da pessoa humana, o núcleo essencial dos Direitos Humanos é a igualdade. A dignidade da pessoa humana, sendo inerente a todos os seres humanos, pressupõe que todos tenham direitos iguais e inalienáveis constituindo o fundamento da liberdade, da justiça e da paz⁶. Por sua vez, no que concerne à igualdade, é de referir que é um meio através do qual se poderá operar uma mudança paradigmática. Espera-se que a justiça possa realmente significar uma justeza e equidade das decisões, e, efetivamente, mais igualdade.

Como iremos explanar mais à frente, a Carta dos Direitos Humanos foi promovida pelas Nações Unidas, e, por isso, muitas nações obrigaram-se a respeitá-los e a implementar medidas concretas que permitissem a sua concretização. Para que exista essa aplicação é necessário que os seus destinatários tenham conhecimento da sua existência, no entanto, milhares de pessoas nascem e morrem sem nunca saberem que são titulares desses direitos, o que faz com que não exijam dos governos a aplicação concreta de programas que promovam os Direitos Humanos. Esta ignorância configura em si mesma uma violação dos Direitos Humanos⁷. Por outras palavras, e tendo em conta a

³ United Nations Human Rights. Realizing human rights through government budgets. New York and Geneva, 2017, p. 7.

⁴ OLIVEIRA, Iara Pietricovsky; MORONI, José António & BEGHIN, Nathalie. Metodologia, Orçamento e direitos. Referenciais Políticos e Teóricos. Instituto de Estudos Socioeconómicos: Brasília, 2017, p. 13.

⁵ MOREIRA, Vital & GOMES, Marcelino Carla (org.). Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação para os Direitos Humanos. *Ius Gentium Conimbrigae*, Centro de Direitos Humanos Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC), Portugal, 2012, p. 44.

⁶ Provedoria de Justiça, *op cit*, p. 6.

⁷ MOREIRA, Vital & GOMES, Marcelino Carla, *op cit*, p. 40.

dignidade da pessoa humana podemos afirmar que os Direitos Humanos consubstanciam os padrões mínimos para uma vida digna, estando a sua universalidade ligada ao facto de todos os seres humanos serem iguais⁸. A própria limitação do poder do Estado, assim como a proibição da arbitrariedade, que é hoje quase universalmente reconhecida, existe também com a finalidade de garantir a dignidade da pessoa humana.

Da igualdade e dignidade podem extrair-se muitos outros valores, valores esses imprescindíveis no que concerne à orientação da atividade humana e à vida em sociedade. Falamos em valores como a não discriminação, a liberdade ou a justiça⁹.

A elevação da importância dos Direitos Humanos foi construída sob acontecimentos dramáticos que configuraram o completo desprezo pelos mesmos, acontecimentos esses que deram origem a atos hediondos. Depois de esse período marcado pela Primeira e Segunda Guerras Mundiais foi necessário proteger os Direitos do Homem através da adoção de normas jurídicas. Neste ponto, é fundamental estimular o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações. Na Carta, os povos das Nações Unidas, pretendem reencontrar o valor nos direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana e, no que se refere ao nosso desiderato, estabelecer a igualdade de direitos entre homens e mulheres. Por outras palavras, e tal como refere Maria Lúcia Amaral (2018, p. 6), os “Estados-membros comprometeram-se a promover, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais”^{10 11}.

2. O que são os Direitos Humanos?

O conceito de Direitos Humanos é hoje tido como universal, verificamos essa realidade através da Declaração adotada pela Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos, em 1993, e nas Resoluções da ONU aprovadas no 50.º aniversário da DUDH, em 1998. O conceito de Direitos Humanos tem por base intrínseca, tal como

⁸ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina. COMPASS. Manual para a Educação para os Direitos Humanos com jovens, 2016. p. 383.

⁹ *Ibidem*, p. 383.

¹⁰ Provedoria de Justiça, *op cit*, p. 6.

¹¹ Amnistia Internacional Portugal. Marcos históricos dos Direitos Humanos. Retirado do site <https://www.amnistia.pt/static/wwww.amnistia.pt/files/EADH/Marcos_historicos_Direitos_Humanos.pdf> acesso em 25 de novembro de 2019.

referimos no ponto anterior, o conceito de dignidade humana de todas as pessoas, consagrado na Carta das Nações Unidas, na DUDH e nos Pactos de 1966.

Segundo Maria Lúcia Amaral (2018), o significado e a natureza dos Direitos Humanos podem ser sintetizados pela frase “todos nascemos livres e iguais”, sendo essa a ideia que vigora por detrás do artigo primeiro da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A perspetiva desta autora é firmada no facto de que todos os outros direitos surgem como uma “espécie” de ramificação desta ideia central, isto é, o direito à liberdade, à vida, à propriedade são apenas um resultado direto provindo da frase “todos nascemos livres e iguais”¹².

A ideia transcrita anteriormente não é uma ideia “natural”. Aliás, o sistema que vigorou até ao século XVIII pressupunha que a desigualdade entre homens era natural e que a mesma se manifestava a partir do seu nascimento. Esta conceção foi ultrapassada através de várias declarações de direitos que foram surgindo, sendo as mais significativas a *United States Bill of Rights* (1791) e a Carta dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), declarações essas fruto das revoluções modernas. No entanto, a ideia de que todos nascemos livres e iguais foi contrariada durante o século XIX por várias correntes de pensamento que negaram a importância, em termos práticos, dos Direitos Humanos. Por fim, a 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas através da Declaração Universal dos Direitos do Homem refutou as correntes que descreiam nos Direitos Humanos, tendo ficado claro que, de facto, “todos nascemos livres e iguais”¹³.

Em termos amplos, os Direitos Humanos constituem reivindicações fundamentais, revestindo carácter especial, não dependendo da intervenção ou de garantia de terceiros, por exemplo o direito à vida não depende de nada, encerrando-se em si mesmo, e atribuindo-se a toda e qualquer pessoa pelo facto de o ser. Por outras palavras, os Direitos Humanos são inerentes a todos os seres humanos, sendo adquiridos no momento nascimento, não dependendo nem da ação nem do comportamento de terceiros¹⁴.

Importa referir que os Direitos Humanos são de todos, isto é, aplicam-se a todas as pessoas quer estas detenham ou não a cidadania de determinado país sendo, por isso, diferentes dos direitos dos cidadãos, já que estes são direitos fundamentais, mas apenas

¹² Provedoria de Justiça, *op cit*, p. 8.

¹³ *Ibidem*, p. 8.

¹⁴ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 382.

são garantidos a nacionais de um certo país, nos quais se integram, por exemplo, o direito ao voto ou a ser-se eleito para determinado cargo político. Os Direitos Humanos obviamente que também se distinguem dos direitos das minorias que têm como destinatários grupos específicos com características religiosas, linguísticas ou étnicas iguais entre si. Dentro do seu próprio grupo estes têm o Direito Humano de professar a sua religião, usar a sua língua ou seguir a sua cultura (artigo 27.º do PIDCP)¹⁵.

Tendo em conta o que foi dito anteriormente, podemos afirmar que “os Direitos Humanos se encontram alicerçados no valor intrínseco do princípio da dignidade”¹⁶, tendo como destinatários todas as pessoas¹⁷ e aplicando-se de forma indiscriminada, permitindo a fixação de éticos normativos, tais como, o respeito pelo outro e a possibilidade de exigir do outro o respeito por nós. De facto, valores como a justiça, a verdade, a igualdade ou a equidade podem ser vistos de forma diversa por cada um de nós, sendo a ideia e definição que atribuímos a cada um deles dispare de pessoa para pessoa, no entanto, quando nos deparamos perante situações em que estes valores estejam envolvidos conseguimos percecioná-los¹⁸.

Os Direitos Humanos encerram ainda, em si mesmos, regras de conduta que orientam o nosso comportamento e são revestidos de uma componente abstrata tendo, por isso, como destinatários todas as pessoas, aconteça o que acontecer, logo os mesmos podem ser violados, mas nunca destruídos. Estes direitos, como veremos mais adiante, estão dependentes do contexto histórico em que se encontram inseridos e surgem em determinadas circunstâncias relacionadas com a luta pela defesa de novas liberdades contra o poder instituído. Por outras palavras, e em termos muito simples, os Direitos Humanos nasceram de forma progressiva¹⁹.

3. A evolução dos Direitos Humanos

A ideia de direitos inerentes ao ser humano é resultado de um misto de culturas e tradições, tendo sido construída ao longo de séculos por meio de contributos oriundos de vários tempos históricos. Por outras palavras, durante séculos os Direitos Humanos

¹⁵ MOREIRA, Vital & GOMES, Marcelino Carla (org.), *op cit*, pp. 53 e 54.

¹⁶ TOSI, Giuseppe (org.). *Direitos Humanos: História, teoria e prática*. João Pessoa Editora UFPB, 2004. p. 162.

¹⁷ A este propósito é pertinente referir *John Stuart Mill*: “Quando chamamos a algo o direito de uma pessoa, queremos dizer que ela tem uma reivindicação válida na sociedade para que esta a proteja na posse do mesmo, seja por força da lei, ou pela força da educação e da opinião.”

¹⁸ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 382.

¹⁹ FILHO, Alberto de Magalhães Franco. *O desenvolvimento dos direitos humanos fundamentais numa perspetiva histórica*, 2008. p. 305.

foram negligenciados, tendo surgido apenas iluminações para que futuramente pudessem frutificar, demorando anos e anos a ser assumida a antinomia entre aquilo que é o Homem enquanto individuo e a sociedade enquanto um todo. Com todo o panorama que foi definido anteriormente é legítimo afirmar que o aparecimento e evolução dos Direitos Humanos se deveu a uma constante luta que encerra em si o passado e o presente, tendo os mesmos sido adquiridos de forma evolutiva, surgindo de uma luta constante²⁰.

Por sua vez, importa, desde logo, referir que a ideia de Direitos Humanos não é uma criação ocidental e muito menos foi consagrada, de raiz, no século XX, tratando-se sim de uma resposta às necessidades humanas universais e visando a busca pela justiça. Posto isto, podemos afirmar que, ao longo dos séculos, as sociedades humanas deixaram contributos relacionados com os Direitos Humanos, contributos esses que passaremos a enunciar, embora de forma sucinta, com vista a realizar uma contextualização deste tema²¹.

Em suma, a questão fundamental neste ponto está relacionada com o surgimento dos Direitos Humanos. Torna-se relevante fazer uma breve exposição referente ao aparecimento dos Direitos Humanos, uma vez que é através de noções básicas relativamente ao seu aparecimento que poderemos também perceber quando se estabeleceram as condições necessárias para que estes pudessem frutificar. Em termos cronológicos é imprescindível visitar, com afinco, algumas épocas históricas²².

3.1. História Antiga

Na história antiga foram “plantadas inúmeras sementes” com vista a uma futura frutificação dos Direitos Humanos.

Podemos catalogar vários documentos, entre eles, primeiramente temos o Código de Hamurabi, que data de cerca de 1700 a.C, oriundo da Mesopotâmia e que consagrou, por exemplo, o direito a uma remuneração por cada de dia de trabalho e também a pena de Talião, tratando-se do primeiro código legal escrito, estabelecido pelo rei da Babilónia²³; a Carta de Cyrus (Irão, c. 539 a.C.) escrita pelo rei da Pérsia tendo como destinatários o povo do seu reino, este documento consagrava direitos como a

²⁰ MBAYA, Etienn-Richard. Génese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas. Retirado do site «<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a03.pdf>» acesso em 20 de fevereiro de 2020, pp. 17 e 18.

²¹ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 384.

²² MARQUES, Alberto Reis. Sessões de Filosofia dos Direitos Humanos. FDUC, Coimbra, 2019.

²³ Amnistia Internacional Portugal, *op cit*.

liberdade, a segurança, a tolerância religiosa, a liberdade de movimento, e alguns direitos sociais e económicos. Um ponto fulcral, e que importa referir, é a Lei das Doze Tábuas que data de 450 a.C. e que consagrou o princípio da igualdade nos seus primórdios, regulando também outros aspetos relevantes para o direito como certos procedimentos judiciais e questões relacionadas com o direito da família e sucessório²⁴.

Podemos ainda referir alguns autores que muitos consideram ter lançado as bases para as ideias de Direitos Humanos, tais como, Confúcio (c. 500 a.C.); Charte du Mandé (1222 d.C.) e Charte de Kurukan Fuga (1236 d.C.), os dois últimos contribuíram para a codificação das tradições orais da África Ocidental e consagraram diversos princípios, tais como, a descentralização, a conservação do meio ambiente, os Direitos Humanos e a diversidade cultural²⁵.

3.2. Grécia Antiga

Desde logo, importa olhar para o mundo antigo onde, inevitavelmente, nos referimos à Grécia Antiga. A pergunta que se impõe é a de saber se efetivamente os Direitos Humanos nasceram na Grécia. A resposta é não. Apesar de a resposta não ser afirmativa, de facto, na Grécia surgiram inúmeras iluminações, isto é, um conjunto de raízes que permitiram que os Direitos Humanos frutificassem posteriormente.

A impossibilidade de frutificação dos mesmos, à época, deu-se devido ao facto de o mundo grego ter sido orientado por uma conceção holística/orgânica da sociedade, assim as esferas individuais nunca se sobrepuseram às esferas do Estado. Os Direitos Humanos encontram-se ligados ao direito subjetivo só se conseguindo formar a partir de sociedades individualistas, logo nunca se poderiam ter formado à época.

Em suma, a Grécia Antiga trouxe-nos diversas dimensões e contributos essenciais que podemos associar aos Direitos Humanos sobretudo na área da Filosofia, no entanto, somente quando surge a conceção de indivíduo é que surge a dimensão de direitos oponíveis ao Estado, logo somente nessa época podem realmente surgir os Direitos Humanos²⁶.

²⁴ Amnistia Internacional Portugal, *op cit.*

²⁵ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit.*, pp. 384 e 385.

²⁶ MARQUES, Alberto Reis, *op cit.*

3.3. Roma

Como foi perceptível os Direitos Humanos não surgiram na Grécia Antiga, importa agora perceber se surgiram em Roma.

Em termos gerais podemos afirmar que os romanos desconheciam a ideia de direito subjetivo, havendo um conjunto de pessoas que não tinha qualquer tipo de direito como, por exemplo, os escravos ou os prisioneiros de guerra. Assim, não é de esperar que encontremos declarações de Direitos Humanos no mundo romano. Aliás, o próprio direito romano o comprova, isto é, se consultarmos o *corpus iuris civilis* não encontraremos Direitos Humanos aí plasmados.

Tendo em conta a contextualização feita anteriormente, podemos afirmar que a resposta é inevitavelmente não, isto é, os Direitos Humanos não surgiram em Roma, pois não havia acesso a direitos subjetivos, uma vez que a sociedade era escravagista, holística, sem ideia de universalidade de direito, logo os Direitos Humanos não tinham como frutificar à época²⁷.

3.4. Idade Média

Na Idade Média, em termos latos, acreditava-se numa ordem cósmica, considerada imutável e tendo a mesma sido criada por Deus, designada como lei divina, a mesma era uma expressão da sabedoria divina (*logos*). Esta lei divina manifestava-se por duas vias, através da lei divina sobre a qual se fundamenta o direito canónico e através da lei natural, lei essa que Deus “gravou” no coração de cada homem, tendo cada um desses homens sido criado à sua imagem e semelhança. Por fim, o direito positivo correspondia ao direito criado pelos Homens, representando somente uma transição do direito natural^{28 29}.

Por outras palavras, na Idade Média temos uma ideia de comunidade, isto é, permanece a ideia de uma sociedade holística. Nesta época, o que importa é a relação entre individualidades e não a individualidade em si. O direito é um direito sem Estado, isto é, não existe um Estado que cria o direito, o mesmo é forjado pela própria comunidade, afirmando-se tendo em conta cada uma dessas comunidades e as relações

²⁷ MARQUES, Alberto Reis, *op cit*.

²⁸ TOSI, Giuseppe (org.), *op cit*, p. 103.

²⁹ Importa ainda referir que entre o direito natural e o direito positivo os juristas medievais incluíram o direito das gentes. Este direito vigorava nas relações entre os povos e teria de respeitar o direito natural para ser considerado legítimo.

estabelecidas por elas e não através do legislador. No entanto, temos várias consagrações legais que importa mencionar, uma vez que se referem a direitos.

Desde logo, em 1215, em Inglaterra surgiu a Grande Carta de Liberdades, mais conhecida por Magna Carta. Este documento restringia o poder do rei, consagrando ainda a existência de julgamentos que fossem efetuados seguindo a lei e não a vontade discricionária do monarca³⁰ e reconhecia ainda um conjunto de direitos, apesar disso, os mesmos só se destinavam a determinadas classes sociais, mais concretamente à nobreza e, por isso, não podemos considerar que a Magna Carta trata de Direitos Humanos^{31 32}.

No início do século XIV Guilherme de Ockham, tendo sido por muitos considerado o pai do direito subjetivo³³, defendeu o entendimento segundo o qual o *ius* é uma *potestas* individual. Guilherme de Ockham destacou-se no desenvolvimento de uma teoria baseada no sujeito e nas relações particulares, pondo de parte a conceção aristotélica clássica e uma conceção tomista que se centrava no carácter universal das coisas. Nesta senda, defendeu que Deus e a natureza concediam o direito a cada indivíduo, e dentro da sua individualidade cada um desses indivíduos teria de escolher entre aquilo que, para ele, se configurava como aceitável ou não. Por outras palavras, referimo-nos ao nominalismo e este nominalismo permite conceber que tudo o que existe no plano real se reconduz ao individual, ao particular³⁴. Apenas os objetos constituíam uma realidade objetiva, sendo o resto construído pela própria mente, ou seja, temos de pensar em todas as coisas a partir dos indivíduos, não existindo nada que seja superior ao individual. Este pensamento trouxe uma nova visão do mundo no qual se pressupõe que tudo o que é universal existe objetivamente fora da nossa mente³⁵. Podemos, então, afirmar que o autor centraliza e desenvolve todo o seu pensamento a partir dos indivíduos, não existindo nada que seja superior ao individual. A mudança de pensamento trazida por este autor permitiu a criação de uma nova visão, perante o mundo, das gerações que lhe seguiram, tendo esta nova visão sido transposta para vários campos, entre os quais o do Direito.

³⁰ Amnistia Internacional Portugal, *op cit*.

³¹ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 385.

³² *Ibidem*, p. 385.

³³ Referimo-nos a autores como *Michel Villey*.

³⁴ Sobretudo pelos adeptos do dito realismo que acreditavam que o mundo era formado não só por particulares como também por universais, pressuposto este que era questionado por muitos desde a idade média.

³⁵ MARQUES, Gabriel Lima. A liberdade como direito subjetivo no pensamento de Guilherme De Ockham. Rio de Janeiro, 2015. pp. 811 e 812.

Como foi dito anteriormente, a ideia de que o indivíduo era o centro não era acolhida antes de Ockham o que, no nosso tópico e para o nosso estudo, é relevante na medida em que não permitia que os Direitos Humanos emergissem. Por sua vez, é com o nominalismo que surgem as bases para ultrapassar o Direito Natural, começando a deixar de fazer sentido que o Direito seja suportado e radique de uma ordem cósmica. Neste âmbito, o que importa é o particular que radica do próprio indivíduo e das qualidades jurídicas que lhe são intrínsecas, qualidades essas subjetivas³⁶.

Apesar de Guilherme de Ockham, e tal como todos os outros filósofos da época, se apoiar num direito ligado inevitavelmente à religião, introduziu uma inovação, afirmando que a pessoa considerada individualmente possuía um direito subjetivo natural e conseqüentemente um poder decisório individual contrariando a concepção tomista e elevando o poder de tomar decisões. Com esta proposição contribuiu inevitavelmente para o avanço do Direito, transportando a teologia cristã para o mundo do Direito e, inevitavelmente, contribuindo para os moldes em que se formou o pensamento jurídico moderno³⁷.

Tendo em conta o quadro descrito anteriormente diremos, resumidamente, que seria impossível uma frutificação dos Direitos Humanos, uma vez que não existia uma concepção antropocêntrica. Apesar disso, surgiram algumas iluminações que permitiram que os mesmos frutificassem mais tarde³⁸.

3.5. Idade Moderna

Com o início do Renascimento, isto é, a partir do século XV e mais proeminentemente no século XVI, o direito passa a ser visto como um domínio que é identificado enquanto *potestas* do sujeito sobre si e sobre todas as coisas. O ambiente está criado e as circunstâncias são propícias ao surgimento da concepção subjetiva dos direitos naturais. Por outras palavras, o Homem passa a ter dignidade e um poder próprio e desvincula-se da ordem natural e divina a que anteriormente estava subordinado³⁹.

Tendo em conta o que foi referido anteriormente, importa mencionar a segunda escolástica que surge no século XVI e permanece até ao início do século XVII. A segunda escolástica traz consigo bases importantíssimas para o posterior aparecimento dos

³⁶ MARQUES, Gabriel Lima, *op cit*, p. 813.

³⁷ *Ibidem*, pp. 807-810.

³⁸ TOSI, Giuseppe (org.), *op cit*, p. 104.

³⁹ *Ibidem*, p. 104.

Direitos Humanos. Nessas bases estão, por exemplo, a restrição do poder monárquico e a afirmação de algumas liberdades. É também no século XVII que emerge a revolução copernicana. É nesta altura que surgem as sociedades individualistas, quebrando-se os laços com as sociedades holísticas e orgânicas e, conseqüentemente, surgindo a possibilidade de aparecimento dos Direitos Humanos. Estas alterações tiveram por base o movimento intelectual e cultural que eclodiu em França e esteve presente na Europa entre os séculos XVII e XVIII, o iluminismo⁴⁰, estando associados a este movimento nomes como Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Voltaire e Kant⁴¹.

Em primeiro lugar, temos o pressuposto da existência de direitos naturais, direitos esses inerentes e inalienáveis ao Homem. Segundo o iluminismo, o Estado deverá assegurar a manutenção dos direitos individuais, neste caso referimo-nos aos direitos civis e políticos⁴².

Em segundo lugar, o iluminismo permitiu uma valorização do Homem enquanto indivíduo. Homem esse que houvera sido anteriormente submetido aos ditames divinos e à natureza. Assim, o Homem passa a ter autonomia, livre arbítrio e a ser responsável pelos seus próprios atos. Por exemplo, a desigualdade entre Homens não é mais tida como vinda da natureza, mas sim do próprio relacionamento humano e da história. O Homem passa a estar no centro do pensamento deixando-se para trás uma sociedade teocêntrica. É nesta altura que surge o *Bill of Rights*. Corria o ano de 1689 quando o Parlamento Inglês aprovou este documento, documento esse que proibiu o monarca de suspender leis sem a devida autorização do Parlamento, instituiu ainda eleições livres para os membros do Parlamento e afirmou que a liberdade de expressão no Parlamento não podia ser colocada em causa⁴³. Posteriormente, a declaração da independência dos EUA em 1776 veio consagrar direitos individuais e direitos de revolução, sendo que a constituição dos EUA de 1787 e a declaração dos direitos de 1791 trouxeram os direitos fundamentais de primeira geração onde temos consagrada a liberdade de expressão, religião, reunião e petição, foi ainda consagrado o direito à justiça^{44 45}.

⁴⁰ O Iluminismo refere-se a uma postura perante a realidade. *In* Direitos Humanos: História, teoria e prática, p. 57.

⁴¹ TOSI, Giuseppe (org.), *op cit*, p. 56.

⁴² *Ibidem*, pp. 58 e 59.

⁴³ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 385.

⁴⁴ REIS MARQUES, Alberto, *op cit*.

⁴⁵ Amnistia Internacional Portugal, *op cit*.

Finalmente, em 1789, surgiu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – documento que coroa a Revolução Francesa data em que foi estabelecida a Primeira República Francesa. Este documento é uma consequência direta da revolução, tendo a mesma sido regida por elementos de todas as classes sociais. Esta Declaração consagrou direitos naturais como a liberdade, a igualdade perante a lei, a propriedade, a segurança e o direito de resistir à opressão. No entanto, a aplicação desta Declaração, em termos práticos, demorou gerações, uma vez que a sociedade era extremamente desigual^{46 47}.

Em suma, na Idade Moderna, a conceção subjetiva dos direitos naturais não se assemelha a uma conceção moderna dos Direitos Humanos, no entanto, concebe as circunstâncias necessárias para o surgimento da doutrina dos Direitos Humanos, enquanto direitos de um indivíduo livre e autónomo^{48 49}.

3.6. De 1948 à atualidade

Os Direitos Humanos são, em pleno século XXI, transversais. No entanto, para chegarmos a esta conclusão é preciso refletir acerca de um conjunto de questões e delimitar realidades partindo de quadros mentais que são construídos tendo por base uma perspetiva evolutiva.

Os horrores e atrocidades vividos durante as duas guerras mundiais tiveram o seu ponto final com a bomba atómica lançada sobre Hiroshima e Nagasaki, e levaram a que os líderes políticos das grandes potências vencedoras criassem a ONU (Organização das Nações Unidas), a 26 de junho de 1945, em São Francisco. À ONU foi dada a tarefa de empenhar todos os esforços possíveis e necessários de forma a evitar a eclosão de um novo conflito à escala mundial e de promover quer a paz entre nações, quer a importância dos Direitos Humanos, promoção essa que seria uma condição intrinsecamente ligada à paz^{50 51}.

Assim, recentemente, a história dos Direitos Humanos ganhou uma nova roupagem, no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas corria o dia 10 de dezembro de 1948. Esta Declaração foi resultado da negociação entre os blocos

⁴⁶ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 387.

⁴⁷ Amnistia Internacional Portugal, *op cit*.

⁴⁸ Principalmente com a obra de Thomas Hobbes, no século XVII.

⁴⁹ TOSI, Giuseppe (org.), *op cit*, p. 106.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 14.

⁵¹ Amnistia Internacional Portugal, *op cit*.

que se formaram pós-segunda Guerra Mundial, o bloco socialista e o bloco capitalista, defendendo, os primeiros, os direitos de segunda geração e os segundos, os de primeira geração. De facto, com a criação da Organização das Nações Unidas surgiram instrumentos imprescindíveis no âmbito dos Direitos Humanos, efetivamente, para melhor aprofundamento da questão relativa aos Direitos Humanos importa referir a:

3.6.1. Declaração Universal Dos Direitos Humanos e outros instrumentos relevantes

O tempo pós Segunda Guerra Mundial afigurava-se de mudança e com ele surge um novo olhar perante a ordem social estabelecida. A sociedade e as pessoas consideradas na sua individualidade insurgem-se na tentativa de instituir um melhor nível de vida que passa pela repartição equitativa da riqueza e dos recursos, estando esta repartição intrinsecamente ligada ao respeito pelos Direitos Humanos que se aplicam a todos de forma indiscriminada⁵².

A partir do século XIX e com mais intensidade no século XX surgiram diversas questões relacionadas com os Direitos Humanos que passaram a ser abordadas a nível internacional. As primeiras questões a serem levantadas estavam relacionadas com a escravatura, as condições de trabalho brutais e o trabalho infantil. Posto isto, surgiram então os primeiros tratados internacionais em questão de Direitos Humanos. Estes acordos foram bastante relevantes e trouxeram algumas inovações em termos de Direitos Humanos, no entanto, configuraram apenas compromissos mútuos entre os Estados. Hoje, os acordos de Direitos Humanos geram obrigações não só para os Estados que os ratificam, mas também para os indivíduos que são os titulares dos direitos⁵³.

Sumariamente, podemos referir alguns passos importantes que foram tomados, tais como a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, que trouxe à tona a esperança no estabelecimento de uma paz duradoura. A OIT criou um sistema de normas internacionais do trabalho que defendem valores como a liberdade, a igualdade, a segurança e a dignidade⁵⁴.

A necessidade de proteção dos Direitos Humanos contra qualquer tipo de abuso por parte do Estado surge de forma mais vincada já no século XX, sobretudo aquando da

⁵² MBAYA, Etienn-Richard, *op cit*, p. 18.

⁵³ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 386.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 387.

criação da Liga das Nações. De alguma forma, os documentos apresentados anteriormente foram precursores de inúmeros tratados atuais de Direitos Humanos. Apesar desses documentos terem sido muito importantes, o grande passo para a maior importância dada aos Direitos Humanos está relacionado, e como já foi anteriormente referido, com a Segunda Guerra Mundial, tendo sido esse o cenário que impulsionou os Direitos Humanos no contexto internacional. Referimos a Segunda Guerra Mundial pois foram aí cometidas as maiores atrocidades pelo Homem, tendo tido por consequência, com o final da mesma, a criação de mais do que um organismo de direito internacional, assim como a criação dos Direitos Humanos, tal como os conhecemos hoje. A este propósito importa dar relevância à Carta das Nações Unidas. A mesma foi assinada a 26 de junho de 1945, a em São Francisco, após o encerramento da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, entrando em vigor a 24 de outubro daquele mesmo ano^{55 56}.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um dos documentos mais importantes em toda a história, tendo sido o primeiro tratado internacional a reportar-se diretamente à questão dos Direitos Humanos e a ser aceite pela humanidade na sua generalidade. A DUDH foi organizada pela Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos, tendo sido adotada pela Assembleia Geral a 10 de dezembro de 1948. Foi ainda considerada uma carta única da humanidade, não havendo precedentes no que respeita à defesa da dignidade da pessoa humana. No entanto, a mesma também foi alvo de algumas críticas sobretudo relacionadas com o facto de ter sido redigida à “imagem e semelhança” do mundo ocidental negligenciando a diversidade cultural. Apesar de, em parte, ser verdade que a DUDH se inspirou no modelo ocidental, também concordamos que a mesma consagra princípios e valores que são aplicáveis universalmente^{57 58}.

Inicialmente foi entendida como um documento com carácter não vinculativo, mas esta situação alterou-se e, com o tempo, grande parte da Declaração passou a ser referida como sendo juridicamente vinculativa, com base no direito internacional

⁵⁵ Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Carta das Nações Unidas. Retirado do site «https://www.cm-vfxira.pt/cm-vfxira/uploads/writer_file/document/14320/Carta_das_Na_es_Unidas.pdf» acesso em 15 de junho de 2020.

⁵⁶ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 387.

⁵⁷ Correio da UNESCO. Direitos Humanos: De volta para o futuro. UNESCO, Paris, 2018. p. 3.

⁵⁸ A propósito do Correio da UNESCO importa referir que é publicado trimestralmente pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. A publicação promove os ideais da UNESCO por meio do compartilhamento de ideias sobre questões de interesse internacional importantes para o seu mandato.

consuetudinário⁵⁹. Podemos afirmar que nele se inspiraram muitas constituições nacionais e outros documentos instituídos a nível internacional e regional. Assim, a DUDH é ainda hoje o instrumento global com maior importância no que se refere aos Direitos Humanos⁶⁰, sendo atualmente aceite pela maior parte dos Estados enquanto componente indissociável do direito internacional, tendo dado origem a mudanças estruturais na comunidade internacional. A Assembleia Geral das Nações Unidas é hoje mais diversificada e os Estados passaram a não estar sozinhos enquanto atores políticos, surgindo atores supranacionais, transnacionais e locais⁶¹.

Em termos gerais, a DUDH reúne os direitos conquistados pelas revoluções burguesas, referimo-nos ao conjunto de direitos civis e políticos⁶² tendo a mesma protegido um conjunto de sujeitos que anteriormente haviam sido desconsiderados (proclamação dos direitos das mulheres, defesa dos direitos dos estrangeiros, etc.). Para além disso, considera ainda os direitos económicos, sociais e culturais e os direitos de solidariedade^{63 64}.

Em data posterior à DUDH surgiram os Pactos, o primeiro relativo a direitos civis e políticos e o segundo direcionado para os direitos económicos, sociais e culturais. Embora, tenham sido elaborados em 1966 só entraram em vigor em 1976⁶⁵.

Tendo em conta o que foi dito anteriormente, podemos afirmar cabalmente que o conceito atual de Direitos Humanos surgiu após a Segunda Guerra Mundial, tendo contribuído para este a Declaração Universal dos Direitos Humanos⁶⁶, declaração essa que consagra no seu artigo 1.º os pilares do sistema de Direitos Humanos, nos quais incluímos a liberdade, a igualdade e a solidariedade⁶⁷. Apesar de somente ter sido fixado definitivamente nesta altura, este conceito foi sendo construído ao longo de séculos. Esta conceção representa a súpula de um conjunto infindável de valores como a igualdade, a dignidade humana, a solidariedade, a liberdade ou a justiça, sendo que todos estes ditames

⁵⁹ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 403.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 387.

⁶¹ Correio da UNESCO, *op cit*, p. 36.

⁶² Também conhecidos por direitos de primeira geração

⁶³ Também conhecidos por direitos de segunda e terceira geração

⁶⁴ TOSI, Giuseppe (org.), *op cit*, p.p 15 e 16.

⁶⁵ MOREIRA, Vital & GOMES, Marcelino Carla, *op cit*, p. 57.

⁶⁶ A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi elaborada quase como uma consequência direta do terror deixado pelo Holocausto durante a Segunda Guerra Mundial. Nesse âmbito, o centro da discussão passa a ser a pessoa e o seu compromisso para com uma vida passada sem medo e privações. *In* Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação para os Direitos Humanos.

⁶⁷ MOREIRA, Vital & GOMES, Marcelino Carla, *op cit*, p. 44.

foram integrados no conceito de Direitos Humanos. Importa ainda referir que estes valores não são meramente morais, estando positivados e representando verdadeiras obrigações para os Estados e para a comunidade internacional em geral⁶⁸.

No que concerne à concretização dos Direitos Humanos, a mesma deverá incluir o envolvimento de cada um de nós e de diversas organizações, isto é, a concretização e aplicação dos Direitos Humanos depende de toda a sociedade e do envolvimento da mesma. No fundo, todos nós possuímos inerentemente uma noção de Direitos Humanos e a resposta a todo e qualquer conflito tem de ter por base o respeito pelos mesmos.

Por fim, importa ainda referir que o século XXI trouxe novos desafios, sobretudo no que concerne à população mais jovem, tornando-se necessária uma reinvenção dessas gerações para que se possa dar resposta aos novos desafios que vão surgindo, surgindo também novas esperanças e perspectivas de futuro enquadradas num cenário de liberdade. A construção de um projeto deste nível exige um compromisso social regido por uma visão holística dos Direitos Humanos, através da qual todos se devem unir, reconhecendo os Direitos Humanos como uma forma de reger as suas próprias vidas⁶⁹.

3.6.2. Artigos mais relevantes que compõem a DUDH e a sua violação

Dos 30 artigos da DUDH são de destacar, por serem importantes para o cumprimento do desiderato da nossa reflexão, aqueles que dizem respeito os direitos civis e políticos, assim como os que dizem respeito aos direitos sociais, económicos e culturais. Claro que não podemos, também, deixar de evidenciar o Direito à Igualdade e o Direito à Não-Discriminação⁷⁰. Assim, destacam-se os seguintes:

Artigo I

“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.”

⁶⁸ OLIVEIRA, Iara Pietricovsky; MORONI, José António & BEGHIN, Nathalie, *op cit*, p. 13.

⁶⁹ MOREIRA, Vital & GOMES, Marcelino Carla, *op cit*, p. 39.

⁷⁰ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 403.

Artigo II

1 – “Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.”

Artigo VII

2 – “Todos são iguais perante a lei e, sem distinção, têm direito a igual proteção da lei. Todos têm direito a proteção igual contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.”

Artigo XXIII

2 – “Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.”

Artigo XXV

1 – “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”

Artigo XXV

2 – “A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. (...)”⁷¹

Importa agora referir alguns casos concretos em que, de facto, os referidos direitos não foram assegurados, isto é, situações nas quais se verificou a sua violação.

⁷¹ UNIC (2009). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Retirado do site «<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>» acesso em 05 de julho de 2020, pp. 5-13.

Tomamos a decisão de incluir a referência a alguns casos concretos, ocorridos em Portugal, por considerarmos essencial mostrar que a mera consagração dos direitos não significa o real respeito destes pelos Estados e, portanto, que temos de estar atentos a estas situações e tentar criar mecanismos efetivos para que as mesmas não se repitam.

Importa, desde logo, referir que, em relação ao nosso desiderato, os três primeiros casos que serão apresentados são de extrema relevância, por denotarem bem a diferença entre géneros, isto é, as situações que iremos descrever jamais poderiam ter ocorrido com um homem. As mesmas situações provam, como iremos desenvolver nos capítulos seguintes, que o estabelecimento de políticas e programas que se apliquem indiscriminadamente ou cegamente podem, de facto, ter consequências negativas uma vez que não são, como muitos julgariam, neutrais. Por sua vez, quanto ao quarto e último caso permitir-nos-á perceber que, por vezes, é necessário adaptar certas políticas e regimes vigentes, o que nos dá a perceção de interseccionalidade, isto é, de que existem fatores que se interligam e casos concretos aos quais importa dar uma resposta efetiva.

Em suma, todos os casos que iremos reportar são a prova de que é necessário estabelecer-se políticas e programas que promovam aquilo que designamos de igualdade material, igualdade essa que pode estar, ou não, relacionada com o género. Passemos a apresentá-los:

a) Caso 1

O Provedor de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre um “incidente ocorrido no Metropolitano de Lisboa, em 2012, que se traduziu na recusa, por parte de uma funcionária do Gabinete do Cliente da estação do Metro de Lisboa do Marquês de Pombal, em reconhecer a uma utente, em estado avançado de gravidez, o direito a ser atendida com prioridade em relação aos demais utentes”⁷². Neste caso, existe prioridade concedida a determinadas pessoas em certos serviços públicos, referimo-nos a idosos, grávidas, etc. A este propósito já existia uma Orientação a Direção-Geral da Administração Pública que consagrou esse atendimento prioritário. No entanto, esse documento destinava-se apenas aos «serviços da administração central, regional e local, bem como aos institutos públicos nas modalidades de serviços personalizados do Estado ou de fundos públicos». Apesar disso, o Provedor de Justiça considerou que o serviço prestado pelo Metropolitano de Lisboa encontrava-se, sem mais, subordinado àqueles imperativos legais. Posto isto,

⁷² Provedoria de Justiça, *op cit*, p. 139.

foram aprovadas normas internas com esta finalidade assim como colocada sinalização adequada para o efeito⁷³.

b) Caso 2

Diferentemente do que sucede no caso anterior, este caso está relacionado com o direito à proteção da parentalidade, na sua vertente da maternidade. Ao longo dos anos e sobretudo nas décadas mais recentes têm sido efetuadas diversas intervenções por parte do Provedor de Justiça no que diz respeito à questão da proteção da parentalidade, tendo em vista a modificação de decisões do empregador que possam lesar esse direito. Falamos do caso de uma mulher que se candidatou a um concurso para ingressar na carreira diplomática tendo conseguido passar até à última fase de seleção que consistia numa prova oral de conhecimentos. Por sua vez, a candidata residia em Macau e encontrava-se numa gravidez de risco não podendo, por isso, viajar de avião até Lisboa. Tendo em conta a sua situação requereu ao júri do concurso a realização da prova através de teleconferência⁷⁴.

Neste caso, “o Provedor de Justiça notou, perante o júri, que sobre ele não impendia tão-só o dever de orientar a sua atuação com vista à realização do interesse público, antes devia fazê-lo com respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Por outro lado, o princípio da proporcionalidade postula que a decisão administrativa colidente com posições jurídicas dos administrados deve ser adequada, necessária e proporcional, relevando neste juízo o facto de a posição jurídica da candidata beneficiar de um expresse reconhecimento por parte da Lei Fundamental.”⁷⁵

A maternidade constitui um valor social de grande importância, tendo as mulheres grávidas uma maior proteção durante a sua gravidez. Esse dever de proteção terá de ser levado a cabo por parte do Estado. Além disso, e no caso concreto ponderou-se os valores em questão, estando de um lado o interesse público e, do outro, a especial proteção que a situação em concreto impunha tendo, neste caso, ganho a pretensão da candidata e a prova oral acabou por ser realizada nos termos por ela requeridos⁷⁶.

⁷³ Provedoria de Justiça, *op cit*, p. 40.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 144.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 144.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 144.

c) Caso 3

Noutro caso, também ele sobre a proteção da parentalidade na sua vertente de maternidade, uma docente contratada apresentou queixa ao Provedor de Justiça referindo que o seu contrato não houvera sido renovado para o ano escolar 2012/2013, somente devido a razões relacionadas com o facto de não ter prestado serviço por motivo de parentalidade. O empregador considerou que um dos requisitos previstos na lei para a renovação do contrato não estava preenchido por parte da docente. Esta situação passava pelo facto de um dos critérios fixado para a renovação dos contratos ser «a continuidade de serviço letivo efetivo no agrupamento no ano letivo 2011/2012», sendo que a docente não reuniu esse critério. No entanto, isso só aconteceu porque estava ausente, ausência essa sustentada pela licença de gravidez de risco e licença parental⁷⁷.

Também neste caso o Provedor de Justiça, considerou que “o empregador deveria ter considerado, nos termos do regime da avaliação do pessoal docente, a avaliação que fora por ela obtida no ano escolar imediatamente anterior ao início da gravidez de risco. E quanto ao critério de seleção, o da continuidade de serviço letivo efetivo no ano letivo anterior, havia que o dar como verificado, pois, a ausência ao serviço por motivo de gravidez de risco e de licença parental é equiparada à prestação efetiva de trabalho.”⁷⁸

Por sua vez, a solução adotada pelo empregador é inválida violando a lei, porque a ausência por motivo de maternidade é equiparada ao trabalho efetivo, dando origem a uma discriminação baseada no género, violação essa diretamente proibida pela Constituição, pelo Direito Comunitário e pelo regime jurídico aplicável ao emprego público. Posto isto, o ato decorrente da não renovação do contrato é nulo, uma vez que viola o núcleo essencial do direito à igualdade ou não discriminação por motivo de género, na sua derivação de direito fundamental de acesso a funções públicas e da proteção no decorrer e após a gravidez. O Provedor de Justiça recomendou que fosse declarada a nulidade do ato administrativo que deu origem à não renovação do contrato da queixosa, assim como, a reconstituição da situação em que se encontraria no presente se a renovação do contrato tivesse ocorrido. A recomendação apresentada não foi tida em conta por parte da entidade empregadora⁷⁹.

⁷⁷ Provedoria de Justiça, *op cit*, p. 145.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 145.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 145.

d) Caso 4

O caso que se segue diz respeito a uma docente que pediu mobilidade tendo-lhe a mesma sido recusada. A docente terá pedido a referida mobilidade com o objetivo de prestar apoio à sua enteada portadora de deficiência. No entanto, essa mobilidade apenas é possível quando se trate de «descendente em linha direta».⁸⁰

O Provedor de Justiça defendeu, perante o empregador público, que o instrumento de mobilidade serviria para ajudar os docentes na doença, concedendo a prática e desempenho normal que a sua atividade requer, focando-se também na proteção da família. Neste caso, a decisão do empregador deveria ter ido noutro sentido visando a não violação do princípio da igualdade. Uma vez que a filha do seu cônjuge necessitava da sua ajuda sendo completamente dependente da docente e a queixosa se encontrava em comunhão de mesa e habitação com o pai da doente, tendo já constituído um elo forte a que se pode designar de família nuclear, não poderá existir nenhuma razão que consubstancie o não aproveitamento deste regime pela docente.⁸¹

A solução proposta pelo Provedor de Justiça é também a acolhida no direito laboral privado com vista a conciliar a atividade laboral com a vida familiar e a garantir aos trabalhadores condições sociais dignas. Por sua vez, a atuação do Provedor de Justiça fez com que o membro do governo competente propusesse a modificação do “regime da mobilidade por doença dos docentes de carreira acautelando expressamente situações como a aqui considerada”, proposta esta que foi aceite, tendo o regime jurídico alterado em conformidade.

Em todas as situações descritas estavam em causa situações relacionadas com questões de género e, embora em algumas delas não se possa falar em discriminação com base no género em sentido restrito, verifica-se que a desconsideração das especificidades de género levaria à violação de vários direitos, nomeadamente do direito à igualdade.

4. Os Direitos Humanos e as suas características

Os Direitos Humanos encerram um conjunto de características indissociáveis destes sendo, para o efeito, universais, interdependentes e indivisíveis. Importa agora mencionar, com mais pormenor, cada uma destas características, características essas

⁸⁰ Provedoria de Justiça, *op cit*, p. 145.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 145 e 146.

fundamentais para compreendermos a importância dos Direitos Humanos numa orçamentação sensível ao género, uma vez que as mesmas enfatizam a impossibilidade de qualquer tipo de desigualdade ou discriminação negativa.

4.1. Universalidade

A universalidade dos Direitos Humanos é um tema complexo, uma vez que tais direitos continuam a ser violados. No plano dos princípios, os Direitos Humanos são passíveis de ser invocados pelo Homem contra todo e qualquer poder político, fazendo surgir uma relação vertical e outra lateral. Quanto à relação vertical remete-nos para a relação estabelecida entre o cidadão e o poder, ou seja, uma possibilidade de os Direitos Humanos surgirem como uma reivindicação. Já no que diz respeito a uma relação lateral refere-se a uma necessidade de cooperação e solidariedade. As duas relações anteriormente descritas coexistem nos Direitos Humanos, sendo que a relação vertical está preponderantemente ligada aos direitos civis e políticos⁸², relacionando-se com o cidadão e o poder; já, e no que diz respeito à relação lateral, esta coloca o acento tónico nos direitos económicos e sociais e refere-se à ação do Estado na redistribuição da riqueza⁸³.

Por outras palavras, os Direitos Humanos dizem-se universais pois os seus destinatários são todas e quaisquer pessoas pelo simples facto de o serem, isto é, não pode ser dada qualquer relevância a fatores como o género, a religião, etnia ou classe social no que concerne à atribuição dos mesmos⁸⁴. Assim, é o ato de nascer que atribui estes direitos aos seus destinatários e o ato de existir impõe que haja a atribuição e livre usufruto dos mesmos, sendo a universalidade dos Direitos Humanos sustentada pela dignidade e pelo igual valor atribuído a todas as pessoas⁸⁵.

Neste sentido, importa ainda referir que a universalidade dos Direitos Humanos não se confunde nem obsta à existência de uma diversidade cultural, isto é, universalidade não significa nem pressupõe uniformidade. Como sabemos, por exemplo, os direitos económicos, sociais e culturais são alcançados através de medidas que visam o alcance dos mesmos de forma progressiva. No entanto, essas medidas podem variar de país para

⁸² Matéria estudada mais à frente, a partir da página 31.

⁸³ MBAYA, Etienn-Richard, *op cit*, p. 28.

⁸⁴ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 384.

⁸⁵ MBAYA, Etienn-Richard, *op cit*, p. 31.

país, isto é, são os países mediante a sua situação económica que devem definir as medidas e programas necessários⁸⁶.

4.2. Inalienáveis

Em termos simplificados podemos afirmar que ninguém, em circunstância alguma, perde os seus Direitos Humanos, uma vez que os mesmos são inseparáveis da natureza humana, logo são inerentes a todos os seres humanos. Por outras palavras, os Direitos Humanos são inalienáveis, ou seja, aplicam-se a todas as pessoas, em todos os lugares e nunca podem ser renunciados por estas, mesmo que as mesmas deem o seu consentimento, isto é, são intrínsecos à pessoa humana, o ato de nascer faz atribuir automaticamente Direitos Humanos⁸⁷.

No entanto, é também essencial referir que, em certas situações, os mesmos podem ser restringidos ou suspensos. Por exemplo, há ou pode haver privação da liberdade aquando se verifica que um indivíduo cometeu um crime. A restrição da liberdade e de outros direitos pode ainda ocorrer noutras circunstâncias como é o caso do novo coronavírus onde os governos, por todo o mundo, restringiram a liberdade de movimento ao imporem um estado de quarentena⁸⁸.

4.3. Indivisíveis e interdependentes

Os direitos são ainda indivisíveis uma vez que não é possível dividir um direito. Podemos afirmar que um direito, em termos integrais, é constituído por várias pequenas fragmentações que o fazem ser o que efetivamente ele é, por exemplo: o direito à educação não envolve somente a possibilidade de frequentar uma escola, mas também que essa escola tenha todas as condições higiénicas e de segurança garantidas, que o ensino seja de qualidade, que seja acessível chegar a esse estabelecimento por via de transportes públicos, etc.⁸⁹.

Por outro lado, os Direitos Humanos são interdependentes uma vez que não é possível estabelecer uma hierarquia entre as categorias de direitos, dependendo todas umas das outras. Neste prisma, podemos afirmar que a violação de um direito pode ter

⁸⁶ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 384

⁸⁷MOREIRA, Vital & GOMES, Marcelino Carla, *op cit*, pp. 53 e 54.

⁸⁸ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, pp. 383.

⁸⁹ OLIVEIRA, Iara Pietricovsky; MORONI, José António & BEGHIN, Nathalie, *op cit*, p. 14.

consequências nefastas e impedir o usufruto de outros direitos, por exemplo: a falta de saneamento básico terá inevitavelmente consequências no direito à saúde.

Podemos ainda afirmar que os Direitos Humanos se encontram todos interligados não podendo ser vistos separadamente. Assim, por exemplo, o gozo de um direito poderá depender do gozo de muitos outros direitos⁹⁰.

Em suma, podemos afirmar que os Direitos Humanos são ainda indivisíveis e interdependentes, já que para que haja um gozo pleno dos direitos económicos, sociais e culturais é essencial uma plenitude no gozo dos direitos civis e políticos e vice-versa⁹¹.

5. As Gerações de Direitos⁹²

Tal como foi referido anteriormente, os Direitos Humanos encerram em si mesmos a base para a garantia de uma vida digna que seja transversal a todos os seres humanos. Para que se viva com o mínimo de dignidade é necessário que haja um suporte mínimo e esse suporte mínimo é garantido pelos Direitos Humanos, sendo composto por setores, tais como, a educação, a saúde, a acessibilidade ao emprego para todos, ou a garantia de proporcionar bens alimentares de forma universal. Para além destas necessidades prementes que devem ser sempre garantidas, existem ainda outros setores que merecem a nossa apreciação, tais como, a garantia do exercício da liberdade de expressão, ou a liberdade religiosa⁹³. Assim, existem várias categorias de Direitos Humanos, nas quais se introduzem, por um lado, os Direitos Civis e Políticos e, por outro, os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

No que diz respeito às gerações de direitos, podemos afirmar, de forma perentória, a existência de três gerações. A primeira geração diz respeito aos direitos civis e políticos e foi trazida pela civilização ocidental; a segunda refere-se aos direitos económicos, sociais e culturais e terá emergido com as revoluções russa e mexicana; por fim, a terceira está relacionada com o direito de solidariedade, encerrando em si o direito à autodeterminação, à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à informação. No

⁹⁰ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 384.

⁹¹ MOREIRA, Vital & GOMES, Marcelino Carla, *op cit*, pp. 53 e 54.

⁹² As gerações de direitos que serão aqui apresentadas são tidas, pela maior parte da doutrina, posição que também acolhemos, como as mais acertadas. No entanto, esta posição não é líquida, existindo divergência no que concerne aos direitos que estão incluídos em cada uma das gerações e também algumas dúvidas no que diz respeito à terceira e quarta gerações, isto é, se os direitos aí incluídos podem, ou não, considerar-se Direitos Humanos efetivos.

⁹³ United Nations Human Rights, *op cit*, p. 11.

entanto, e neste ponto, torna-se relevante afirmar que está a surgir uma quarta geração de Direitos Humanos⁹⁴.

Tendo por base este ponto de partida, importa agora realizar uma breve distinção entre as gerações de direitos que integram vários tipos de direitos, uma vez que, a intervenção do Estado vai divergir dependendo do direito em questão, direito esse que se há de integrar numa dessas gerações. Importa ainda referir que a expressão “gerações de direitos” foi utilizada, pela primeira vez, por Karel Vazak no Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo. Esta expressão tinha como finalidade frisar a evolução dos Direitos Humanos⁹⁵.

5.1. Direitos de primeira geração

A primeira geração de direitos surge com a Declaração de Direitos das Revoluções americana e francesa. Nesta geração de direitos podemos integrar os direitos civis e políticos, referimo-nos a direitos como: o direito à vida; à propriedade; à igualdade perante a lei; entre outros. Assim, os direitos civis e políticos surgem, enquanto teoria, nos séculos XVII e XVIII e têm por base preocupações políticas. Nesta altura, muitas vozes começam a emergir-se no sentido de limitar o poder do Estado e de haver uma maior intervenção e controlo das pessoas sobre as políticas que têm consequências nas suas vidas.

À época surgiram dois valores fundamentais, o primeiro deles está relacionado com a liberdade pessoal e o segundo com a necessidade de proteger o indivíduo contra qualquer violação por parte do Estado⁹⁶.

Posteriormente, já no século XX, os direitos civis e políticos foram consagrados no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (CEDH). Os direitos de primeira geração são tidos, por muitos, como sendo os direitos mais importantes. No entanto, não concordamos com esta abordagem⁹⁷.

Em suma, estes direitos dominaram o século XIX e, no contexto liberal, seriam os únicos direitos no sentido próprio da palavra, uma vez que podem ser exigidos perante

⁹⁴ MBAYA, Etienn-Richard, *op cit*, p. 33.

⁹⁵ FILHO, Alberto de Magalhães Franco, *op cit*, p. 309.

⁹⁶ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 395.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 396.

um tribunal, aplicando-se imediatamente, ao contrário dos direitos de segunda geração⁹⁸. Têm ainda por base a separação entre o Estado e a sociedade pelo que impõem uma não ingerência deste na esfera pessoal dos indivíduos destinando-se à pessoa considerada individualmente, portanto dir-se-ia que não impõem a concessão de meios do Estado para a sua materialização ou concretização^{99 100}.

5.2. Direitos de segunda geração

Os direitos de segunda geração surgiram já no século XX estando relacionados com o princípio da igualdade e sendo os direitos mais importantes para o nosso desiderato, encontrando-se ligados a direitos prestacionais^{101 102}. Os direitos sociais, económicos e culturais foram consagrados no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e também na Carta Social Europeia do Conselho da Europa¹⁰³.

Quando nos referimos aos direitos de segunda geração, referimo-nos a direitos económicos, sociais e culturais, tais como: o direito à segurança social; ao trabalho; a um salário justo; ao lazer e descanso, entre outros. Os direitos de segunda geração estão ligados às relações que estabelecemos em sociedade e às necessidades básicas da vida. Por outras palavras, estes direitos têm por base um acesso igualitário às oportunidades e aos serviços económicos e sociais básicos. Os mesmos têm cada vez mais reconhecimento em termos internacionais, e foram potencializados pela forte industrialização, tendo feito com que o surgimento de uma classe trabalhadora levasse ao aparecimento de um novo significado para aquilo que designamos de vida digna¹⁰⁴.

No que concerne aos direitos económicos podemos incluir o direito ao trabalho, a um padrão mínimo de vida, o direito a uma pensão no caso de pessoas portadoras de deficiência ou de pessoas idosas¹⁰⁵.

Em segundo lugar, os direitos sociais são todos aqueles que se consideram imprescindíveis para a participação numa vida plena em sociedade, fazendo parte destes

⁹⁸ TOSI, Giuseppe (org.), *op cit*, p. 18.

⁹⁹ United Nations Human Rights, *op cit*, pp. 8 e 9.

¹⁰⁰ FILHO, Alberto de Magalhães Franco, *op cit*, pp. 309 e 310.

¹⁰¹ Os direitos prestacionais referem-se ao facto de exigirem a participação e intervenção do Estado na realização da justiça social e na garantia de uma vida digna.

¹⁰² FILHO, Alberto de Magalhães Franco, *op cit*, p. 311.

¹⁰³ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 396.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 396.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 396.

o direito à educação, ao lazer, à saúde e à não-discriminação, direito esse que terá um papel primordial no desenrolar do nosso desiderato¹⁰⁶.

Por último, os direitos culturais dizem respeito à identidade de uma comunidade, a um “modo de vida”. Estes direitos incluem o direito a participar na vida cultural da comunidade, no entanto, nas demais vezes, é dada menos importância a este tipo de direitos¹⁰⁷.

Os direitos de segunda geração exigem uma intervenção do Estado, uma prestação positiva, logo exigem a disponibilização de meios ou recursos por parte do Estado para que se possam efetivar, além disso, a maior parte destes direitos não pode ser exigida em tribunal, sendo de aplicação “progressiva”¹⁰⁸.

5.2.1. A ação positiva ou negativa do Estado tendo em conta a primeira e a segunda geração de direitos e a prevalência, ou não, de uma em relação à outra

Durante algum tempo, sobretudo no decorrer do século XX surgiu a discussão de quais os direitos que deveriam prevalecer. Se, por um lado, havia Estados socialistas que davam prevalência aos direitos económicos, sociais e culturais, por outro, em alguns pontos do mundo, tais como os EUA, era dada preferência aos direitos civis e políticos. As dificuldades passaram sobretudo pela atribuição de igual importância dada aos direitos sociais e económicos em relação aos direitos civis e políticos. Com efeito, os direitos a uma habitação digna, ao acesso à saúde, a um padrão mínimo de vida são fundamentais para garantir a dignidade da pessoa humana, mas esta realidade nem sempre foi reconhecida¹⁰⁹. No entanto, houve uma uniformização nesta matéria e foi atribuída importância idêntica a todas as categorias de direitos na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Teerão, em 1968, e na Conferência Mundial de Viena, em 1993¹¹⁰.

Em termos genéricos, inicialmente era dada uma maior importância aos direitos de primeira geração, pelo que os direitos económicos, sociais e culturais eram vistos como inferiores relativamente aos primeiros. No entanto, no que concerne à dignidade da pessoa

¹⁰⁶ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 396.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 396.

¹⁰⁸ TOSI, Giuseppe (org.), *op cit*, p. 18

¹⁰⁹ Conselho da Europa. “The evolution of Human rights” Retirado do site <<https://www.coe.int/en/web/compass/the-evolution-of-human-rights>> acesso em 16 de setembro de 2020, p. 4.

¹¹⁰ MOREIRA, Vital & GOMES, Marcelino Carla, *op cit*, pp. 53 e 54.

humana estes direitos têm igual relevância. Esta importância nem sempre foi reconhecida pelos governos e muito se deve ao facto de os direitos de segunda geração exigirem, por parte destes, um envelope orçamental elevado obrigando a uma redistribuição dos recursos existentes¹¹¹.

Surtem vários argumentos relacionados com a menor importância que teriam os direitos de segunda geração em relação aos de primeira. Em primeiro lugar, e como foi referido anteriormente, defendia-se que a primeira geração de direitos não impunha uma intervenção do Estado passando-se precisamente o contrário no que diz respeito à segunda geração de direitos¹¹². Por outras palavras, os direitos económicos, sociais e culturais não podem ser realizados de forma imediata, isto é, a curto prazo, sendo que é aos governos, segundo o PIDESC, que cabe demonstrar que estão a adotar medidas que visem uma realização progressiva dos mesmos¹¹³. Quando nos referimos a uma realização progressiva dos Direitos Humanos referimo-nos diretamente “à conquista de todo o escopo e conteúdo do direito”¹¹⁴. A noção de realização progressiva traz-nos ainda a ideia de que, muitas vezes, a realização dos Direitos Humanos não ocorre de forma imediata, sendo que é aos Estados que cabe a função da sua realização através dos meios que considerem adequados, realização essa que pode demorar mais ou menos tempo, dependendo esta de país para país e tendo em conta o desenvolvimento do mesmo e os recursos que cada um deles possui¹¹⁵.

Importa ainda referir que é sobre cada Estado que recai o ónus de provar a efetiva realização, assim como os progressos reais no que respeita aos direitos e à sua plena realização¹¹⁶.

Por uma realização progressiva poderíamos ser levados a crer que a única obrigação dos Estados passaria por um aumento dos recursos disponíveis no que se refere à realização dos Direitos Humanos. No entanto, somos obrigados a refutar essa ideia e a considerar que acompanhada de uma necessidade evidente do aumento dos recursos é indispensável um uso o mais eficaz possível dos recursos que se encontrem disponíveis

¹¹¹ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 398.

¹¹² TOSI, Giuseppe (org.), *op cit*, p. 18.

¹¹³ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 398

¹¹⁴ QUB Budget Analysis Project. Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Framework. QUB Budget Analysis Project. QUB, School of Law, Belfast, 2010. p. 17.

¹¹⁵ *Ibidem*, pp. 17 e 18.

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 17 e 18.

para o efeito. A necessidade de eficácia remete-nos para que todos possuam os requisitos mínimos de subsistência, assim como que tenham acesso a todos os serviços essenciais¹¹⁷.

No entanto, posições há que defendem que esta conceção é incorreta e que se encontra ultrapassada. Assim, consideram que a garantia do cumprimento de todas as gerações de Direitos Humanos exige, invariavelmente, uma intervenção do Estado, embora essa intervenção possa ser realizada num nível mais ou menos intenso¹¹⁸. Assim, podemos afirmar que, no que se refere aos direitos de primeira geração, apesar de não se impor a disponibilização direta de recursos para a sua concretização, torna-se necessário que o Estado se encontre predisposto a garantir o seu cumprimento. Por sua vez, os direitos de segunda geração também obrigam a que os governos se abstenham de certos comportamentos como, por exemplo, não alocar tantos recursos a áreas do país que se encontrem largamente desenvolvidas em relação a outras¹¹⁹.

Quanto aos direitos de segunda geração, muitos argumentam que não são tão importantes quanto os de primeira geração, uma vez que não podem ser realizados de forma imediata, isto é, a curto prazo, sendo que, e como foi referido anteriormente, é aos governos, segundo o PIDESC, que cabe demonstrar que estão a adotar medidas que visem uma realização progressiva destes direitos.

Nesta senda, alguns autores defendem que deveríamos falar em obrigações “positivas” e “negativas” conforme seja imperativo afetar, ou não, recursos diretos do Estado para a concretização dos direitos¹²⁰. Assim, os Direitos Humanos podem exigir uma intervenção positiva ou negativa por parte do Estado, isto é, uma obrigação de *facere* ou, por outro lado, uma obrigação de *non facere*¹²¹. No nosso desiderato, importa dar mais relevo às obrigações de caráter positivo, nesse caso é necessário que o Estado afete recursos para a sua concretização, sendo que essa efetivação é realizada por meio de políticas públicas¹²². Já no que se refere às obrigações negativas, os recursos que são afetados pelo Estado são pouco elevados, assim o comprometimento do Estado deve ser garantido para a sua efetivação, no entanto, a afetação de recursos é diminuta ou até inexistente, pelo menos de forma direta¹²³. Por outro lado, quando falamos em obrigações

¹¹⁷ QUB Budget Analysis Projec, *op cit*, p. 18.

¹¹⁸ Posição essa para a qual tendemos e que se encontra plasmada, por exemplo, no “*Realizing human rights through government budgets*” e no “*The evolution of Human Rights*”

¹¹⁹ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 398

¹²⁰ United Nations Human Rights, *op cit*. pp. 8 e 9.

¹²¹ COELHO, Joana Maria Seabra Tórreres Capaz, *op cit*, p. 4

¹²² United Nations Human Rights, *op cit*, p. 9.

¹²³ *Ibidem*, p. 10.

positivas terá de ocorrer, inevitavelmente, a afetação de recursos públicos. Assim, neste caso, o comprometimento do Estado no que respeita à concretização dos direitos de segunda geração é muito maior, uma vez que a sua concretização só poderá ser efetivada com uma intervenção intensiva do mesmo^{124 125}.

Quando nos referimos a direitos económicos, sociais e culturais é necessária uma intervenção por parte do Estado e as obrigações são garantidas por via do fornecimento de um conjunto de serviços, exigindo a garantia desses serviços que os mesmos sejam tidos em conta na elaboração de qualquer Orçamento do Estado, uma vez que este é o documento primordial no que diz respeito ao planeamento económico, sendo também o meio através do qual se torna perceptível a garantia e o comprometimento dos Estados perante a efetivação e respeito pelos Direitos Humanos. Podemos então afirmar que existe uma conexão entre o Orçamento do Estado e os Direitos Humanos, ou seja, o Orçamento é um dos mais válidos instrumentos no que concerne à efetiva concretização dos Direitos Humanos¹²⁶.

5.3. Direitos de terceira geração

A evolução no reconhecimento de direitos internacionais foi progressiva, tendo havido, ao longo dos tempos, um aprofundamento dos conceitos básicos que foram consagrados no documento da DUDH. O progressivo aumento do número de direitos estatuidos e a clarificação de alguns conceitos surgiu devido à evolução do conceito de dignidade humana e também à necessidade de reagir a novos problemas e ameaças que foram implodindo. É com base nestes pressupostos que surgiu uma nova categoria de direitos, corria a década de 80, os designados direitos de terceira geração¹²⁷.

A esta terceira categoria foi dado o nome de direitos de solidariedade, pois obrigam a que exista cooperação internacional. Estes direitos são uma resposta à complexidade e aos obstáculos que foram surgindo na realização dos direitos de primeira e segunda geração¹²⁸. Assim, a terceira geração de direitos resulta da globalização e da desigualdade emergente entre nações. Se até há bem pouco tempo as gerações de direitos diziam respeito a direitos individuais, esta terceira geração veio atribuir toda a sua

¹²⁴ Esta é a posição defendida pelas Nações Unidas em «The Realizing Human Rights through Government Budgets».

¹²⁵ United Nations Human Rights, *op cit*, p. 11.

¹²⁶ COELHO, Joana Maria Seabra Tóres Capaz, *op cit*, pp. 4 e 5.

¹²⁷ MOREIRA, Vital & GOMES, Marcelino Carla (org.), *op cit*, pp. 53 e 54.

¹²⁸ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 397.

importância aos direitos de caráter coletivo fundando-se no direito de solidariedade. Esta geração de direitos inclui os direitos ao meio ambiente, à paz, à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e à comunicação¹²⁹.

Importa ainda referir que os progressos dos Direitos Humanos têm sido limitados devido a fatores como a pobreza, em muitas zonas do mundo, ou devido às catástrofes ecológicas.

A falta de progressos dos Direitos Fundamentais, assim como, as condições anteriormente apresentadas, fizeram com que muitas vezes se emergissem pelo reconhecimento desta nova categoria de Direitos Humanos. Os direitos de terceira geração possibilitam a garantia de que são estabelecidas as condições adequadas para permitir, sobretudo, num mundo em constante desenvolvimento, que os direitos de primeira e segunda geração sejam reconhecidos¹³⁰. Assim, esta geração está ligada a uma nova ordem internacional. Falamos no direito (Giuseppe Tosi 2004, p. 18 e 19), “a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na DUDH possam ser plenamente realizados”. Por outras palavras, estes direitos têm por base as profundas alterações na ordem social, económica e jurídica, passando a dar-se maior relevância a interesses supra individuais¹³¹.

Quanto a esta geração de direitos importa ainda referir que, apesar de largamente reconhecidos na doutrina, surgem também algumas vezes que se opõem ao reconhecimento destes direitos enquanto categoria de Direitos Humanos, considerando que os mesmos são coletivos, uma vez que a sua realização plena dependerá de uma comunidade ou até de um país e afirmando que somente pessoas, individualmente consideradas, podem realizar os Direitos Humanos. No entanto, alguns direitos coletivos já foram internacionalmente reconhecidos em documentos como, por exemplo, na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e na Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Aliás, a própria DUDH consagra o direito à autodeterminação¹³².

¹²⁹ FILHO, Alberto de Magalhães Franco, *op cit*, p. 312.

¹³⁰ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 397.

¹³¹ FILHO, Alberto de Magalhães Franco, *op cit*, p. 312.

¹³² BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 397.

5.4. Direitos de quarta geração

Esta é uma geração de direitos muito recente e que ainda se encontra em discussão. Esta geração está relacionada com o comprometimento das gerações atuais para com as gerações futuras e também com a sustentabilidade, isto é, com a necessidade de as gerações atuais deixarem o mundo melhor ou, pelo menos, não o piorar. Importa ainda acrescentar que esta quarta geração de direitos envolve todas as anteriores¹³³.

¹³³ TOSI, Giuseppe (org.), *op cit*, p. 19

Conclusão

O Capítulo anterior teve por base a necessidade de esclarecer e contextualizar alguns conceitos importantes referentes aos Direitos Humanos.

Em termos sumários, ao longo do mesmo fizemos uma breve alusão à dignidade da pessoa humana, uma vez que esta se encontra intimamente ligada aos Direitos Humanos; referimos as iluminações que foram sucedendo durante séculos e que, mais tarde, proporcionaram a origem dos Direitos Humanos tal como hoje os conhecemos; visitámos a DUDH e alguns dos seus artigos, que consideramos ser os mais importantes para o nosso desiderato; explanámos algumas das características dos Direitos Humanos; e, finalmente, referimos as diferentes gerações de Direitos Humanos e atribuímos-lhes o valor que irão ter no desenrolar do nosso tema.

Em suma, esta explanação servirá de apoio para uma melhor compreensão dos Capítulos que se seguem, contribuindo para interligar aquilo que são os Direitos Humanos e, dentro destes os Direitos das Mulheres, assim como perceber, em termos gerais, quais as vantagens de considerarmos uma orçamentação sensível ao género e, em que medida, esta poderá ser a mais eficiente para o alcance dos Direitos Humanos.

Capítulo II

Orçamentação sensível ao género

Introdução

O conceito de género foi inicialmente introduzido de forma a combater o termo biológico “sexo”, tendo como objetivo introduzir a ideia de que não existem papéis determinados biologicamente que devem ser atribuídos a homens ou mulheres pelo simples facto de o serem. O conceito de género é, portanto, mutável e vai sofrendo alterações conforme a sociedade e o tempo histórico em que se encontra inserido. Esta noção espoleta, invariavelmente, a noção de que, hoje, existem mais que dois géneros, considerando, certos autores, que existem múltiplos modos de vida e não somente dois modos, é o caso de Regina Frey. Apesar disso, a maioria das sociedades continua a considerar os seus membros nestes dois grupos de género e, neste desiderato, é essa distinção que iremos ter sempre em consideração. No entanto, é sempre importante sublinhar que esse paradigma se encontra em mudança nas sociedades modernas¹³⁴.

A naturalidade das diferenças biológicas entre homens e mulheres leva-nos à designação de sexo feminino e sexo masculino, sendo impossível não atender de forma natural e até positiva a essa diversidade. No entanto, vezes se emergem no sentido de considerar que a ideologia biológica surge de forma artificial sendo, por isso, uma construção da própria sociedade, construção essa que deverá ser erradicada. Em nosso entender, esta perspectiva é errónea, uma vez que as diferenças naturais são consubstanciadas pelo próprio sexo, sexo esse que é atribuído a cada um de nós à nascença e que traz uma diversidade imprescindível para o nosso ecossistema. Com efeito, admitir essas diferenças é realçar a riqueza e diversidade na sociedade e não “aplaudir” ou incentivar qualquer tipo de discriminação¹³⁵.

Em termos estruturais e terminológicos, o género é visto como uma possível divisão da sociedade em categorias que são diferentes entre si, mas se que complementam, ou seja, de um lado temos os homens e do outro as mulheres, de um lado temos os meninos e do outro as meninas. A questão premente que, neste ponto, importa tratar está relacionada com o facto de que essa divisão leva a que sejam atribuídos diferentes papéis

¹³⁴ FREY, Regina. Paradoxes of Gender Budgeting. *In* The First International Conference on GRB and Social Justice. Genderbüro, Berlin, 2008. p. 11.

¹³⁵ LORBER, Judith. Using Gender to Undo Gender: A Feminist Degendering Movement. *Feminist Theory*. Brooklyn College and Graduate School, City University of New York, 2000. p. 80.

na sociedade a esses homens e mulheres, papéis que são distribuídos desde muito cedo e que levam a que os comportamentos e a forma de estar em sociedade seja diferente. A amplitude das diferenças está dependente da cultura, da família e da sociedade em que cada uma dessas pessoas se encontra inserida, isto é, depende do seu contexto social e das suas circunstâncias¹³⁶.

Existem ainda outros fatores relevantes na sociedade e que demonstram as diferenças e desigualdades entre indivíduos como é o caso da etnia, da religião, da orientação sexual, da classe social, ou seja, podemos afirmar que existe uma interseccionalidade e, portanto, a divisão binária entre homens e mulheres pode nem sempre ser a melhor a ser adota, no entanto, muitas vezes, acabam por ser supridas as restantes diferenças, adotando-se apenas estas duas categorias¹³⁷.

Importa referir que apesar de a divisão entre homem e mulher se encontrar devidamente consolidada na sociedade, o seu conteúdo tem sofrido alterações ao longo do tempo com a mutabilidade da própria sociedade. Por exemplo, as divisões de trabalho e o desempenho das atividades profissionais alteraram-se com a mudança dos meios de produção do setor secundário e terciário, o que leva a uma alteração das próprias estruturas familiares¹³⁸.

Neste desiderato o que nos propomos fazer é uma análise genérica daquilo a que chamamos orçamentação sensível ao género. Definir o conceito, delimitá-lo e compreendê-lo são tarefas essenciais.

Em suma, neste capítulo, torna-se relevante percebermos não só a distribuição das despesas públicas entre homens e mulheres, mas também a adequação das dotações das despesas prevendo a realização dos direitos tendo sempre como pano de fundo as obrigações dos governos no que diz respeito aos Direitos Humanos e à promoção e garantia dos mesmos por via das finanças públicas¹³⁹.

¹³⁶ LORBER, Judith, *op cit*, p. 82.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 82.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 82.

¹³⁹ KHAN, Zohra & BURN, Nalini, eds. Financing for gender equality. Realising Women's Rights through Gender Responsive Budgeting. London: Palgrave Macmillan UK, 2017. pp. 25 e 26.

1. Orçamento de Estado – uma introdução necessária

Antes de falarmos em orçamentos sensíveis ao género e da sua ligação com os Direitos Humanos, é necessário perceber o que é o Orçamento e por quem é elaborado.

O orçamento é uma lei e, sendo-o, terá de ser aprovado pelo Parlamento antes da sua entrada em vigor. Este é uma das leis mais importantes, uma vez que encerra em si mesma o conjunto de prioridades económicas e sociais do governo, estipulando, por isso, o tipo de despesas que o governo planeia realizar assim como o tipo de receitas que pretende arrecadar. O orçamento determina e define de onde provêm as receitas do governo e como são usados esses fundos públicos¹⁴⁰.

Assim, o orçamento público é um ato produzido pelos Estados com o objetivo de prever receitas e fixar despesas para o exercício financeiro seguinte, de forma o mais eficiente possível¹⁴¹, configurando a demonstração financeira da receita¹⁴² esperada e das despesas¹⁴³ planeadas pelo governo durante um determinado período no tempo, normalmente um ano¹⁴⁴. Representa ainda a declaração política mais importante que é efetuada pelo governo, sendo um instrumento que demonstra as prioridades deste consagrando, para o efeito, os objetivos fiscais, económicos e financeiros, assim como, as prioridades do governo em termos sociais e económicos¹⁴⁵.

O orçamento permite, por esta via, compreender o nível de comprometimento do governo para com as questões relacionadas com o género¹⁴⁶. Permite-o pelo simples facto de as políticas públicas e opções governamentais, no que respeita à alocação de recursos nos orçamentos públicos, deixarem transparecer as preferências e prioridades que os governos têm, não podendo, por isso, o Orçamento do Estado ser visto como

¹⁴⁰ MARUZANI, Nyevero; MATOPE, Nogget & CHAURAYA Efiritha. Gender equality from a gender budgeting perspective. *International Journal of Asian Social Science*, 2011. p. 3.

¹⁴¹ BITENCOURT, Daniella. Orçamento Público e a Efetivação dos Direitos Humanos. Retirado do site [«https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos_20172/4924/1996/2441.pdf»](https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos_20172/4924/1996/2441.pdf) acesso em 25 de março de 2020, p. 3.

¹⁴² Receita é o dinheiro que o governo espera arrecadar num determinado período orçamental. Neste cômputo entram os impostos, as contribuições para a segurança social, as taxas ou encargos de serviços, etc.

¹⁴³ Despesa é o dinheiro que o governo estima gastar. As despesas podem ser de duas ordens: 1) despesas correntes que incluem despesas com salários de funcionários públicos, com a segurança social, e com a provisão de bens e serviços, subsídios, etc. Normalmente, estas despesas são efetuadas num só período orçamental; 2) os gastos de capital que incluem despesas em infraestruturas. Este tipo de alocações pode ser distribuído ao longo dos anos.

¹⁴⁴ Em Portugal trata-se de um ano civil.

¹⁴⁵ Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (PpDM). “A importância dos orçamentos sensíveis ao género”. Retirado do site [«http://plataformamulheres.org.pt/wp-content/ficheiros/2018/04/Brochura-Orcamentos-Sensiveis-Genero.pdf»](http://plataformamulheres.org.pt/wp-content/ficheiros/2018/04/Brochura-Orcamentos-Sensiveis-Genero.pdf) acesso em 02 de Abril de 2019, p. 3.

¹⁴⁶ BUDLENDER, Debbie and HEWITT, Guy. *A Practitioners’ Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets*. London: 2003. pp. 33-35.

simples documento técnico, representando, inevitavelmente a orientação do governo e a forma como este atende às necessidades dos seus cidadãos¹⁴⁷.

O orçamento foi reconhecido, por muitos, como sendo a ferramenta de política económica mais importante de qualquer governo permitindo que todos aqueles que vivem em território nacional consigam deslindar as prioridades que cada governo destina à nação. Todo e qualquer orçamento é formulado a partir de um processo formal, processo esse que é desempenhado por um governo e que depois é aprovado pelo parlamento. Por outro lado, o conceito de género pode ser tido como uma instituição social, consagrando normas que destrinçam a dualidade entre homens e mulheres. Muitos defendem que este conceito surgiu com vista a estipular normas sociais que se estendem aos papéis que vulgarmente são atribuídos a homens e mulheres nas esferas pública e privada. Alguns autores, tais como Lorber (2000) defenderam que a política de igualdade de género teria inevitavelmente de se escapular dessa dualidade para que fosse possível a real implementação da igualdade. Para tanto, fixou normas de género, relativas sobretudo a trabalho não remunerado, no qual podemos incluir a prestação de cuidados ou o trabalho doméstico e a implicação que esse trabalho não remunerado teria em termos efetivos para o emprego, *status* económico e social de ambos os géneros^{148 149}.

Tendo em conta a exposição anterior, é possível afirmar que os orçamentos do Estado têm, portanto, influência no género, uma vez que ocorrem no interior de instituições políticas que permitem demonstrar as desigualdades que existem entre homens e mulheres em termos globais no que concerne a vários setores, tais como, a distribuição dos recursos económicos e políticos, assim como os diferentes setores e papéis que desempenham na sociedade. Deste modo, a orçamentação sensível ao género e uma perspetiva voltada para o género devem ter em conta esses procedimentos institucionais como um possível foco de mudança para que a igualdade de género passe a ser um objetivo político tido em conta por todos (Chappell 2006)¹⁵⁰.

Ao processo orçamental está associado um ciclo de etapas constituído por metas fiscais e políticas, assim é necessário, tal como referem Angela O'Hagan e Elisabeth Klatzer (2018, p.23), “formular o orçamento anual e apresentá-lo para que seja aprovado

¹⁴⁷ Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (PpDM). “A importância dos orçamentos sensíveis ao género”, *op cit*, p. 3.

¹⁴⁸ A questão referente ao trabalho não remunerado será tratada, de forma mais pormenorizada, no capítulo seguinte.

¹⁴⁹ O'HAGAN, Angela & KLATZER, Elisabeth. Gender Budgeting in Europe. Developments and Challenges. Switzerland, 2018. p. 22.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 23.

pelo Parlamento; controlar e executar o orçamento anualmente; preparar relatórios de contas e financeiros, incluindo auditoria e supervisão independentes”. O processo orçamental seguindo estas etapas estipula metas em termos fiscais e políticos e permite a análise de género e a sua integração em termos políticos no que concerne aos planos orçamentais, através de um conjunto relevante de ferramentas que permitem analisar o impacto do género¹⁵¹.

Em suma, o orçamento representa a mais importante ferramenta de política relacionada com a economia de que qualquer governo dispõe e permite compreender as prioridades do mesmo. Uma vez que o Parlamento é o órgão representativo dos cidadãos, este torna-se o local indicado para assegurar que o orçamento é capaz de satisfazer, de forma o mais eficiente possível, as necessidades da nação através dos recursos disponíveis¹⁵².

2. Orçamentação sensível ao género

O orçamento sensível ao género baseia-se no orçamento, uma vez que, e tal como foi referido anteriormente, o orçamento é a política mais importante de um governo. Em termos práticos, a falta de orçamento significaria a falta de dinheiro, e sem dinheiro tornar-se-ia impossível que o governo implementasse qualquer política de forma efetiva.

Em termos latos, um orçamento sensível ao género permite que as necessidades e os interesses individuais de grupos sociais concretos sejam tidos em consideração no orçamento e dentro desses grupos encontram-se os interesses das mulheres e dos homens. Assim, este orçamento foca-se primordialmente no género e sobretudo nas relações que se estabelecem entre homens e mulheres e, nesta senda, importa focar que não tem somente em conta as mulheres, isto é, quando no referimos a género estamos a mencionar o género feminino e masculino com todas as suas complexidades. No entanto, também é importante referir que o orçamento sensível ao género reconhece que, na maior parte das vezes, as mulheres acabam por sair prejudicadas no que concerne às relações entre géneros¹⁵³. Assim, o principal objetivo da orçamentação sensível ao género é o de conseguir que o orçamento do governo tenha em consideração a igualdade de género e os

¹⁵¹ O'HAGAN, Angela & KLATZER, Elisabeth, *op cit*, p. 23.

¹⁵² Krafchik, W., and J. Wehner. The Role of Parliament in the Budget Process. Institute for Democracy in South Africa: Budget Information Service, 2008. p. 1.

¹⁵³ BUDLENDER, Debbie. Budgeting to Fulfill International Gender and Human Rights Commitments. UNIFEM. Zimbabwe, 2004. p. 7.

direitos das mulheres. Para que seja alcançado este objetivo torna-se imprescindível investir em programas e medidas capazes de alcançar os objetivos pretendidos, assim como, oferecer indicadores que sejam capazes de auxiliar os defensores deste tipo de orçamentação a conhecer todas as alterações e melhorias alcançadas¹⁵⁴.

A orçamentação sensível ao género foi forjada numa tentativa de se alcançar a igualdade de género. Esta estratégia tem vantagens óbvias que se prendem com a análise das políticas e programas que são levados a cabo pelos governos sob o ponto de vista da igualdade e que permite uma alocação de recursos mais eficiente¹⁵⁵.

Em termos teóricos, a orçamentação sensível ao género é considerada uma estratégia que visa analisar a política orçamentária abrangendo, por isso, todo o processo orçamentário, uma vez que também analisa o orçamento em concreto, esta definição é-nos oferecida pelo Conselho da Europa. Importa ainda referir que a orçamentação sensível ao género transcende a própria noção de orçamento tendo em conta também outras matérias como, por exemplo, a economia de cuidado e, em termos mais latos, o trabalho não remunerado¹⁵⁶. Por outras palavras, consiste num método que estuda e analisa os orçamentos de forma a compreender de que modo os mesmos afetam os géneros, os diferentes grupos sociais e económicos, tratando-se de uma avaliação efetuada com o objetivo de estabelecer a igualdade de género na tomada de decisões¹⁵⁷.

Em segunda linha, a orçamentação sensível ao género é uma forma de integrar a perspetiva do género em todas as etapas do processo orçamental, isto é, no seu planeamento, implementação e avaliação com o objetivo de que as políticas orçamentais tenham em conta o género, não discriminando nenhum deles em detrimento do outro (Reina, 2010, p. 4). Assim sendo, analisar as políticas orçamentais é uma forma de analisar a política de um governo, sendo que num orçamento sensível ao género é essencial a realização dessa análise. Para se realizar uma análise tendo em conta a orçamentação sensível ao género, Budlender propõe cinco passos essenciais:

- i. Primeiramente, é necessário descrever a situação dos homens e das mulheres e de todos os subgrupos existentes em cada setor;
- ii. Compreender e perceber se as políticas governamentais são sensíveis ao género;

¹⁵⁴ MARUZANI, Nyevero; MATOPE, Nogget & CHAURAYA Efiritha, *op cit*, p. 1.

¹⁵⁵ FREY, Regina, *op cit*, p. 1.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 4.

¹⁵⁷ MARUZANI, Nyevero; MATOPE, Nogget & CHAURAYA Efiritha, *op cit*, p. 4.

- iii. Verificar se o orçamento tem recursos suficientes alocados para implementar uma política sensível ao género. É neste ponto que o orçamento sensível ao género introduz uma novidade, isto é, mesmo que o segundo ponto mostre que uma política tem bondade, nada se irá efetivamente alterar a não ser que seja alocado o dinheiro necessário para implementar os programas destinados a esse objetivo;
- iv. Verificar se a despesa é realizada de acordo com o que houvera sido planeado;
- v. Por fim, é necessário examinar o impacto das políticas, ou seja, se as políticas com vista à igualdade de género foram realmente efetivadas e se alteraram a situação presente no ponto i., se estas alterações não ocorrerem quer dizer que é necessário alterar as políticas e programas¹⁵⁸.

Não nos referimos à criação de orçamentos diferentes/separados para homens e mulheres, mas sim a um ensaio com vista a desagregar os orçamentos tradicionais do governo. No entanto, isto não impede que, por vezes, o governo possa tomar uma decisão de alocar determinados recursos que apenas irão beneficiar um dos géneros. O papel da orçamentação sensível ao género é sobretudo o de trazer a conscientização relativa ao género para todas as políticas e orçamentos de um governo, podemos então afirmar que o mesmo é sobre a integração ou *mainstreaming*¹⁵⁹. O orçamento de género refere-se a uma aplicação da incorporação da perspetiva do género no processo orçamental, sendo que vários atores podem contribuir para a sua construção, tais como os membros do governo ou a própria sociedade civil, podendo ser feito a nível nacional ou local, e o mesmo dizer respeito a todo o orçamento ou somente a setores isoladamente considerados¹⁶⁰.

A implementação de um orçamento que tenha em conta o género exige um esforço acrescido, uma vez que é necessário avaliar o impacto que cada política orçamental tem em termos de género sendo que, para isso, são necessárias diversas informações diretamente relacionadas com as despesas e as receitas do Estado, de forma a compreender como essas políticas têm em conta as relações de poder e as estruturas sociais¹⁶¹.

A orçamentação sensível ao género tem como propósito uma mudança institucional relacionada com a mudança da alocação de recursos, assim como da sua

¹⁵⁸ BUDLENDER, Debbie. Budgeting to Fulfill International Gender (...) Commitments, *op cit*, p. 8 e 9.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 8.

¹⁶⁰ ARUZANI, Nyevero; MATOPE, Nogget & CHAURAYA Efiritha, *op cit*, p. 4.

¹⁶¹ FREY, Regina, *op cit*, p. 5.

captação no interior das instituições políticas e nos processos orçamentais com vista a atingir a igualdade de género¹⁶², permitindo desmistificar os programas e decisões orçamentais e políticas que levam a uma cegueira de género e à desconsideração das diferenças de género perpetuadas por práticas institucionais. A maior parte das iniciativas sensíveis ao género apoiam a análise do orçamento tendo em conta três categorias distintas da despesa. Dentro dessas categorias inserimos:

- i. As despesas que dividem de forma precisa os homens e as mulheres, falamos, por exemplo, em programas de saúde direcionados somente para as mulheres. Este tipo de despesa representa uma parte muito diminuta da totalidade do Orçamento do Estado;
- ii. As despesas que visam promover a igualdade de oportunidades nos cargos públicos. Este segundo tipo de despesa é relevante, uma vez que os salários atribuídos a funcionários públicos representam uma fração elevada da despesa nos orçamentos em quase todos os países;
- iii. As despesas em termos genéricos e de que forma estas têm impacto nos homens e mulheres. Esta categoria é a mais importante, e é tão importante porque nos mostra que temos de olhar para todas as políticas e programas e para os orçamentos que as incluem para compreender quais são as diferentes necessidades de homens e mulheres. Por exemplo, determinar a quantidade de mulheres e homens que são iletrados e quais são os programas que o governo oferece para os educar¹⁶³.

Posto isto, é relevante afirmar que, na elaboração do orçamento, importa ter em conta as realidades e características diversas entre mulheres e homens e integrar essa análise no processo político consagrando medidas que promovam a eliminação da desigualdade de género. A alocação de recursos desprovida do género, isto é, a desconsideração do impacto das políticas sobre homens e mulheres leva a resultados de desigualdade, uma vez que a alocação de recursos públicos não é neutra no que se refere aos resultados levando à “cegueira de género” (Elson, 1997)¹⁶⁴.

A orçamentação sensível ao género permite a análise do género durante todo o processo orçamental aquando da formulação das decisões políticas, decisões essas que são demonstradas na despesa e receita dos governos.

¹⁶² O'HAGAN, Angela & KLATZER, Elisabeth, *op cit*, p. 19

¹⁶³ BUDLENDER, Debbie. Budgeting to Fulfill International Gender (...) Commitments, *op cit*, pp. 9 e 10.

¹⁶⁴ O'HAGAN, Angela & KLATZER, Elisabeth, *op cit*, p. 21.

Admitir as diferenças tendo em conta o sexo feminino e masculino é uma realidade que em nada deve chocar, uma vez que as características biológicas são diversas e dentro da individualidade de cada um também existirão sempre diferenças. A padronização absoluta é algo incorreto e que em nada contribui para a igualdade. No entanto, as diferenças tendo em conta o género são de outra génese, não estando relacionadas com fatores biológicos, mas sim com o próprio contexto social, pelo que há sempre uma mutabilidade que inevitavelmente estará relacionada com o tempo e o espaço. Neste sentido, podemos afirmar que o próprio contexto influencia a ação e o papel de cada género na sociedade, apesar disso, esse papel pode ser condicionado mais ou menos fortemente dependendo do contexto em que cada um estará inserido. Deste modo, admitir as diferenças naturais entre o sexo feminino e masculino é uma componente imprescindível para promover a igualdade de género, tendo sempre em conta a especificidade e os interesses de cada um, numa tentativa de erradicar os preconceitos e estereótipos existentes que limitam a entrada em alguns setores de atividade, seja por parte das mulheres em certos setores, seja por parte dos homens noutros¹⁶⁵.

Uma vez que homens e mulheres têm papéis, necessidades e estatutos diferentes na sociedade leva a que a aplicação dos orçamentos tenha impactos diversos sobre estes. A aplicação das políticas públicas que tenha em conta todas estas dimensões pode ser feita por via dos orçamentos nacionais, sendo os mesmos instrumentos imprescindíveis para a sua concretização.

A partir da década de 1980 vários países começaram a promover diversas ações e a tomar medidas concretas com vista à inclusão da dimensão do género nos seus orçamentos. Essas ações tinham como objetivo promover uma repartição equilibrada dos recursos entre homens e mulheres. A inclusão da dimensão do género nos orçamentos é um instrumento que permite alcançar uma maior eficiência, uma vez que garante que as políticas orçamentais sejam direcionadas para colmatar as necessidades de homens e mulheres, evitando a existência de políticas que simbolizem perdas quer em termos económicos quer em termos sociais, isto é, garantindo e promovendo o bem-estar. As iniciativas que têm sido desenvolvidas pelos países são diferentes e cada país tem adotado a sua própria estratégia. No entanto, todas elas são focadas em resultados, uma vez que

¹⁶⁵ SÁ, Ana I. O Orçamento inclui o compromisso político da implementação de medidas com impacto de género (gender budgeting). O que é isto? Como (e) funciona? O que fazem outros países? Informação retirada do site Observador. <<https://observador.pt/especiais/homens-vs-mulheres-a-promocao-da-igualdade-de-genero->> acesso em 29 abril de 2019

implicam o estudo do impacto que as políticas orçamentais podem ter sobre homens e mulheres¹⁶⁶.

3. História e evolução da orçamentação sensível ao género

A orçamentação sensível ao género surgiu enquanto movimento capaz de reformar os processos orçamentais. Por volta da década de 1980 começaram a surgir novas abordagens à igualdade de género com o objetivo de ultrapassar formulações políticas desenhadas por instituições maioritariamente dominadas por homens. Dentro dessas abordagens surgia como dominante a incorporação da perspectiva de género em todos os processos orçamentais e estágios do processo político, a qual foi designada por “mudanças transformadora” (termos de Ress, 2006; Hepple, 2014)¹⁶⁷.

Assim, a primeira vez que se tentou utilizar o conceito de integração da perspectiva de género no processo orçamental terá sido por volta de finais do século XX. No entanto, esta perspectiva não foi muito bem acolhida, uma vez que se julgaria muito distantes estas duas realidades, isto é, a igualdade entre homens e mulheres e o Orçamento do Estado. À época não era perceptível como se poderia interligar estas duas realidades tão dispare, isto é, se, por um lado, as questões da igualdade estão entregues às políticas sociais, por outro os orçamentos situam-se no domínio de ação do Ministério das Finanças. Apesar de cada vez mais se promover a igualdade entre homens e mulheres, a verdade é esta questão não é prioritária, isto é, as políticas económicas continuam a ser as mais relevantes e o espaço deixado às questões da igualdade permanece diminuto. No entanto, esta situação tem vindo a sofrer alterações. Em muitos países, começou a integrar-se a perspectiva de género no processo orçamental. Alguns países europeus têm tomado medidas para a implementação de orçamentos sensíveis ao género e muitas dessas medidas passam pela base legislativa. Existem ainda países onde há uma forte ligação ao *mainstreaming* de género, estando este muito ligado a sistemas, atividades, instrumentos governamentais e experiências que são incluídas no processo orçamental. Outros países há em que as iniciativas e medidas tomadas no âmbito da integração da perspectiva de género no processo orçamental surgiram através de projetos com vista a perceber o seu possível sucesso e benefícios.

¹⁶⁶ QUINN, Sheila. Manual sobre a implementação prática de uma perspectiva de género no processo orçamental. Tradução de Dina Canço e Andreia Marques. Lisboa, Comissão para a Igualdade de Género, 2013. p. 9.

¹⁶⁷ O'HAGAN, Angela & KLATZER, Elisabeth, *op cit*, p. 26.

Para que a integração da perspectiva género no processo orçamental seja bem-sucedida é necessário que se efetuem mudanças estruturais, quer ao nível da própria mentalidade da sociedade civil, quer através das medidas que são implementadas. Neste caso, é necessária a participação mais alargada no processo de elaboração orçamental, participação essa que se irá centrar numa maior importância atribuída às questões relacionadas com a igualdade e numa maior relevância dada à económica social através de alterações significativas nos orçamentos nacionais. Apesar disso, não será fácil aplicar estas medidas e efetuar estas alterações estruturais, uma vez que a integração da perspectiva de género no processo orçamental impõe um esforço acrescido. Assim, a integração desta perspectiva no processo orçamental a par do *mainstreaming* de género trata-se de uma iniciativa completamente inovadora e sem precedentes, logo terá de ser pautada por mudanças organizacionais que poderão dar origem a resultados políticos e orçamentais positivos, mas que não deixam de constituir mudanças que exigem um esforço acrescido¹⁶⁸.

Apesar de o caminho ser longo, e de só recentemente ter começado a ser trilhado, existem já vários instrumentos e estratégias internacionais que foram criadas para o efeito. No que concerne às iniciativas internacionais relacionadas com a igualdade de género, estas estão presentes desde 1966 data do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos Sociais e Culturais, sendo que, desde essa altura foi imposto a todos aqueles que o adotaram a inclusão de medidas relacionadas com esta matéria.

Posteriormente, em 1979, cerca de 180 Estados ratificaram a Convenção das Nações Unidas para Eliminar Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW). Já em 1995 surgiu a Declaração de Pequim sobre uma Plataforma de Ação na qual está expressamente consagrada, nos seus pontos 345¹⁶⁹ e 346¹⁷⁰, a inclusão no

¹⁶⁸ QUINN, Sheila, *op. cit.*, pp. 16-18.

¹⁶⁹ Quanto ao ponto 345 este refere-se aos “recursos humanos e financeiros que têm sido geralmente insuficientes para o progresso das mulheres, o que tem contribuído para a lentidão dos resultados alcançados na execução das Estratégias de Nairobi para o Progresso das Mulheres. Uma execução plena e efetiva da Plataforma de Ação, (...), requer um compromisso político que disponibilize recursos humanos e financeiros para o empoderamento das mulheres. Para tal, será necessária a integração de uma perspectiva de género nas decisões orçamentais sobre políticas e programas, bem como o financiamento adequado de programas específicos destinados a garantir a igualdade entre mulheres e homens. Para executar a Plataforma de Ação, há que identificar e mobilizar financiamentos, de todas as fontes e de todos os setores. Pode revelar-se necessário reformular políticas e redistribuir recursos, dentro de programas e entre programas diferentes, embora nem sempre as alterações de políticas tenham implicações financeiras. Pode mostrar-se igualmente necessária a mobilização de recursos adicionais, públicos e privados, incluindo recursos de fontes de financiamento inovadoras.” *In*

«<http://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2016/01/Plataforma-Accao-Pequim-PT.pdf>»

¹⁷⁰ No que concerne ao ponto 346: “A responsabilidade principal pela execução dos objetivos estratégicos da Plataforma de Ação compete aos governos. (...) Os governos devem desenvolver esforços no sentido de

orçamento de recursos para fazer uma análise de impacto de género. Podemos afirmar que em 1995 surge um dos documentos mais importantes no que respeita à incorporação da perspectiva de género, tendo esta Plataforma sido promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU). Nesta altura, a orçamentação sensível ao género foi incluída no corpo da declaração da conferência a vários níveis, isto é, quer a nível nacional, quer a nível internacional. A Plataforma de Ação de Pequim passou a ser tida como um fator relevante ao nível da política internacional, tendo permitido a transferência da orçamentação sensível ao género em termos teóricos para o panorama prático¹⁷¹.

Por sua vez, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) vieram consagrar a igualdade de género e o empoderamento das mulheres como um objetivo isolado da igualdade de género. Já em 2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) trouxeram novas metas no que concerne a questões sensíveis ao género. Os ODS foram vistos pela OCDE e, por muitos países, como elementos imprescindíveis para o progresso e bem-estar globais¹⁷².

4. O que são orçamentos sensíveis ao género?

Os orçamentos sensíveis ao género emergiram enquanto estratégia fundamental para o escrutínio dos orçamentos do governo tendo em vista a promoção da igualdade de género.

A estas iniciativas, que permitem avaliar o impacto das receitas e das despesas do governo sobre as mulheres e os homens, as meninas e os meninos¹⁷³, podem dar-se vários nomes como “orçamentos para mulheres”, “orçamentos sensíveis ao género” ou “orçamentos para os sexos”, sendo que a definição mais usual é orçamento sensível ao

uma análise sistemática da forma como as mulheres beneficiam das despesas do setor público; proceder a ajustamentos dos orçamentos, para assegurar a igualdade de acesso às despesas do setor público, aumentando quer a capacidade produtiva, quer a resposta às necessidades sociais; e cumprir os compromissos em matéria de género assumidos em outras cimeiras e conferências das Nações Unidas. Para desenvolver com sucesso estratégias nacionais de execução da Plataforma de Ação, os governos deverão atribuir recursos suficientes, incluindo os necessários para levar a cabo análises de impacto de género. Os governos devem também encorajar as organizações não-governamentais, o setor privado e outras instituições, no sentido de mobilizarem recursos adicionais.” In <http://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2016/01/Plataforma-Accao-Pequim-PT.pdf>

¹⁷¹ O’HAGAN, Angela & KLATZER, Elisabeth, *op cit*, pp. 26 e 27.

¹⁷² DOWNES, Ronnie; TRAPP, Lisa von; NICOL, Scherie. Gender budgeting in OECD countries, 2003. p.5.

¹⁷³ De referir que os orçamentos de género não visam uma divisão exatamente igualitária do dinheiro entre homens e mulheres. Essa divisão simétrica poderia, numa primeira análise, parecer a mais indicada. No entanto, acabaria, muitas vezes, por não ser nem a mais equitativa nem a mais justa.

género. Estes orçamentos caracterizam-se pela utilização de um vasto conjunto de processos.

Podemos referir que estas avaliações, relacionadas com o impacto do género no orçamento, têm em conta três realidades distintas. A primeira está relacionada com a consciencialização para questões relacionadas com o género na política dos governos e referidos orçamentos. A segunda está relacionada com o compromisso que os governos têm em relação à promoção da igualdade de género e a sua consequente responsabilização promovendo a transparência. Finalmente, temos ainda a necessidade de mudar os orçamentos e as políticas em função das necessidades e dos compromissos anteriormente efetuados¹⁷⁴. Tendo em conta esta última dimensão, é perceptível que os orçamentos sensíveis ao género podem ainda ser benéficos e ajudar a melhorar a gestão financeira e governação económica, pois fornecem informações relevantes aos governos sobre as necessidades dos géneros fazendo com que as políticas sejam direcionadas para questões em concreto, dando origem a uma maior eficiência e eficácia das políticas públicas. Deste modo, os orçamentos sensíveis visam apreciar e analisar o Orçamento do Estado tendo em conta uma perspetiva de género para que se possa observar e ter consciência das diferentes necessidades dos homens e das mulheres^{175 176}.

5. A interseccionalidade

A análise de género tem como objetivo, frequentemente, demonstrar as diferenças que existem entre homens e mulheres permitindo, por essa via, provar que o orçamento não é neutro em termos de género. No entanto, essa análise, em termos concretos, só será possível se se tiver em conta um conjunto de fatores que também são imprescindíveis, falamos numa dimensão intersectorial. De facto, não é a mesma coisa ser-se uma mulher de 25 anos ou ser-se uma mulher de 80 anos, assim como não é a mesma coisa ser-se um homem que nasceu numa família de condição social elevada ou ser-se um homem que nasceu numa família com baixos recursos económicos. Neste âmbito, uma análise da política orçamental por via do género não poderá dividir cegamente a sociedade em duas categorias “homem vs mulher”, sendo então necessário

¹⁷⁴ SHARP, Rhonda. Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), 2003, p. 5.

¹⁷⁵ Por exemplo, no âmbito da saúde quer homens, quer mulheres parecem ter necessidades semelhantes em relação à gripe. No entanto, as mulheres terão necessidades específicas e acrescidas em relação aos homens no âmbito de questões relacionadas com a reprodução.

¹⁷⁶ BUDLENDER, Debbie and HEWITT, Guy, *op. cit.*, p. 7.

ter em conta a interseccionalidade defendida por alguns autores como Kimberlé e Crenshaw (1997) e Patricia Hill Collins (1999). A interseccionalidade pressupõe um conjunto de características que condicionam a ação de cada indivíduo, estes não podem ser fracionados ou divididos estando, por isso, sempre interligados¹⁷⁷.

6. O orçamento de género, as Finanças Públicas e o *mainstreaming* de género

No âmbito das Finanças Públicas o orçamento com impacto de género deve ser visto como a introdução da perspetiva de género¹⁷⁸ nos procedimentos orçamentais, na sua avaliação, e na alteração e futura elaboração de orçamentos públicos que promovam a igualdade entre homens e mulheres. Uma vez que os orçamentos públicos são o espelho das opções políticas, o *mainstreaming* de género¹⁷⁹ irá implicar sempre a promoção de orçamentos com impacto de género¹⁸⁰. Para que seja corretamente aplicada a estratégia de *mainstreaming* é necessário que se estabeleça um compromisso político sério. Assim, muitas vezes, pode ocorrer que quem intervém e tem um papel ativo nestas questões não tenha competências suficientes para tal, sobretudo no que se refere ao conhecimento das diversas realidades tendo em conta o género. Por isso, é necessário que todos os envolvidos nestas questões sejam competentes e tenham formação suficiente para lidar com estas realidades. Nesta senda, estabelecer-se uma responsabilização por quem toma decisões e lida diretamente com estas questões pode ser uma medida a considerar.

¹⁷⁷ FREY, Regina, *op cit*, pp. 9 e 10.

¹⁷⁸ A integração da perspetiva de género pode ser vista tendo em conta duas perspetivas diferenciadas. Primeiramente, podemos ter uma abordagem focada nas mulheres que atenta que o problema reside na ausência de participação destas, focando a sua preocupação nas mulheres e considerando que o principal problema se centra na exclusão das mesmas. A integração da perspetiva de género permitiria um desenvolvimento eficiente através de uma integração das mulheres nas estruturas já instaladas. Para alcançar esse objetivo defendem a existência de projetos direcionados para mulheres e o aumento dos rendimentos das mesmas. Por outro lado, temos uma abordagem centrada no género que olha para as pessoas, tendo por base as relações entre mulheres e homens, sendo que tem como objetivo o desenvolvimento equitativo em que exista uma partilha das decisões e do poder entre géneros. Para isso, propõem-se a analisar e identificar as necessidades concretas de homens e mulheres. Tendemos a concordar com esta segunda perspetiva, pois é a que mais facilmente se adequa às necessidades de todos e também é aquela que permite alcançar a igualdade entre géneros.

¹⁷⁹ Por *mainstreaming* de género devemos entender a «(re)organização, melhoria, desenvolvimento e avaliação dos processos de tomada de decisão, por forma a que a perspetiva da igualdade de género seja incorporada em todas as políticas, a todos os níveis e em todas as fases, pelos atores geralmente implicados na decisão política.» *In Relatório Final de Atividades do Grupo de Especialistas para uma Abordagem Integrada da Igualdade. Agenda Global N.º 3. Lisboa: Edição Conselho da Europa, CIDM, Gabinete da Ministra para a Igualdade, Presidência do Conselho de Ministros, 1999. p. 25.*

¹⁸⁰ Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (PpDM). “Orçamento do Estado com impacto de género - Um guia metodológico para o Estado Português” Retirado do site <<http://plataformamulheres.org.pt/wp-content/ficheiros/2018/08/PpDM-Guia-Metodologico-OIG-layout.pdf>> acesso em 01 de abril de 2019, pp. 15- 16.

A estratégia *mainstreaming* de género deve ainda fixar objetivos claros, com efeito, perfeitamente mensuráveis e a avaliação do impacto de género deve ser fixada como obrigatória, empregando-se sanções quando os critérios não forem aplicados. De relevante interesse é ainda apontar as falhas desta estratégia que se situam ao nível da sua integração e ter mais em conta os meios do que os fins para estabelecer a igualdade entre homens e mulheres¹⁸¹. De notar que a avaliação da estratégia de *mainstreaming* de género traz consigo um conjunto de dificuldades. Muitos daqueles que defendem a integração da perspectiva de género no processo orçamental têm algumas dúvidas relativamente à sua relação com o *mainstreaming* de género. No que concerne à integração da perspectiva de género no processo orçamental, esta perspectiva encontra-se diretamente relacionada com os aspetos orçamentais, isto é, monetários, e centra-se na igualdade entre homens e mulheres no que diz respeito às políticas públicas. Por outro lado, o *mainstreaming* de género, que numa primeira abordagem levou a uma adoção quase universal dessa estratégia, ainda no final dos anos 90, não resistiu à passagem do tempo. Portanto, a integração da perspectiva de género no processo orçamental pode ser relevante para voltar a estimular o *mainstreaming* de género, sendo que jamais será possível implementar uma integração no âmbito do *mainstreaming* de género se não for dada importância às questões orçamentais¹⁸².

7. Orçamento e políticas públicas

O orçamento é indissociável das políticas públicas. Por política pública podemos entender uma ação equacionada e redigida pelo poder público que tem em vista a produção de determinados efeitos num conjunto de pessoas, isto é, nos seus destinatários. Uma política pública relacionada, por exemplo, com a educação pode incluir determinadas medidas, tais como, a construção de escolas, o pagamento de salários aos professores e auxiliares de ação educativa. Assim, a política pública abrange todas as ações que, envolvendo recursos públicos, desencadeiem efeitos sociais ou económicos. Importa referir que estas políticas podem nem sempre defender os Direitos Humanos. Estas políticas afetam todos os setores da sociedade, no entanto, afetam-nos de forma diversa¹⁸³.

¹⁸¹ QUINN, Sheila, *op. cit.*, p. 16.

¹⁸² *Ibidem*, p. 15.

¹⁸³ OLIVEIRA, Iara Pietricovsky; MORONI, José António & BEGHIN, Nathalie, *op. cit.*, pp. 19 e 20.

A avaliação de políticas com consciência de género é mais conhecida por análise de impacto de género, refere-se à igualdade e permite estabelecer compromissos com a incorporação da perspectiva do género nos programas e orientações políticas e sociais dos governos, assim como estabelecer leis que tenham em conta a igualdade de género¹⁸⁴.

A necessidade de processos orçamentais e da consagração de políticas e programas de análise de género forjam-se na perigosidade de que existe uma alocação de recursos ligados a setores sociais que são, em larga maioria, utilizados por mulheres por meio de políticas públicas. Isto ocorre porque essas políticas e programas não têm em conta uma economia produtiva e reprodutiva que se baseia em atividades não remuneradas havendo, por esse meio, uma contribuição tida como invisível para a economia¹⁸⁵.

Aquando a alocação de recursos por parte do Estado é menor em serviços sociais o impacto é, também ele, mais elevado nas mulheres do que nos homens. Neste ponto é necessário interligar tudo o que foi dito anteriormente, uma vez que a menor alocação de recursos em setores sociais leva a que a responsabilidade que, num Estado social, seria do Estado seja transferida para as famílias e, portanto, para o trabalho tipicamente não remunerado e que é realizado maioritariamente pelas mulheres¹⁸⁶.

8. Objetivos dos orçamentos com impacto de género

Nesta secção pretendemos fazer um pequeno afloramento daqueles que consideramos serem os principais objetivos da orçamentação sensível ao género.

Desde logo, um dos objetivos primordiais passa pela consciencialização da implementação de determinados programas e políticas. Importará ainda referir a promoção da igualdade de género por meio da integração da dimensão de género no orçamento. Ao longo dos tempos têm surgido várias posições que referem que a política orçamental tem um impacto diverso nos homens e nas mulheres e que isso se deve ao facto da sua posição social e económica ser diferente, ou seja, a política orçamental não é neutral relativamente ao género. Posto isto, a orçamentação sensível ao género poderá permitir uma diminuição dessa desigualdade, sendo esse um dos seus principais objetivos. Assim, esta análise permite ainda erradicar ou, pelo menos, tentar alterar as políticas que

¹⁸⁴ O'HAGAN, Angela & KLATZER, Elisabeth, *op cit*, p. 25.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 26.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 26.

umentem as desigualdades de género, nomeadamente no que se refere à repartição mais igualitária dos rendimentos.

Outro dos objetivos da orçamentação refere-se à eficiência e eficácia. A orçamentação permite ainda melhorar a qualidade das finanças públicas direcionando-as para as necessidades concretas dos cidadãos, fazendo com que as receitas sejam orientadas para satisfazer essas necessidades garantindo, por essa via, uma melhor aplicação das mesmas¹⁸⁷. Daremos ainda o devido destaque à boa governança¹⁸⁸ que, obviamente, está intimamente relacionada com a transparência e a prestação de contas.

Passaremos então a analisar, mais detalhadamente, cada um destes objetivos.

8.1. Consciencialização

Primeiramente, as iniciativas de orçamentação sensível ao género têm como foco uma tentativa de consciencialização da implementação de determinados programas e políticas relativamente ao género. Para o efeito, estas políticas podem incidir sobre, por exemplo, dados desagregados por género¹⁸⁹ e na formação de funcionários dos ministérios, permitindo que estes se tornem mais sensíveis a estas questões e fazendo com que se encontrem mais bem preparados para a implementação de programas relativos a essas necessidades. No entanto, este pacote de medidas não é suficiente para mudar efetivamente os orçamentos. Assim, muitos autores defendem que deverá existir uma responsabilização acrescida sobre os funcionários públicos relativamente às questões de igualdade, sendo esta responsabilização vista como um pré-requisito necessário para a mudança efetiva das políticas orçamentais.

A consciencialização relativamente às questões do género torna imprescindível a existência e divulgação de informações orçamentárias, tendo de se analisar as alocações e os programas que visam garantir e promover a igualdade de género. Deste modo, podemos afirmar que o aumento de uma consciencialização relativamente às questões de género e dos seus impactos políticos acarreta colocar em causa a neutralidade do género nos orçamentos, isto é, tornar perceptível para a sociedade os impactos que as políticas e

¹⁸⁷ AMARAL, Conceição e MELLO, Luiza Corrêa. *Gender Budgeting*. Lisboa: 2010. pp. 2-3.

¹⁸⁸ A boa governança pode ser definida de diversas formas, podendo ser vista como um processo que visa melhorar as oportunidades e permitir a disponibilização de bens e serviços às pessoas de forma mais justa, eficaz e responsável. As suas principais características são a transparência, a responsabilidade e a participação.

¹⁸⁹ Os dados desagregados por género referem-se a dados recolhidos isoladamente para mulheres e homens. Estes permitem mensurar as diferenças entre mulheres e homens em várias dimensões sociais e económicas e são um dos requisitos para a obtenção de estatísticas de género.

os orçamentos têm nos seus destinatários. Por essa via, a consciencialização irá implicar também a existência de uma maior transparência no que concerne à divulgação de informação e dados relevantes. A transparência exige não só a divulgação de informações, mas também que estas sejam divulgadas de forma compreensível para os seus destinatários. Neste caso, é importante que os dados fornecidos sejam desagregados por género, sendo a disponibilização dos mesmos um pré-requisito para a efetivação das iniciativas de género no âmbito de uma orçamentação voltada para o desempenho.

8.2. Boa governança, eficácia económica e promoção da igualdade entre mulheres e homens

Um outro objetivo primordial da política orçamental diz respeito a uma gestão eficiente dos recursos públicos, garantindo a transparência e a prestação de contas. Os objetivos que advêm de um orçamento com impacto de género são simultaneamente aqueles que oferecem metas mais coincidentes com as práticas de política orçamental e a gestão de finanças públicas, garantindo ainda a diminuição das desigualdades entre homens e mulheres.

Em termos gerais podemos referir que, dentro dos principais objetivos dos orçamentos com impacto de género, está incluída a boa governança, a eficácia económica e a promoção da igualdade entre mulheres e homens. No que diz respeito à boa governança, este tipo de orçamento garante a transparência e a prestação de contas, particularizando e discriminando a aplicação dos recursos públicos, isto é, para quê e a quem se destinam. Os orçamentos com impacto de género reforçam a necessidade de análise e controlo por parte dos Parlamentos, dos cidadãos e dos organismos institucionais do Orçamento do Estado. No que concerne à eficácia económica, este tipo de orçamentação garante a elaboração e a efetivação de medidas de política que combatem as desigualdades. Nesta senda, os orçamentos com impacto de género permitem compreender as desigualdades existentes entre homens e mulheres o que faz com que seja mais fácil orientar de forma individualizada os seus programas e políticas, isto é, tendo em conta as necessidades específicas das pessoas que visam alcançar. Para além disso, permitem interligar as medidas de política aos programas e fontes de financiamento.

A promoção da igualdade entre homens e mulheres é garantida através de uma análise do compromisso político, por via dos recursos orçamentais, diretamente

relacionados com a promoção da igualdade¹⁹⁰. Este compromisso irá possibilitar a responsabilização do governo pelo seu desempenho na implementação dos seus compromissos para com a igualdade de género. A responsabilidade abarca, necessariamente, uma inclusão das partes interessadas relevantes na tomada de decisões orçamentárias. Portanto, as mudanças orçamentárias que tenham como foco a promoção da igualdade de género terão de permitir e consentir que todos os envolvidos nos processos orçamentários, isto é, o Estado e a sociedade civil, defendam as questões de género e assegurem a responsabilidade do governo¹⁹¹.

9. Orçamento do Estado: da não neutralidade à procura de uma boa orçamentação

Os orçamentos são regularmente vistos como neutros, ou seja, são vistos como instrumentos de política que não têm influência negativa ou positiva em termos de género, sendo essa neutralidade apresentada, muitas vezes, como a solução para um bom orçamento, pois significa igualdade. No entanto, isto nem sempre é verdade, uma vez que existem determinadas políticas que têm de ser definidas atendendo ao género e, caso não o sejam, levarão ao aumento da desigualdade. Assim, a aparente neutralidade através de políticas que se centram em soluções iguais para pessoas distintas pode levar a consequências sociais nefastas.

O orçamento, supostamente, seria um instrumento neutro no que respeita ao género. Deste modo, por norma, nos orçamentos não deveria existir uma referência direta ou particular aos homens ou às mulheres, embora esta situação tenha vindo a alterar-se ao longo do tempo. No entanto, e como refere Diane Elson, esta neutralidade pode ser descrita como uma “cegueira de género”. Essa cegueira está associada à insensibilidade e despreocupação relativamente aos diferentes papéis que são atribuídos socialmente aos géneros, ignorando as especificidades e as capacidades diversas dos homens e das mulheres. A ignorância destes fatores prejudica ambos os géneros. Portanto, os orçamentos não são neutros, isto é, influenciam diferentemente a mulher e o homem, em função dos papéis sociais que lhes são geralmente atribuídos^{192 193}.

¹⁹⁰ Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (PpDM), *op cit*, pp. 17-18.

¹⁹¹ SHARP, Rhonda, *op cit*, p. 15.

¹⁹² Orçamento analisado com enfoque no género. (s.d.). Retirado do site <<<https://www.feminamericas.net/PO/tematicas/ThemResumeBudgetp.5.pdf>>> acesso no dia 31 de maio de 2019, p. 1.

¹⁹³ SHARP, Rhonda, *op cit*, pp. 10-11.

Esta “cegueira” dá origem a consequências nefastas e preocupantes, uma vez que os próprios orçamentos não reconhecem situações que seriam importantes de ser tidas em conta como a existência de uma economia que não é remunerada à qual se dá o nome de “doméstica” e que é desempenhada maioritariamente por mulheres, embora nos últimos anos essa tendência tenha começado a ser invertida reequilibrando-se o papel do homem e da mulher na economia doméstica. Ou ainda a situações em que a contribuição das mulheres para a macroeconomia é desvalorizada devido a estatísticas que não têm em conta alguns fatores que são relevantes como é o caso desta economia doméstica¹⁹⁴.

Desde sempre que homens e mulheres assumem posições e relevância diferente no âmbito económico, social e político, o que faz com as opções tomadas em matéria de receita e despesa pública deem origem a consequências diversas tendo em conta o género. No entanto, também não podemos olhar para a perspectiva de género como uma segregação total entre homens e mulheres, isto é, não existe nem nunca existirá uma homogeneidade perfeita dentro de cada género, uma vez que cada pessoa é inevitavelmente condicionada e limitada pelo contexto em que se insere e pelas suas próprias características.

Tendo em conta a realidade descrita anteriormente é necessária a implementação de políticas públicas e de opções governamentais que permitam a alocação de recursos públicos que diminuam as disparidades e que estabeleçam uma igualdade em termos políticos, económicos e sociais entre mulheres e homens. Assim, nenhum orçamento público é neutro, isto é, todos eles espelham determinadas escolhas que são tomadas pelos governos no que concerne ao financiamento das políticas públicas e estas opções têm influência no aumento ou diminuição das desigualdades. No que diz respeito a um orçamento sensível ao género este tem por base um processo que analisa a influência dos orçamentos públicos no que concerne à igualdade entre géneros¹⁹⁵.

¹⁹⁴ BUDLENDER, Debbie; ELSON, Diane; HEWITT, Guy and MUKHOPADHAYAY, Tanni, *op cit*, pp. 27- 29.

¹⁹⁵ Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (PpDM), *A importância...*, *op cit*, pp. 2-4.

Conclusão

Com este capítulo pretendemos explicar, de forma o mais correta e perceptível possível, os pontos fundamentais relativamente à orçamentação sensível ao género.

Primeiramente, foi necessário fazer uma breve introdução relativa àquilo que é um Orçamento do Estado, uma vez que não podemos referimo-nos a orçamentação sensível género sem termos uma noção da função do Orçamento do Estado, assim como, das suas características essenciais. Depois foi necessário fazer uma breve introdução e referir alguns conceitos que se encontram intimamente ligados ao orçamento de género, uma vez que o nosso desiderato versa sobre isso mesmo. Referimos ainda alguns pontos fundamentais na história e evolução da orçamentação sensível ao género. Seguidamente, mencionamos ainda a interligação que se estabelece entre o orçamento de género, as Finanças Públicas e o *mainstreaming* de género, ligação essa que também é relevante para o nosso desiderato. Tornou-se ainda relevante referir quais os objetivos dos orçamentos com impacto de género para que também nos seja perceptível a sua importância e a funcionalidade. Por fim, e para terminar o capítulo foi importante aludir à noção de que um Orçamento do Estado não é neutro, ou seja, que as políticas que lá se consagram têm influência, positiva ou negativa, sobre os seus destinatários.

Em suma, este segundo capítulo, tal como o primeiro, serviu como contextualização do tema, desta feita, já relacionada com a segunda dimensão do nosso desiderato que se encontra ligada à orçamentação sensível ao género, permitindo, por essa via, e em junção com o Capítulo I, estabelecer uma ponte sólida para o Capítulo III que pretende interligar os dois pontos anteriores.

Capítulo III

Interligação entre os dois capítulos anteriores

Introdução

Depois dos dois capítulos anteriores importa, agora, analisar a relação que se poderá estabelecer entre, por um lado, os Direitos Humanos e particularmente a igualdade de género e, por outro, a orçamentação sensível ao género.

O presente capítulo desenvolve diversos pontos muito relevantes para a nossa dissertação. Desde logo, teremos de compreender em que medida os Direitos Humanos são abarcados e respeitados nos orçamentos dos Estados e quais são os instrumentos existentes internacionalmente que garantem a promoção dos mesmos. Tornar-se-á igualmente importante compreender qual o papel do género num orçamento, isto é, compreender qual a importância atribuída ao mesmo. Passaremos ainda a referir quais os fatores relevantes na determinação do nível de vida de cada pessoa, uma vez que é através destes que poderemos compreender, de forma mais clara, a desigualdade de género. Outra realidade importante que será demonstrada está relacionada com os princípios da avaliação de impacto de género. Por fim, iremos referir a relação que se estabelece entre a desigualdade de género, isto é, a sua negação enquanto Direito Humano e de que forma um orçamento poderá garantir que o mesmo seja respeitado.

Em suma, este último capítulo permitirá estabelecer uma relação entre os dois capítulos anteriores e irá trazer-nos a interligação de determinados pontos, isto é, ajudar-nos-á a compreender de que forma um orçamento que tenha em conta as diferenças entre géneros poderá garantir de forma mais eficiente a realização dos Direitos Humanos, especialmente da igualdade de género.

1. Implementação dos Direitos Humanos – A relação com o Orçamento do Estado

Em primeira linha, poderíamos ser levados a crer que não existe qualquer relação entre Direitos Humanos e orçamento público, uma vez que é a Declaração Universal do Direitos Humanos que garante que os Direitos Humanos são aplicáveis a todos sem qualquer discriminação. Assim, a positivação dos Direitos Humanos é feita ao nível de Direito Internacional acabando por muitas vezes ser transcrita para as constituições dos Estados, onde são diversas vezes identificados como Direitos Fundamentais.

É imperativo que os Estados garantam o respeito pelos Direitos Humanos e que disponibilizem todos os recursos necessários para a sua concretização. Existem vários meios que podem ser utilizados pelo Estado para a sua realização, entre eles temos a promoção de programas, planos ou orçamentos. Dentro dos meios apresentados anteriormente, o Orçamento do Estado é o instrumento de planeamento económico mais importante, sendo também um meio imprescindível para analisar os esforços que são despendidos pelo governo para a concretização dos Direitos Humanos¹⁹⁶. Quanto ao orçamento, basta dizermos que toda a sociedade é afetada por este, e o mesmo pode ser um dos principais instrumentos viabilizadores da promoção dos Direitos Humanos, sendo por via do orçamento que se torna perceptível quais são as prioridades do governo¹⁹⁷.

Nesta senda, a relação entre orçamentos e Direitos Humanos é tida como fundamental pelos mecanismos internacionais de Direitos Humanos no que diz respeito à análise do cumprimento por parte dos Estados dos Direitos Humanos¹⁹⁸. No entanto, o facto de os Direitos Fundamentais estarem positivados nas constituições não assegura a sua realização, isto é, será sempre necessário despendir um envelope orçamental para a sua efetiva materialização. Neste âmbito, o orçamento de cada Estado torna-se no elemento chave para a concretização dos Direitos Humanos¹⁹⁹.

Cabe a cada Estado ou país defender e assegurar a observância dos Direitos Humanos. Assim, todos os órgãos que fazem parte do mesmo como, no caso português, o governo e as autarquias locais, devem garantir que todos tenham uma vida digna, devendo haver, para o efeito, uma atuação conjunta. Um orçamento que seja elaborado

¹⁹⁶ United Nations Human Rights, *op cit*, p. 7.

¹⁹⁷ TOSI, Giuseppe (org), *op cit*, pp. 17 e 18.

¹⁹⁸ United Nations Human Rights, *op cit*, p. 7.

¹⁹⁹ BITENCOURT, Daniella (2018). Orçamento Público e a Efetivação dos Direitos Humanos. Retirado de <https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos_20172/4924/1996/2441.pdf> acesso em 25 de março de 2020, pp. 10 e 11.

do ponto de vista dos Direitos Humanos deve ser um orçamento que partirá das necessidades e não um orçamento que preveja os gastos tendo em conta a receita disponível, havendo uma inversão do paradigma de elaboração de um orçamento²⁰⁰. Posto isto, torna-se importante termos noção do que se deverá considerar o “máximo de recursos disponíveis”, uma vez que esta expressão é transversal a todas as dimensões do orçamento. A alocação do máximo de recursos disponíveis para a realização dos Direitos Humanos permite que os Estados tenham uma margem de discricionariedade no que se refere à efetiva quantidade de recursos que alocam à realização dos Direitos Humanos. No entanto, o Comité dos Direitos económicos, sociais e culturais possui o poder de decidir se o Estado cumpriu de forma efetiva as suas obrigações. Assim, os Estados não têm discricionariedade absoluta no que se refere à alocação, à velocidade da mesma e aos recursos para a realização dos Direitos Humanos sendo o próprio PIDESC que o determina, uma vez que se não o fizesse tornar-se-ia um tratado com pouca relevância, tendo sido consagrado no PIDESC que os recursos dos Estados devem considerar-se os recursos reais do país e não somente as dotações orçamentárias²⁰¹.

A perspetiva apresentada anteriormente não implica e tampouco obriga a que os Estados tenham de alocar todos os seus recursos com vista à realização dos Direitos Humanos, mas somente que aloquem a quantidade máxima de recursos que lhes seja possível com vista a atingir objetivos específicos na sua realização sem que, com isso, prejudiquem outros setores igualmente importantes²⁰².

Os governos têm a obrigação de alocar os seus recursos de forma a que essa alocação seja compatível com as normas de Direitos Humanos. Além disso, esta obrigação está ainda relacionada com a própria tributação. Ao referirmos a alocação de recursos estamos a mencionar diretamente as receitas do Estado, receitas essas que podem ser conseguidas por via de uma tributação direta ou indireta. Para além da tributação é ainda necessário ter em conta as receitas dos Estados provindas de empréstimos e a própria política monetária^{203 204}.

Um sistema democrático implicará sempre que o Estado respeite, proteja e promova os Direitos Humanos, assim como repare as violações contra os mesmos.

²⁰⁰ COELHO, *op cit*, p. 6.

²⁰¹ QUB Budget Analysis Project, *op cit*, pp. 25 e 26.

²⁰² *Ibidem*, pp. 25 e 26.

²⁰³ Esta questão será tratada no ponto 3. do presente capítulo.

²⁰⁴ Khan, Zohra, Burn, Nalini (eds.). Financing for gender equality. Realising Women's Rights through Gender Responsive Budgeting. UK, 2017. pp. 29 e 30.

Primeiramente, o Estado tem de respeitar os Direitos Humanos, ou seja, não poderá corroborar com atitudes atentatórias dos mesmos ou ser o agente causador da sua violação, por exemplo o Estado não pode intrometer-se na vida privada de alguém sem que exista uma prerrogativa na lei que lhe permita tal ato. O Estado terá obrigatoriamente de proteger os Direitos Humanos de todas as pessoas que se encontrem em seu território, isto é, por meio de leis o mesmo deve garantir que toda e qualquer pessoa respeite o direito de outrem. Ao Estado cabe também a atribuição de elaborar e implementar políticas públicas com vista à promoção dos Direitos Humanos. Por fim, o Estado tem ainda a obrigação de reparar e indemnizar toda e qualquer pessoa que veja os seus direitos a serem violados por meio da ação ou inação do Estado. No âmbito do nosso desiderato a atribuição e função que mais nos importa diz respeito à promoção dos Direitos Humanos²⁰⁵.

O dever de respeitar, promover e implementar os Direitos Humanos cabe aos Estados. Tal como foi afluído anteriormente²⁰⁶ podemos afirmar que certos direitos obrigam a uma ação negativa por parte dos Estados, ou seja, é necessário que os mesmos respeitem os direitos já implementados, falamos sobretudo dos direitos civis e políticos. Por outro lado, outros direitos há que exigem uma ação positiva por parte dos Estados como é o caso dos direitos económicos, sociais e culturais. Neste contexto, o Estado terá de prover diversos serviços direcionados para a sua comunidade, tais como a educação ou a saúde, no entanto, é necessário ter em atenção a capacidade, ou não, dos Estados para providenciar tais serviços. Por exemplo, o artigo 13.º PIDESC consagra o direito à educação, aqui não consideramos somente um acesso gratuito à educação básica, isto é, também os ensinos médio e superior deverão ser facilmente acessíveis a todos, apesar disso, a sua gratuidade deverá ser conseguida progressivamente e mediante a possibilidade de cada Estado. Surge também uma nova vertente que consiste na prevenção da violação dos Direitos Humanos por via da intervenção de instituições nacionais de Direitos Humanos.

Os Direitos Humanos têm de ser implementados a nível nacional, por meio dos governos. No entanto, podem surgir obstáculos quanto à sua aplicação. Dentro destes obstáculos podemos encontrar causas como a corrupção e a ineficiência do poder executivo. Por isso, e tendo em vista, um maior controlo na aplicação dos Direitos Humanos foi criada a monitorização internacional do desempenho dos Estados na maioria

²⁰⁵ TOSI, Giuseppe (org), *op cit*, pp. 14 e 15.

²⁰⁶ A este propósito vide capítulo I

das convenções internacionais de Direitos Humanos. Esta monitorização inclui diversas modalidades. Primeiramente, temos o sistema de apresentação de relatórios que está presente em várias convenções internacionais. Assim, os Estados devem elaborar relatórios no que concerne à aplicação dos Direitos Humanos. Posteriormente, um comité vai analisar os relatórios e expor várias recomendações para promover a sua implementação. Este comité tem ainda o poder de dirigir comentários no que respeita à interpretação da convenção.

A promoção dos Direitos Humanos obriga a um esforço acrescido que não dependerá somente das instituições e organismos internacionais, mas também do conhecimento por parte dos seus destinatários dos seus direitos. Neste âmbito, deverá haver um esforço por parte de vários intervenientes, tais como Organizações Não Governamentais (ONGs) e também por meio da educação, ou seja, nas escolas²⁰⁷.

Em suma, e apesar de todos os instrumentos anteriormente apresentados serem imprescindíveis, no nosso desiderato o ponto fulcral passa pela promoção dos Direitos Humanos por parte dos Estados, através dos seus orçamentos, devendo os mesmos alocar recursos que tenham disponíveis para a sua concretização. Os Estados deverão alocar a maior quantidade possível, e que lhes for permitida, de recursos para a promoção e realização dos Direitos Humanos. A disponibilização de recursos com vista à promoção dos Direitos Humanos irá garantir a realização progressiva dos mesmos, isto é, a realização dos Direitos Humanos será progressivamente garantida quer em termos quantitativos (por exemplo, através da criação de mais escolas ou hospitais), quer em termos qualitativos (por exemplo, garantindo progressivamente um ensino de cada vez maior qualidade)²⁰⁸.

2. Obrigações dos Estados em termos internacionais no que concerne aos Direitos Humanos e a sua relação com a Igualdade de género

Os Estados têm obrigação de garantir o cumprimento dos Direitos Humanos em termos nacionais para com todos os que se encontrem em território nacional, no entanto essa obrigação transcende o âmbito nacional, quer isto dizer que os Estados também têm obrigações que transcendem as suas fronteiras, não podendo violar os direitos das pessoas

²⁰⁷ MOREIRA, Vital & GOMES, Marcelino Carla (org.), *op cit*, pp. 59-62.

²⁰⁸ TOSI, Giuseppe (org), *op cit*, p. 15.

noutros países, têm ainda a obrigação de auxiliar os governos de outros países no cumprimento dos Direitos Humanos^{209 210}.

Em geral, os Estados gozam de uma margem discricionária no que diz respeito à garantia dos Direitos Humanos e à aplicação de medidas. Nesse sentido, apesar disso, existem mínimos que devem nortear as atividades dos Estados e a respetiva alocação de recursos dos governos, tais como: a promoção da igualdade; a obrigação de garantir e promover a satisfação do mínimo existencial no que concerne aos direitos económicos e sociais; o comprometimento para com uma realização progressiva dos Direitos Humanos, realização essa quer qualitativa quer quantitativa. Para além destes princípios norteadores existem outros que estão relacionados, por exemplo, com a transparência da atividade dos governos.

Os princípios anteriormente descritos são essenciais para o nosso desiderato, pois podem servir para analisar o financiamento da igualdade de género, de modo a permitir perceber se os governos estão a cumprir as suas obrigações, de orientar o orçamento de forma a que este se mostre sensível ao género²¹¹.

3. Questões para o Financiamento do Estado com a Justiça Fiscal

Tal como foi referido anteriormente, os governos têm a obrigação de alocar os seus recursos de forma a que essa alocação seja compatível com as normas de Direitos Humanos. Além disso, esta obrigação está ainda relacionada com a própria tributação, referimo-nos às receitas do Estado, receitas essas que podem ser conseguidas por via de uma tributação direta ou indireta. Neste ponto propomo-nos a aprofundar esta questão.

²⁰⁹ Como forma de afirmar o mencionado importa irmos à Carta das Nações Unidas, Capítulo IX, que se refere à “Cooperação económica e social Internacional” e ao seu artigo 55.º que consagra o seguinte: “Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, (...) baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas promoverão: a. A elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento económico e social; b. A solução dos problemas internacionais económicos, sociais, de saúde e conexos, bem como a **cooperação internacional**, de carácter cultural e educacional; c. O respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.” In [«https://www.cmvfxira.pt/cmvfxira/uploads/writer_file/document/14320/Carta_das_Na_es_Unidas.pdf»](https://www.cmvfxira.pt/cmvfxira/uploads/writer_file/document/14320/Carta_das_Na_es_Unidas.pdf) p. 12.

²¹⁰ Importa ainda referir a Parte II, Artigo 2.º do PIDESC “1.Cada um dos Estados-Signatários no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, seja isoladamente, seja através da **assistência e cooperação internacionais**, especialmente económicas e técnicas, até ao máximo dos recursos de que disponha, por todos os meios adequados, inclusive e em particular a adoção de medidas legislativas, para atingir progressivamente a plena efetividade dos direitos aqui reconhecidos.” In [«https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf»](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf) p. 2

²¹¹ KHAN, Zohra & BURN, Nalini, eds, *op cit*, p. 28.

3.1. Progressividade e regressividade tributária: entre a teoria e a prática

Por sistema progressivo podemos apontar um sistema que é composto por tributos que incidem proporcionalmente mais sobre quem possui maior capacidade para fazer face aos mesmos, isto é, um sistema progressivo tem maior influência sobre aqueles que têm rendimentos mais elevados. Normalmente, pode analisar-se a progressividade de um sistema tributário tendo em conta três formas de incidência dos tributos: sobre o rendimento, sobre o consumo e sobre o património.

No seguimento do que foi referido anteriormente, importa referir que dos tributos fazem parte os impostos, as taxas e as contribuições sociais, os mesmos podem ser diretos ou indiretos. Aqueles que incidem sobre o rendimento e o património são diretos, uma vez que incidem diretamente sobre esse rendimento ou sobre esse património. O imposto sobre o rendimento²¹², em Portugal, e na maior parte dos países da UE, é progressivo uma vez que existem vários escalões que são variáveis em função do rendimento tributável, ou seja, quanto maior for o rendimento maior será a taxa do imposto e, naturalmente mais elevado será o montante do imposto a entregar ao Estado²¹³.

Por sua vez, os impostos que incidem sobre o consumo são indiretos, uma vez que são aplicados a manifestações imediatas da capacidade contributiva. Em regra, são impostos proporcionais, sendo a taxa aplicável fixa. Neste caso, podemos estar a falar, por exemplo, do IVA, sendo o mesmo um imposto materialmente regressivo, uma vez que não tem em conta a capacidade contributiva dos seus destinatários, isto é, aqueles que têm um menor rendimento, se tiverem um nível de consumo idêntico, acabam por pagar o mesmo que aqueles que têm um rendimento mais elevado. Importa referir que os impostos indiretos podem ser diferenciados em função dos bens, tendo a vantagem de dissuadir o consumo de certos produtos, como é o caso do tabaco ou dos produtos que contenham alta percentagem de açúcares, uma vez que a taxa do imposto sobre os mesmos é elevada²¹⁴.

No que concerne ao património este diz respeito à acumulação de riqueza através de bens, bens esses que podem ser móveis ou imóveis e que podem ser adquiridos por via de várias formas como, por exemplo, herança. Esta tributação também é feita de forma

²¹² Neste caso, estamos a referir-nos ao IRS e ao IRC, sendo o primeiro relativo a pessoas singulares e o segundo a pessoas coletivas.

²¹³ TOSI, Giuseppe (org), *op cit*, pp. 50 e 51.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 53.

progressiva e, em regra, a tributação do património incide apenas sobre o património imobiliário, quer de forma estática (IMI) quer de forma dinâmica.

3.2. Receitas públicas

No encalce do que foi dito anteriormente, torna-se relevante ter em conta as receitas públicas. É por meio do Orçamento do Estado que são perceptíveis quais as intenções do governo para obter receitas assim como onde pretende realizar as suas despesas, isto é, aplicar os seus recursos. No que se refere às receitas estas incluem a tributação direta ou indireta, as taxas fixadas nos serviços públicos, a venda de ativos públicos, ou seja, a privatização e os subsídios de cooperação para o desenvolvimento. Por sua vez, a despesa indica a intenção que o governo tem na aplicação dos seus recursos como, por exemplo, o dinheiro gasto em programas públicos ou no pagamento da dívida pública. A concretização dos Direitos Humanos e o cumprimento dos mesmos, assim como, dentro destes, a igualdade de género, terá inevitavelmente consequências na necessidade de arrecadação de receita por parte do governo, uma vez que o envelope orçamental para o cumprimento dos Direitos Humanos é elevado.

A receita que o governo possui pode ser vulgarmente definida como uma quantidade de recursos que o mesmo consegue captar com vista à sua posterior aplicação em despesas públicas. Assim, a receita do orçamento deverá indicar esse valor e direcionar a intenção que o governo tem no que diz respeito à tentativa de aumento desses recursos. As formas pelas quais os governos aumentam as suas receitas podem ser variadas como, por exemplo, através de impostos diretos e dos impostos indiretos como é o caso do imposto de valor acrescentado mais vulgarmente conhecido pela sigla IVA²¹⁵, podemos ainda incluir aqui outros impostos como é o caso dos impostos especiais sobre o consumo, sendo que, em termos mundiais, e também nacionais os dados estatísticos indicam que este tipo de impostos incidem habitualmente, sobre produtos que são

²¹⁵ Em termos sumários, podemos afirmar que o IVA, a par do IRS, constitui a forma primordial do sistema de arrecadação de receitas nos países industrializados. O IVA é o principal instrumento gerador de receitas e o IRS é o principal instrumento tributário utilizado para atingir objetivos mais amplos no que concerne ao sistema de transferência de impostos permitindo, por sua vez, estabelecer a equidade distributiva, a igualdade de oportunidades, e servindo como instrumento de política social. *In* BOADWAY, Robin, *Individual Income Taxation: Individual Income Taxation: Income, Consumption, or Dual?*, 2010, p. 1.

maioritariamente consumidos por homens^{216 217 218}; por fim, incluímos ainda as taxas²¹⁹, as mesmas são suportadas pelas pessoas que pretendem ter acesso a determinados bens e serviços públicos como é o caso da saúde²²⁰.

Posto isto, é correto afirmarmos que a receita do Estado tem várias fontes, entre elas os impostos, os rendimentos, a propriedade, etc., no entanto, estas receitas também podem também ter outra proveniência que não os impostos, tais como, os empréstimos ou a exploração de recursos naturais. É através deste conjunto de receitas que posteriormente se pode garantir o cumprimento de programas que promovam a realização dos Direitos Humanos e possibilitem a aplicação de um orçamento direcionado tendo em conta o género.

Apesar disso, é preciso ter “cuidado” e atenção relativamente à carga fiscal, uma vez que o aumento desta para pessoas que possuam rendimentos baixos pode levar a que se torne mais difícil ter acesso a determinados serviços e, por isso, a que não exista uma garantia de realização dos seus direitos, pois existem determinadas necessidades que, para serem satisfeitas, exigem que se possua um determinado rendimento²²¹.

No encalce do que foi referido anteriormente, importa referir que entram, neste âmbito, outras realidades em ação. Desde logo, é necessário que seja garantido o princípio da igualdade e da não discriminação. Um sistema que seja virado para a arrecadação das receitas pode levar a que o princípio da igualdade não seja devidamente cumprido pois poderá sobrecarregar determinados grupos, uma vez que os impostos podem, em certa medida, representar uma sobrecarga diferenciada. Existem vários tipos de receita provinda, por exemplo, de impostos que não têm como intenção gerar discriminação, no entanto, esta acaba por se verificar, sendo esse um dos pontos de relevante interesse a tratar em seguida²²².

²¹⁶ A este propósito ver anexos – gráficos I a III.

²¹⁷ HUCKERBY, Jayne, (ed). *Budgeting for women’s rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. UNIFEM. New York, 2008. pp. 4 e 5.

²¹⁸ A este propósito consultar os gráficos I a III presentes nos anexos.

²¹⁹ Como refere José Casalta Nabais as taxas são “prestações pecuniárias, coativas e bilaterais, exigidas a favor de entidades que exercem funções ou tarefas públicas a beneficiários ou fautores de específicos serviços públicos para a realização das referidas funções ou tarefas desde que não tenham carácter sancionatório.”

In http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Taxas_contribuicoes_financeiras.pdf » pp. 5-7.

²²⁰ HUCKERBY, Jayne (ed), *op cit*, p. 4.

²²¹ United Nations Human Rights, *op cit*, p. 65.

²²² *Ibidem*, pp. 66 e 67.

As diversas formas de obtenção de receitas por parte dos governos podem ter, como veremos, em seguida, impactos diferenciados na sociedade e nos grupos que a constituem, assim como, de que maneira a própria distribuição da riqueza e dos recursos por parte do governo pode influenciar o nível de vida económico e social dos seus destinatários. É concedida aos governos a função redistributiva dos recursos podendo estes, por via da mesma, atenuar ou erradicar a discriminação entre géneros, promovendo uma igualdade substantiva. Apesar disso, os próprios instrumentos utilizados pelos governos para captar receitas podem ser já eles discriminativos em termos do género.

É de referir, desde logo, o imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS), imposto esse que é progressivo. No entanto, este imposto pode conter normas discriminatórias. Por exemplo, esta discriminação ocorre num sistema de declaração conjunta onde um dos membros do casal tem um rendimento mais baixo, pagando a parte que tem um rendimento menor uma taxa de imposto mais elevada sobre os seus rendimentos do que se essa tributação fosse realizada de forma separada. Embora uma parte dessa discriminação seja eliminada pela aplicação do quociente conjugal (splitting) verificamos que existe, neste caso, uma discriminação implícita que ocorre sobretudo em relação ao género feminino, uma vez que, em média, o rendimento das mulheres é mais baixo em relação ao dos homens²²³.

Cabe-nos agora referir mais pormenorizadamente a tributação indireta. Adotamos aqui as palavras de Teixeira Ribeiro (1995, p. 310) “a tributação direta traduz-se na absorção imediata de parte da matéria coletável: os contribuintes ficam com menos rendimento ou património do que aquele que tinham. Com a tributação indireta não sucede assim: o Estado deixa a matéria coletável intacta nas mãos dos contribuintes; mas lança impostos sobre o preço dos bens em cuja compra eles vão utilizar o seu rendimento ou património”^{224 225}. Os impostos indiretos caracterizam-se pelo seu carácter materialmente regressivo, sobretudo quando são aplicados a bens essenciais, como é o caso de bens alimentares indispensáveis à sobrevivência. Dizem-se regressivos pois

²²³ HUCKERBY, Jayne (ed), *op cit*, 4.

²²⁴ TEIXEIRA RIBEIRO, José Joaquim. Lições de Finanças Públicas. Coimbra Editora, 5.^a Edição, Coimbra, 2013. p. 310.

²²⁵ A propósito da distinção entre impostos diretos e indiretos importa referir que existe um conjunto de critérios económicos e jurídicos que têm servido de base a esta distinção clássica dos impostos e que passaremos somente a enunciar. Quanto aos critérios económicos podemos mencionar: o critério financeiro; o critério económico *stricto sensu*; o critério da repercussão económica ou da contabilidade nacional. Por sua vez, quanto aos critérios jurídicos é de referir: o critério do lançamento administrativo; o critério do rol nominativo; o critério do tipo de relação jurídica base do imposto. In CASALTA NABAIS, José. Direito Fiscal. Edições Almedina, 11.^a Edição, Coimbra, 2019, pp. 62-68.

retiram uma parcela de rendimento mais elevada àqueles que possuem rendimentos mais baixos em relação àqueles que têm rendimentos mais elevados. Este tipo de impostos não discrimina diretamente nenhum dos géneros, ou seja, todas as pessoas pagarão o mesmo imposto se adquirirem o mesmo bem. No entanto, apesar dessa discriminação não ser direta poderá ocorrer de forma indireta derivado do facto de as mulheres auferirem, em regra, rendimentos mais baixos. Por exemplo, o IVA incide sobre muitos bens que são essenciais à vida de qualquer pessoa. Assim, se uma pessoa tiver rendimentos menores, a proporção de rendimento que gasta para comprar esses produtos essenciais acaba por ser maior em relação a uma pessoa que aufera rendimentos superiores. No que concerne a este problema existem diversas formas de o tentar ultrapassar, uma delas passa pelo cultivo de bens alimentares, no entanto, embora este tipo de atividades, por um lado, permita desafogar o rendimento pode, por outro, sobrecarregar o contribuinte ficando este com menos tempo livre para outras atividades²²⁶.

Por fim, importa referir as taxas que são aplicadas a certos serviços. Este tipo de taxa tem carácter regressivo e normalmente atingem desproporcionalmente o género feminino. Podemos referir o setor da saúde, no qual a introdução de taxas para a sua utilização pode dar origem à diminuição do uso deste tipo de serviços por parte daqueles que precisam mais deles. No caso das mulheres é notório que quando existem taxas na saúde estas podem ser prejudiciais em casos de gravidez durante a gestação, uma vez que as mulheres abdicam deste tipo de serviços por falta de meios para os pagarem durante esse período²²⁷.

4. Alocações no Orçamento do Estado

Importa, neste ponto, e depois de termos referido os tipos de receitas que o governo poderá arrecadar, direcionarmos a nossa atenção para as alocações das receitas que são realizadas no Orçamento do Estado.

Em termos amplos, as alocações que são realizadas num Orçamento do Estado demonstram qual a intenção que o governo tem, isto é, quais os recursos que o mesmo disponibiliza para cada programa e setor. No entanto, estas trazem essa visão somente de forma generalizada, sendo relevante compreendemos o que acontece antes da alocação

²²⁶ HUCKERBY, Jayne (ed), *op cit*, p. 4.

²²⁷ *Ibidem*, p. 5.

propriamente dita, assim como, o que acontece depois de esta ser aprovada, ou seja, quanto se gastou e como se gastou²²⁸.

A lei dos Direitos Humanos, tal como uma orçamentação baseada no género, são contra a existência de discriminação, pelo menos negativa. Neste âmbito, as alocações podem ser fortes indicadores das prioridades do governo, assim como, um indicador de políticas discriminativas. No campo de ação do orçamento, as discriminações mais comuns são aquelas baseadas no género, na etnia e no estatuto socioeconómico. No entanto, também aqui importa referir que este tipo de fatores não são estanques, entrecruzando-se. Por exemplo, as etnias tendencialmente vivem mais precariamente e, dentro das etnias, são as pessoas do sexo feminino que têm mais dificuldades económicas. Uma das soluções apresentadas seria a alocação de mais recursos em termos setoriais, isto é, àqueles que tipicamente são discriminados. Importa referir que este tratamento diferenciado no orçamento não significa que estejamos perante uma atitude discriminatória, aliás o mesmo deverá cessar aquando os efeitos da discriminação sistemática ou histórica já não se fizerem sentir²²⁹. A discriminação pode ainda fazer sentir-se de outras formas, é o que acaba por poder acontecer em termos geográficos, isto é, em determinados estados ou cidades de um país em relação a outras cidades ou estados desse mesmo país. Esta discriminação pode ser visível ao nível de vários setores, tais como, a educação, a saúde ou a justiça. Esta disparidade pode ficar a dever-se a determinados fatores. Desde logo, em alguns países, o mau uso dos recursos que são alocados para essas zonas, assim, poderá existir um desvio dos fundos que haviam sido alocados para determinados fins, desvio esse que pode ocorrer em proveito pessoal. Outro dos fatores poderá estar associado à descentralização, uma vez que esta pode levar a que haja uma maior alocação de recursos às grandes cidades. Por outro lado, em regra, às cidades são alocados muito mais recursos do que às zonas rurais. Apesar de haver descentralização e, por isso, de serem atribuídas maiores responsabilidades a nível local, nem por isso existe um maior envelope orçamental dedicado a estas áreas. Em terceiro lugar, muitas vezes não existem programas específicos para combater a pobreza em determinadas cidades ou zonas rurais mais interiores²³⁰.

²²⁸ HUCKERBY, Jayne (ed), *op cit*, p. 88.

²²⁹ United Nations Human Rights, *op cit*, p. 92.

²³⁰ *Ibidem*, pp. 94 e 95.

5. A implementação de um projeto – Direitos Humanos - ao longo do tempo

Quando nos referimos a Direitos Humanos sabemos que, muitos deles, sobretudo os de segunda geração, podem não ser garantidos de forma automática tendo de ser realizados por via de um projeto que será paulatinamente aplicado. No que concerne à realização progressiva dos direitos é necessário reconhecer, por um lado, os deveres individuais e, por outros, os institucionais. No que se refere aos deveres individuais, os mesmos passam pela abstenção de ações que obstem o usufruto dos direitos de outrem e pelas contribuições tendo em conta a capacidade de pagar. Por sua vez, no que diz respeito aos deveres institucionais das entidades responsáveis onde estão incluídos os poderes central e local, acarretam a existência de uma base jurídica tendo em vista o cumprimento das suas obrigações²³¹.

A realização progressiva dos direitos implica que haja um aumento da proteção por parte do Estado desses direitos, assim como um aumento do número de direitos que por ele são protegidos. Esse aumento impõe que haja uma universalidade desses direitos, isto é, que todos tenham acesso aos mesmos e, tendo-o, que seja um acesso com qualidade. Existem vários tratados internacionais que têm a missão de impelir os Estados signatários dos mesmos a esta realização progressiva. Por exemplo, o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais no seu artigo 2.º consagra a realização progressiva dos mesmos, ou seja, os Estados mediante os recursos que têm disponíveis devem adotar medidas que sejam capazes de alcançar progressivamente a realização desses direitos. A realização dos direitos também está associada à existência de consciencialização por parte dos seus destinatários. Nesse ponto, a sociedade civil também terá um papel importante na efetivação dos mesmos, aliás quanto mais informada esta for, mais facilmente os mesmos serão tidos em conta pelos Estado aquando da elaboração do orçamento²³².

A realização progressiva dos direitos exige um esforço acrescido por parte dos governos e pode ser conseguida por via de vários meios, tais como, a fixação de objetivos concretizáveis a curto, médio ou longo prazo com vista à realização dos direitos, a implementação de programas e medidas políticas com vista ao estabelecimento dos

²³¹ BOS, Robert. Manuel sobre os Direitos Humanos à água potável e saneamento para profissionais. Londres, Reino Unido, 2006, cap. II, p. 13.

²³² OLIVEIRA, Iara Pietricovsky; MORONI, José António & BEGHIN, Nathalie, *op cit*, p. 69.

Direitos Humanos e à avaliação desses mesmos programas. O controlo dos programas e políticas que tenham como objetivo operar alterações na realidade instituída²³³.

A concretização de um projeto tão ambicioso como o apresentado, tal como foi referido anteriormente, deve ser feita paulatinamente, uma vez que os recursos dos Estados são limitados e a concretização de todos os direitos económicos e sociais requer elevados recursos financeiros e tempo. Nesta senda, poderemos afirmar que um orçamento que seja prospetivado no âmbito da concretização dos Direitos Humanos e mais particularmente na igualdade de género terá de ter em conta que os recursos do Estado não são ilimitados e respeitar essa realidade. Apesar disso, exige-se que seja realizado um esforço contínuo por parte dos Estados que garanta a realização dos direitos, isto é, tem de haver uma ponderação uma vez que os recursos do Estado são limitados, mas essa ponderação não poderá significar a total desconsideração perante a concretização dos Direitos Humanos e mais concretamente da igualdade. Aliás, o próprio Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais concorda com esta posição, considerando que a concretização dos Direitos Humanos e a igualdade são obrigações que se impõem aos Estados. O que significa que a defesa da igualdade entre géneros e a consideração desse mesmo género na elaboração dos orçamentos deve ser uma prioridade que irá ser efetivada de forma progressiva.

Os Estados que são parte do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) têm a obrigação de garantir que existe um núcleo mínimo de direitos/obrigações primários que têm de ser respeitados como, por exemplo, o direito à alimentação, educação, saneamento básico. Mediante esta perspetiva o Estado não poderá imiscuir-se de alocar recursos em setores basilares para o seu bom funcionamento e garantir o cumprimento dos direitos, tais como os serviços públicos que garantem a realização dos direitos económicos e sociais, como o caso dos recursos destinados à saúde ou à educação. O que não quer dizer que não possa haver uma diminuição dos recursos alocados ao longo dos anos a estes setores, essa pode existir desde que a eficiência dos serviços não seja prejudicada. No entanto, em caso de haver uma diminuição, em determinado período orçamental, dos recursos alocados aos setores primários da realização dos direitos e essa diminuição significar uma falta de realização efetiva de determinados direitos, o Estado deverá justificar o porquê das suas decisões e garantir que essa diminuição só foi efetuada depois de ponderadas todas as hipóteses possíveis,

²³³ OLIVEIRA, Iara Pietricovsky; MORONI, José António & BEGHIN, Nathalie, *op cit*, p. 74.

sendo que, apesar dessa diminuição, continuou a alocar o máximo de recursos disponíveis a esses setores²³⁴.

6. Direitos Humanos e Direitos das Mulheres. A realização dos Direitos Humanos paulatinamente por via do Orçamento

A realização dos Direitos Humanos e o estabelecimento da igualdade, tal como mencionado no ponto imediatamente anterior, depende de um projeto que seja realizado paulatinamente e um dos meios para essa realização é o orçamento. Os orçamentos transmitem as intenções que os governos têm e o respeito pelos Direitos Humanos no orçamento permite o aumento da qualidade dos serviços. Quando nos referimos aos direitos das mulheres, a maior parte das vezes referimo-nos diretamente aos direitos ao trabalho que podem configurar uma discriminação. Nas décadas mais recentes o discurso relativo aos Direitos Humanos e à igualdade começou a estar associado aos orçamentos e à disponibilidade de recursos, sendo que muitos pontos relativos aos Direitos Humanos podem trazer obrigações acrescidas para os governos no que concerne aos orçamentos e às orientações neles seguidas.

Posto isto, é importante referir uma publicação denominada “Dignity Counts”. Esta publicação tratou-se do desfecho da colaboração entre três organizações: “the International Budget Project”, “the International Human Rights Internship Program”, e a “Fundar”, que se trata de uma organização mexicana que trabalha nestas duas realidades, isto é, nos direitos e nos orçamentos. Este projeto teve como linha de orientação a tentativa de interligar os Direitos Humanos e o orçamento²³⁵ percebendo quais os benefícios da junção destas duas realidades. Assim, tratou-se de um relatório no qual foram publicadas pesquisas referentes ao dever de usar o máximo de recursos

²³⁴ KHAN, Zohra & BURN, Nalini (eds), *op cit*, p. 27.

²³⁵ A este propósito, não sendo o ponto central do nosso desiderato, importa referir que há quem defenda a implementação de um Orçamento de Direitos Humanos. O mesmo permite que o financiamento público seja mais transparente vinculando-o ao cumprimento dos Direitos Humanos do Estado. O Orçamento dos Direitos Humanos vigora enquanto instrumento que permite compreender se o Estado distribui os recursos disponíveis com vista à realização dos Direitos Humanos. O artigo 2º do PIDESC refere que o Estado deverá usar o máximo dos recursos disponíveis com a finalidade de alcançar a realização dos Direitos Humanos reconhecidos. O Orçamento dos Direitos Humanos tem como objetivo direcionar os orçamentos nacionais ou locais para a realização dos Direitos Humanos. Este procedimento é composto por duas fases: a primeira delas consiste em analisar o orçamento de acordo com as obrigações relacionados com os Direitos Humanos; a segunda em direcionar as alocações orçamentais para a realização dos mesmos. Posteriormente, deve proceder-se a uma auditoria com vista a compreender se os resultados anteriormente previstos foram alcançados, servindo de critério para a sua determinação a análise do *status quo* e dos resultados pretendidos os direitos consagrados nos tratados internacionais de Direito Humanos.

disponíveis²³⁶. Fredman relativamente ao relatório refere que se avaliam três elementos das dotações do governo, a saber: a suficiência dos gastos do governo; a equidade dos padrões de gastos; e a eficiência dos gastos. Uma das questões que foi abordada na Dignity Counts é relativa à equidade. Assim, se a alocação de recursos for desigual tendo em conta o sexo, a classe, ou a etnia originará uma violação dos deveres do governo. Neste caso, a equidade foi referida pelo Comité dos direitos económicos, sociais e culturais “como igualdade e não discriminação”, sendo que a sua preocupação se refere à alocação de recursos, por exemplo, aos sistemas de saúde²³⁷.

No que concerne aos Direitos Humanos, no campo dos mesmos, ter em conta o orçamento pode dar origem a consequências muito positivas, tais como tornar-se preponderante para identificar problemas que existam e estabelecer soluções no campo dos Direitos Humanos; permitir que o rigor técnico de um orçamento se alie aos fundamentos morais que se encontram por detrás dos Direitos Humanos; permitir ainda perceber se os recursos disponíveis estão a ser utilizados de forma o mais eficiente possível; estabelecer uma ponte entre diversos setores da sociedade aliando os legisladores a outras organizações que defendam os Direitos Humanos; permitir delimitar e estabelecer propostas relacionadas com os Direitos Humanos que incluam os custos da sua aplicação e que sejam consideradas pelos governos²³⁸.

Seguindo agora o ponto de vista do orçamento e dos seus atores, os Direitos Humanos podem trazer ao orçamento objetivos comuns aos do próprio orçamento como a garantia e promoção do bem-estar dos seus destinatários; permitem ainda atribuir seriedade a questões estudadas no orçamento como a justiça social ou a pobreza; os Direitos Humanos podem ainda ser critérios orientadores das opções que são tomadas nas políticas pelos governos; garantir que o orçamento é o mais transparente possível e atribuir responsabilidade aos atores que nele intervêm; por fim, permitir ainda o estabelecimento de diálogo com outros atores contribuindo para um orçamento melhor planeado²³⁹.

A “Dignity Counts”, programa anteriormente mencionado, trabalhou nos recursos despendidos no setor da saúde no México prevendo como o orçamento e os

²³⁶ A menção ao máximo de recursos disponíveis não deve ser vista somente como uma referência a recursos financeiros assim, referimo-nos, a recursos de informação, humanos, administrativos ou naturais

²³⁷ QUB Budget Analysis Project, *op cit*, pp. 26-30.

²³⁸ UNFPA. Gender Responsive Budgeting and Women’s Reproductive Rights: A Resource Pack, New York, 2006, p. 18.

²³⁹ *Ibidem*, p. 18.

direitos podem trabalhar em conjunto de forma a alcançar progressivamente o direito à saúde, assim como a utilização do máximo de recursos possível para a sua realização.

Tendo em conta o que foi dito anteriormente, é imprescindível mencionar que a realização progressiva dos direitos e a utilização do máximo de recursos possível são conceitos básicos para a introdução da dimensão dos Direitos Humanos no orçamento. Por um lado, a realização progressiva dos Direitos Humanos remete-nos para o facto de os governos não possuírem recursos ilimitados, pelo que, muitas vezes, a realização dos direitos tem de ser conseguida de forma progressiva. Por sua vez, o maior uso possível dos recursos disponíveis volta a trazer a ideia de que os recursos dos governos são limitados, no entanto, traz também a ideia de que o governo tudo deve fazer para utilizar os recursos que tem ao seu dispor com a intenção e finalidade de garantir direitos da melhor forma possível²⁴⁰.

7. O género e a igualdade de género no orçamento

Posto isto, e depois de nos termos referido, em termos gerais, ao orçamento e à realização paulatina dos Direitos Humanos, importa agora partirmos para conceitos mais concretos relativos ao género, aos Direitos Humanos e à igualdade de género no orçamento.

7.1. Género

As questões relacionadas com o género têm influência sobre mulheres e homens, meninos e meninas, podendo essa influência manifestar-se de forma leve ou manifesta²⁴¹.

Para podermos referirmo-nos ao género é necessário estabelecer uma distinção entre os termos sexo, género, identidade de género e sexualidade, uma vez que, por vezes, estes conceitos são confundidos chegando-se até a empregar termos incorretos para uma situação em concreto.

Primeiramente, o termo sexo diz respeito às características biológicas e fisiológicas que determinam quem é homem e quem é mulher, por outras palavras, esta realidade é determinada quando nascemos, legalmente e socialmente, passamos a ser menino ou menina²⁴².

²⁴⁰ UNFPA, *op cit*, p. 19.

²⁴¹ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 503.

²⁴² *Ibidem*, p. 503.

Por sua vez, o género diz respeito ao “conjunto socialmente construído de expectativas, comportamentos e atividades de homens e mulheres atribuídas com base no seu sexo.” Estas expectativas sociais que dizem respeito a um conjunto de papéis de género são afetadas por diversos fatores como a raça, a etnia ou a idade e ainda pelo contexto socioeconómico, político e cultural particular. No que se refere aos papéis desempenhados pelo género, os mesmos vão-se alterando ao longo do tempo e dependem da sociedade em que se encontram inseridos. A socialização começa a partir do momento em que nascemos, fazendo parte desta o comportamento que tomamos ao logo da vida mediante as normas que nos são impostas na sociedade onde vivemos, assim, bebemos as influências de todos aqueles que nos rodeiam como a nossa família, a escola, a tecnologia, etc. A socialização permite uma integração no meio em que nos movemos, no entanto, esta também pode ter resultados nefastos, uma vez que pode inibir a ação dos meninos ou meninas de querer singrar em certas áreas, fazendo com que não potencializem os seus talentos ao máximo²⁴³.

Em terceiro lugar, a identidade de género está relacionada com o género com o qual as pessoas se identificam, género esse que pode, ou não, ser o mesmo quando nascem. A identidade de género diz respeito a uma experiência individual e interior, incluindo a consciência sobre o próprio corpo²⁴⁴.

Por fim, temos a orientação sexual que nada tem a ver com a identidade de género e que se refere à atração física e emocional pelo outro²⁴⁵.

7.2. A igualdade de género no orçamento – uma relação direta entre orçamentação sensível ao género e Direitos Humanos

Depois de fazermos um breve afloramento daquilo que consideramos o “género” importa agora percebermos a dimensão da igualdade de género no orçamento.

Um dos papéis mais importantes dos governos passa pela criação e implementação de programas e medidas que tenham em vista o desenvolvimento social e económico estabelecido pelos diferentes países, sendo que todos os programas fixados devem ter em conta a igualdade de género. Tal como já houvera sido referido, um orçamento que seja sensível ao género pressupõe a assunção de responsabilidades por

²⁴³ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, pp. 503 e 504.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 504.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 504.

parte dos governos que devem cumprir os objetivos a que se propõem em cada ano orçamental, assim como, conhecerem os outros atores presentes na sociedade, tais como a sociedade civil, ou a comunidade internacional²⁴⁶.

A implementação de um orçamento de género é antecedida por duas motivações basilares. A primeira delas está relacionada com os impactos positivos que o orçamento de género tem na eficiência e crescimento económicos. A segunda está direcionada para os impactos positivos na equidade no que concerne à igual realização dos Direitos Humanos. Estes argumentos trazem consequências positivas e focam-se em duas etapas. A primeira que o orçamento de género tende a diminuir a desigualdade entre géneros; a segunda que, por sua vez, a diminuição das desigualdades de género levarão a uma maior equidade e eficiência²⁴⁷.

Em 1979, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (CEDAW). Esta convenção é fundamental tendo ganho maior preponderância em 1981 sendo, por isso, pedra angular nos programas e medidas tomadas pelos governos no que se refere às medidas relacionadas com a igualdade de género. A CEDAW, no quadro dos Direitos Humanos, tem em vista assegurar a igualdade de género e os direitos das mulheres em todos os programas governamentais. Por sua vez, o orçamento demonstra as prioridades sociais e económicas de cada governo sendo, por essa via, um meio que terá impacto nos seus destinatários e, por isso, nas relações de género. Por tudo isto, é o local indicado e até um dos mais adequados para o envolvimento de questões relacionadas com os interesses legítimos de ambos os géneros e, por isso, com os próprios Direitos Humanos de que são destinatários esses géneros. A alocação de recursos tendo em conta o género pode levar a que, ao longo dos períodos orçamentários, se passe a ter resultados mais eficientes e uma maior responsabilidade dos governos através de políticas mais bem direcionadas para questões concretas²⁴⁸. O principal objetivo do financiamento para a sua realização prende-se com a realização dos Direitos das mulheres e, em geral, dos Direitos Humanos tal como se encontram plasmados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como, em outros diplomas internacionais, tais como o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais ou a já mencionada

²⁴⁶ HUCKERBY, Jayne (ed), *op cit*, p. 1.

²⁴⁷ CHAKRABORTY, Lekha; INGRAMS, Mariam & SINGH Yadawendra, *op cit*, p. 3.

²⁴⁸ O'HAGAN, Angela & KLATZER, Elisabeth, *op cit*, pp. 21 e 22.

Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, vulgarmente designada por CEDAW²⁴⁹.

Relativamente à CEDAW importa ainda referir que esta conferência determina que os Estados, para além de se deverem abster da prática de atos discriminatórios, deverão ainda introduzir programas e políticas, nos seus ordenamentos jurídicos, que não propugnem um efeito discriminativo. A CEDAW pertence a um quadro mais vasto relacionado com os Direitos Humanos, direitos esses que têm de ser respeitados e promovidos pelos Estados que os recebam nos seus ordenamentos jurídicos. A ratificação desta convenção exige que os Estados tenham em conta, na sua atividade governamental, os Direitos Humanos relativos à igualdade de género, tendo de os inserir no orçamento. Por volta dos anos 90 mais de 50 países começaram a ter iniciativas relacionadas com a orçamentação sensível ao género, tendo os governos e a sociedade civil trabalhado em conjunto para assegurar o cumprimento dos objetivos estipulados²⁵⁰.

Com efeito, é importante compreender que as decisões e os programas dos governos relativamente à receita e à despesa não são neutrais no que se refere ao género. Assim, é através do orçamento que podemos deslindar quais são as orientações e prioridades sociais, económicas e políticas. Os orçamentos de Estado têm influência nos seus destinatários das mais diversas formas, tais como através da fixação das despesas e do envelope orçamental disponível para cada programa. Além disso, os orçamentos não têm somente impacto direto sobre as pessoas, mas também impacto indireto, sobretudo no efeito que têm em termos de emprego, inflação e crescimento económico, sendo esses impactos diversos para mulheres e homens²⁵¹.

Um orçamento que tenha em conta o género tem diversos efeitos positivos, destacando-se dois deles. Se, por um lado, permite um aumento de eficiência económica, do crescimento e da produtividade, por outro, permite ainda estabelecer a equidade entre géneros promovendo, por essa via, a realização dos Direitos Humanos. Assim, o orçamento de género permite uma redução da desigualdade de género o que leva a um aumento do crescimento e a um desenvolvimento mais equitativo da sociedade considerada na sua generalidade e das mulheres em particular promovendo, por esta via, a conquista igualitária dos Direitos Humanos.

²⁴⁹ Esta entrou em vigor em 1981 e consagrou o quadro internacional relativamente à igualdade entre homens e mulheres.

²⁵⁰ HUCKERBY, Jayne (ed), *op cit*, pp 1-3.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 1.

No seguimento do que foi referido anteriormente, é necessário esclarecer que, por vezes, a relação entre igualdade de género e o crescimento económico, assim como, a relação entre diminuição e desigualdade e posterior crescimento económico pode ser difícil de compreender numa primeira leitura. Apesar disso, existem fortes indicadores que demonstram que o orçamento de género pode dar origem, embora de forma indireta, ao crescimento equitativo através do impacto que tem nas políticas fiscais. Por outras palavras, a redução da desigualdade de género desencadeia o desenvolvimento equitativo, promovendo o papel das mulheres na sociedade e a conquista dos Direitos Humanos (Banco Mundial, 2001)²⁵².

8. Fatores relevantes na determinação do nível de vida de cada pessoa

Importa agora referirmos alguns dos fatores que são determinantes no nível de vida de cada pessoa, pois é também através destes que poderemos compreender de forma mais clara a desigualdade de género e o porquê de ser importante a implementação de mecanismos com vista a pôr fim à mesma e a promover o cumprimento dos Direitos Humanos por meio da orçamentação sensível ao género.

8.1. Rendimento das famílias

Em termos gerais o rendimento familiar é utilizado para analisar o bem estar da população e é-o, pois, é considerado, por muitos, como fator determinante no que concerne à economia de bem-estar, isto é, embora o rendimento seja recebido em termos individuais pressupõe-se que o mesmo seja partilhado com todos os membros pertencentes ao agregado familiar²⁵³.

²⁵² CHAKRABORTY, Lekha; INGRAMS, Mariam & SINGH Yadawendra, *op cit*, p. 1.

²⁵³ Canberra Group: Handbook on Household Income Statistics. Retirado de «<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2011/3.add.1.e.pdf>» acesso em 19 de setembro de 2020, p. 8.

Em termos muito sucintos fazem parte do rendimento familiar, receitas como: o rendimento provindo do emprego²⁵⁴; as transferências correntes recebidas²⁵⁵; os rendimentos obtidos na produção de serviços para consumo próprio^{256 257}.

O termo desigualdade pode aparecer associado ao rendimento das famílias, uma vez que estas vulgarmente são chamadas à colação para medir o nível de vida levado pelos membros das famílias. Por norma, a distribuição do rendimento é medida tendo em conta o lucro líquido das famílias, sendo o “rendimento líquido” aquele que as famílias possuem já depois de efetuarem o pagamento de todos os impostos diretos a que estão sujeitas. Apesar disso, há autores que consideram que o rendimento líquido não revela diretamente o nível de vida levado por cada família. Como sabemos, as famílias têm composições diferentes, pelo que, para análise estatística, normalmente é tido em conta o número de membros das famílias e as suas faixas etárias. Estas escalas têm como objetivo equiparar as famílias mediante as diferentes faixas etárias com vista a compará-las em termos *per capita*²⁵⁸.

8.2. Rendimento individual

O rendimento familiar nem sempre é a forma mais correta de medir o padrão de vida de cada indivíduo. Assim, para aqueles que compartilham a sua vida a dois, o rendimento individual pode ser um bom fator para discernir a preponderância e influência que cada membro do casal tem sobre os recursos da casa. Também é através do rendimento individual que se torna perceptível a autonomia financeira de cada um, logo a avaliação do impacto de género ao ser realizada terá de ter em conta o rendimento familiar e o rendimento individual²⁵⁹.

²⁵⁴ O rendimento do emprego engloba tudo o que diga respeito à participação em atividades económicas diretamente relacionadas ao emprego. Em termos concretos, diz respeito ao pagamento, quer em dinheiro quer em espécie, recebido derivado do trabalho remunerado realizado, quer por conta de outrem quer autonomamente.

²⁵⁵ As transferências correntes têm como principal objetivo a redistribuição do rendimento, podendo ser efetuadas, por exemplo, no seio das famílias, entre famílias e governo ou entre famílias e instituições de caridade, dentro ou fora do país.

²⁵⁶ Os rendimentos obtidos na produção de serviços para consumo próprio dizem respeito aos serviços produzidos no seio do agregado familiar, tendo em vista o consumo próprio e não o mercado.

²⁵⁷ Canberra Group, *op. cit.*, p. 9.

²⁵⁸ HIMMELWEIT, Susan. Gender Budget Analysis and Methods. Gender Equality Impact Assessment: A Core Element of Gender Budgeting, 2018. p. 92.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 93.

8.3. Serviços públicos

A qualidade de vida abarca muito mais do que simples condições de vida, sendo necessário considerar aspetos como o bem-estar pessoal e social que são mais difíceis de medir, no quais podemos incluir a felicidade ou a liberdade²⁶⁰. Assim, apesar de o rendimento familiar e individual serem importantes fatores na determinação do nível de vida de cada pessoa estes não são suficientes, e não o são porque temos de ter em conta os serviços públicos, uma vez que, a qualidade dos serviços públicos é fundamental para garantir uma boa qualidade de vida²⁶¹.

Os serviços públicos fornecendo os “benefícios em espécie” são imprescindíveis para determinar o padrão de vida de cada indivíduo sobretudo o das famílias mais pobres ou que enfrentem necessidades específicas. Assim, o “rendimento final” de cada família deve ser calculado depois de agregado o valor dos benefícios em espécie à receita líquida, uma vez que a adição destes permitirá determinar de forma mais certa os padrões de vida das famílias. Importa referir que certos serviços públicos são mais relevantes para o rendimento final do que outros, por exemplo a alocação de menos recursos em escolas e creches faz com que o padrão de vida de mães solteiras decaia (Women's Budget Group 2016, p. 14)²⁶².

8.4. Desigualdades entre os papéis de género

Neste capítulo também se torna de suma importância dar destaque às desigualdades que existem nos papéis de género, sendo estas tão importantes quanto as referentes aos rendimentos e tendo as políticas impacto sobre as mesmas. Assim, torna-se relevante referir mais pormenorizadamente a desigualdade entre os papéis de género, isto é, de que forma os papéis tipicamente atribuídos em termos sociais podem ter influência sobre a desigualdade de género, assim como, os motivos para que esta situação se continue a protelar no tempo.

8.4.1. Economia e distribuição de profissões

A economia tal como hoje se encontra estabelecida exige que bens e serviços sejam produzidos e distribuídos. Estes setores têm vindo a ser atribuídos a homens e

²⁶⁰ DIMIAN, Gina Cristina & BARBU Andrea. Public Services – Key factor to quality of life. Academy of Economic Studies, Romania, 2012. p. 152.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 156.

²⁶² HIMMELWEIT, Susan, *op cit*, p. 94.

mulheres de acordo com as suas preferências e gostos mediante um padrão estabelecido na sociedade. De tudo isto resulta que homens e mulheres desempenham diferentes funções na sociedade, funções essas que se complementam. Nesta senda, a elaboração de um orçamento que tenha em conta os Direitos Humanos e a perspectiva do género exige o conhecimento das diferenças estruturais entre homens e mulheres, e mediante a descoberta dessas diferenças a aceitação de como estas influenciam o papel de cada um e dão origem a desigualdades de género permitindo que estas sejam colmatadas através da política orçamental²⁶³.

A desigualdade é composta por um conjunto de dimensões diversificadas, no entanto é perceptível as diferenças de género em quase todas elas. As principais diferenças tendo em conta o género estão relacionadas com os cuidados, sobretudo no que concerne às desigualdades em relação às mulheres. Neste caso, dados indicam que as mulheres prestam mais cuidados e realizam mais trabalhos não remunerados em casa²⁶⁴, cuidando em média mais dos filhos. Ambos os géneros podem ter um emprego remunerado, no entanto o trabalho não remunerado que é desempenhado pelas mulheres pode levar a que as mesmas percam oportunidades de emprego, sendo que, em média, ganham menos por hora que os homens mesmo em trabalhos em que desempenham a mesma função e tendem a trabalhar também menos horas derivado às funções não remuneradas que desempenham. Tudo isto leva a que o rendimento das mulheres seja, em média, menor, estendendo-se esta realidade à idade da reforma e aumentando a vulnerabilidade das mesmas em idade avançada. O facto de os papéis na sociedade serem distribuídos de forma diversificada entre homens e mulheres leva a que a política orçamental tenha efeitos positivos ou negativos nos seus destinatários²⁶⁵.

Desde logo, as decisões políticas podem ter influência nas oportunidades de emprego, nos salários e nas condições que são atribuídas a homens e mulheres, políticas essas que também podem ter impacto no tipo de empregos que cada género desempenha na sociedade.

Um dos casos mais flagrantes no que diz respeito aos setores em que homens e mulheres desempenham funções é o setor público. Assim, em todos os países europeus as mulheres tendencialmente desempenham mais funções nesses setores. Por essa via, o setor público, uma vez que também é regulado pelo Estado tende a ter condições de

²⁶³ HIMMELWEIT, Susan *op cit*, p. 90.

²⁶⁴ A este propósito ver anexos, gráficos IV e V.

²⁶⁵ HIMMELWEIT, Susan, *op cit*, p. 92.

trabalho semelhantes para ambos os géneros sendo a disparidade salarial entre géneros muito menor do que no setor privado. Derivado àquilo que acabámos de mencionar, alguns autores consideram que o “esvaziamento” das atribuições do Estado e, conseqüentemente, a privatização de certos setores públicos com o conseqüente aumento de empregos no setor privado e a diminuição dos mesmos no setor público poderá ser um fator determinante no aumento das disparidades de emprego entre géneros sobretudo no que se refere aos salários e ao desempenho, por parte das mulheres, de atividades profissionais que sejam conciliáveis com a vida familiar e as atividades não remuneradas realizadas por estas (Rubery, 2013). Nesta senda, deverá ser realizada uma avaliação de impacto de género que as políticas de privatização têm, numa tentativa de estabelecer soluções por meio de diretrizes e programas que eliminem parte do efeito adverso, em termos de desigualdades de género, da privatização²⁶⁶.

Por sua vez, no que diz respeito à oferta, a política também poderá ter efeitos nas desigualdades de género no emprego, sobretudo ao alterar as condições em que ambos os géneros procuram emprego. Referimo-nos sobretudo à questão dos impostos e benefícios que influenciam o ganho líquido do emprego, uma vez que esse ganho pode ser diverso para um segundo membro de um casal que pondera encontrar um emprego do outro membro do casal que já se encontra empregado. Geralmente, os sistemas de tributação conjunta são menos benéficos para um segundo assalariado do que os sistemas de tributação independente, uma vez que este iria inserir-se num escalão inferior e, portanto, iria pagar uma taxa mais baixa do que o primeiro que é mais bem pago, neste caso falamos sobretudo em mulheres. Acresce a esta realidade o facto de, provavelmente, se o casal tiver filhos pequenos ter de contratar alguém que cuide deles durante as horas laborais o que não compensa em relação ao salário que iria ser auferido pela mulher²⁶⁷.

Podemos afirmar que um dos passos mais importantes para reduzir as desigualdades poderá passar por conhecer o impacto das políticas sobre as desigualdades de género. Por vezes, existem determinados objetivos que podem ser alcançados por meio de várias medidas, pelo que a escolha de uma medida que reduza ou pelo menos que não aumente as desigualdades pode ser um passo a tomar. No entanto, existem metas que só são alcançáveis por via de programas que aumentem as desigualdades, derivado a essa

²⁶⁶ HIMMELWEIT, Susan, *op cit*, p. 95.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 95

realidade poderão ser implementadas outras medidas capazes de colmatar essas mesmas desigualdades²⁶⁸.

8.4.2. Trabalho não remunerado

O trabalho não remunerado, como o próprio nome indica refere-se a trabalho. Nesta senda, torna-se relevante compreender o que é considerado “trabalho” ou atividade económica. No que concerne aos atos económicos estes dizem respeito a todos aqueles que são realizados mediante uma retribuição pecuniária, podendo também ser considerados aqueles que são realizados por pessoa diferente daquela que aproveita o resultado²⁶⁹.

Mediante o conceito apresentado anteriormente podemos afirmar que quer o trabalho doméstico, quer a assistência infantil são economicamente produtivos, uma vez que estas atividades podem ser compradas e vendidas, por exemplo através da contratação de amas. Os EUA são um exemplo concreto em que a maior parte dos casais que tem filhos trabalha, o que faz com que os custos com as creches sejam elevados. Por norma, em média, os pais de uma criança em idade pré-escolar gasta 10,5% do seu rendimento familiar mensal em creches, o que demonstra a importância destas atividades²⁷⁰. No entanto, apesar disso, muito deste trabalho não é remunerado.

Assim, por seu turno, não são considerados como económicos todos aqueles atos que não são transacionáveis, ou seja, a maior parte dos atos que só aproveitam àqueles que os executam. Falamos em atividades necessárias para a sobrevivência, por exemplo, comer ou dormir²⁷¹.

Um ponto importante no que se refere ao trabalho não remunerado diz respeito à comparação da percentagem de mulheres e homens solteiros que o realizam e como isso se distingue do trabalho doméstico dividido já entre casais. Esta comparação também é importante na medida em que poderá ser relevante na avaliação da desigualdade de género. Com efeito, no que se refere a uma análise para o futuro referente ao trabalho não remunerado, torna-se cada vez mais relevante avaliar as diferenças entre países tendo em

²⁶⁸ HIMMELWEIT, Susan, *op cit*, p. 91.

²⁶⁹ MGINNITY, Frances & RUSSELL, Helen. Gender Inequalities in Time Use. The Distribution of Caring, Housework and Employment Among Women and Men in Ireland. The Equality Authority and The Economic and Social Research Institute. Dublin, 2008. p. 2.

²⁷⁰ ADEMA, W.; CLARKE, C.; FREY, V. Paid parental leave: Lessons from OECD countries and selected U.S. States, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 172. Paris, OECD, 2015. p.4.

²⁷¹ MGINNITY, Frances & RUSSELL, Helen, *op cit*, p. 2.

conta os géneros²⁷². Os referidos dados podem ser coletados de diversas formas, por exemplo, através de autos, relatórios e dados de uso do tempo. Por um lado, a coleta de dados pode incidir sobre perguntas diretamente realizadas a um determinado número de pessoas com vista a deslindar quanto tempo consomem estas semanalmente em tarefas domésticas e em assistência a terceiros. No entanto, as conclusões a que se pode chegar podem não ser as mais reais, uma vez que algumas pessoas tendem a responder com o tempo que pretendem gastar ao invés do verdadeiramente gasto. Pode ainda ocorrer o inverso, isto é, em que os relatos dizem respeito a um menor tempo gasto do que aquele que é efetivamente despendido. Outro método que se pode utilizar diz respeito aos “diários de uso do tempo”. Neste caso, o entrevistado deve referir quais são as atividades nas quais despende tempo durante as 24h do seu dia. Os dados recolhidos por este meio têm uma menor tendência a ser deturpados, permitindo uma análise mais pormenorizada do tempo gasto em atividades concretas como, por exemplo, cozinhar, arrumar a casa, cuidar dos filhos, etc.²⁷³.

Em termos amplos, o trabalho não remunerado é constituído por todas as tarefas que digam respeito à manutenção dos membros das famílias, tais como cozinhar, limpar, cuidados com crianças, etc. Todos sabemos que as tarefas anteriormente mencionadas fazem parte de um conjunto de atividades levadas a cabo diariamente por qualquer família, no entanto, apenas pontualmente são objeto de investigação empírica²⁷⁴.

Importa, no seio do trabalho não remunerado, frisar o trabalho dos cuidadores. Com efeito, os cuidados prestados constituem verdadeiro trabalho podendo ser, ou não, remunerado e constituindo parte fundamental para o futuro da sociedade. Com o aumento da população, da esperança média de vida, da entrada das mulheres no mercado de trabalho, das exigências ligadas a políticas sociais mais eficientes, tornou-se necessário uma ação mais efetiva dos governos, empregadores e dos próprios cidadãos no que concerne à organização do trabalho. No que diz respeito ao trabalho dos cuidadores este engloba duas atividades principais, já mencionadas anteriormente. Com efeito, a primeira delas está relacionada com o cuidado direto, onde podemos incluir a amamentação de um bebé ou a prestação de cuidados a um familiar doente; temos ainda o cuidado indireto que engloba atividades como cozinhar e limpar. Quando nos referimos a trabalho de cuidado

²⁷² Bianchi, S.M.; Sayer, L.C.; Milkie, M.A.; Robinson, J.P. Housework: who did, does or will do it, and how much does it matter?, in *Social Forces*, Vol. 91, No. 1, 2012. p. 61.

²⁷³ MGINNITY, Frances & RUSSELL, Helen, *op cit*, p. 2 e 3.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 1.

não remunerado consideramos o trabalho de cuidado que é efetuado sem que haja qualquer tipo de recompensa monetária. No entanto, este é considerado trabalho e, portanto, constitui uma dimensão importante no mundo do mesmo. Nesta senda, importa referir que existe uma larga franja de trabalho de cuidado remunerado, o qual é realizado por um conjunto de trabalhadores ligados, por exemplo à área da saúde ou da educação, como é o caso dos médicos, dos enfermeiros ou dos educadores de infância. Para o nosso desiderato o trabalho que nos importa é o trabalho de cuidado não remunerado, constituindo a maior parte do trabalho de cuidado em todo o mundo, sendo o mesmo realizado sobretudo em termos domésticos e estando entregue, na maior parte das vezes, às mulheres²⁷⁵.

No que concerne ao trabalho não remunerado a sua natureza e distribuição são relevantes. Em primeira linha, as referidas atividades e distribuição por género uma vez que têm em conta a desigualdade de género. Em segundo plano, quanto à sua distribuição, essa noção irá permitir uma melhor compreensão da desigualdade de género na esfera pública. Em terceiro lugar, é essencial determinar ainda o valor do trabalho não remunerado, pelo que cada vez mais este é discutido em diversos debates políticos, sobretudo quando nos referimos às creches e benefícios concedidos em situações especiais como no caso dos pais solteiros²⁷⁶.

O estudo do trabalho não remunerado tem sido negligenciado durante anos sobretudo pelo facto de não envolver troca de dinheiro. Muitos consideram que o trabalho remunerado é muito mais valorizado do que o trabalho não remunerado, no entanto, dados indicam que, nos EUA, o tempo despendido em trabalho não remunerado se assemelha ao tempo despendido em trabalho remunerado (Robinson e Godbey, 1997). Para compreendermos o trabalho remunerado e não remunerado e tudo o que se encontra envolto nestes, o critério mais relevante é o do tempo, uma vez que permite comparar as atividades dentro e fora da economia formal, permitindo fazer uma análise mais detalhada entre grupos, no nosso caso o que mais nos importa é entre homens e mulheres²⁷⁷.

No que se refere à maior importância atribuída ao trabalho remunerado, áreas como a economia ou a sociologia sempre lhe deram prevalência em relação ao trabalho não remunerado. No entanto, é essencial referir que desde a década de 1960 o paradigma

²⁷⁵ International Labour Organization (ILO). Care work and care jobs for the future of decent work. International Labour Office, Geneva, 2018, p. 27.

²⁷⁶ MGINNITY, Frances & RUSSELL, Helen, *op cit*, p. 1.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 1.

se tem vindo a alterar, embora lentamente, passando a surgir várias abordagens teóricas com vista a atribuir maior importância ao trabalho doméstico, trabalho esse que poderá e deverá ser visto do ponto de vista económico²⁷⁸.

Como já referimos, a desigualdade de género estabelece uma conexão com o trabalho remunerado e não remunerado, no entanto, a pesquisa empírica referente ao fenómeno da desigualdade de género coloca o assento tónico na esfera pública. Em termos correlativos podemos afirmar que se as mulheres, falando em termos genéricos, despendem uma maior quantidade de tempo na realização de atividades não remuneradas, o estabelecimento da igualdade de género na esfera pública será muito dificilmente alcançado, levando isto a consequências, tais como, o trabalho a meio tempo que irá dar origem a salários mais baixos, uma menor progressão na carreira, menos segurança no trabalho, dependência relativamente ao outro membro do casal. Mediante tudo isto, podemos afirmar que não é possível trabalhar as desigualdades na esfera pública sem que, para isso, olhemos para a esfera privada²⁷⁹.

Com o passar das décadas e a própria evolução das estruturas da sociedade, as mulheres têm cada vez mais aumentado a sua participação no trabalho remunerado. Mediante esta realidade surgem várias questões às quais importa dar resposta. Desde logo, será que o aumento do número de mulheres no mercado de trabalho leva a uma diminuição do trabalho não remunerado por parte das mesmas. Será que o aumento do número de mulheres no trabalho remunerado levará a um aumento da parcela de trabalho não remunerado que é atribuído aos homens^{280 281}.

A influência das políticas vai muito para além do emprego e das oportunidades de emprego propriamente ditas, tendo também influência no uso do tempo fora da atividade laboral, sobretudo no que se refere ao trabalho não remunerado. Os programas e medidas que implementem e disponibilizem serviços de apoio infantil, por exemplo, podem levar a um decréscimo do trabalho não remunerado das mulheres. No caso do género masculino poderia ajudar, nesse âmbito, a licença parental paga de forma justa e

²⁷⁸ MGGINITY, Frances & RUSSELL, Helen, *op cit*, p. 2.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 2.

²⁸⁰ *Ibidem*, pp. 1 e 2.

²⁸¹ Questão que importa aqui tratar está relacionada com o aumento do número de mulheres no mercado de trabalho levantando-se, por essa via, uma questão fundamental: será que o trabalho não remunerado realizado por estas diminuiu dando origem a uma distribuição equitativa do mesmo ou, por outro lado, será que estas acumularam as duas funções, mantendo-se a executar o trabalho não remunerado de igual forma. Muitos autores referem que as mulheres ao entrarem no mercado de trabalho estão apenas e somente a realizar um “segundo turno”, quer isto dizer que as mulheres não diminuem o trabalho não remunerado, assim como, os homens também não aumentam a sua participação no trabalho não remunerado.

intransferível. Através da implementação destas políticas é possível diminuir as desigualdades de género no trabalho não remunerado no que se refere à assistência a terceiros. Com efeito, em alguns países existem programas específicos que disponibilizam aos pais um vasto conjunto de direitos e oportunidades no que concerne à necessidade de equilíbrio entre o trabalho e a família. Um conjunto de países, no qual podemos inserir a Noruega, a Suécia, a Finlândia, a Islândia, o Canadá e Portugal proporcionam licenças de paternidade aos pais, licenças essas que são pagas. Para além disso, estes países introduziram políticas para os pais garantindo a possibilidade de tirarem licença parental remunerada em período integral ou parcial. Por outro lado, temos países onde as políticas direcionadas para o direito dos pais à licença parental têm sido introduzidas muito lentamente como é o caso do Reino Unido, Espanha, França, Suíça e Japão. Neste âmbito, importa referir que a Suécia foi o primeiro país, em 1974, a introduzir a licença parental para pais e mães, já a Noruega foi o primeiro país, corria o ano de 1993, a atribuir quatro semanas de licença parental paga exclusivamente para os pais²⁸². Seguiram-se a esta, a Suécia e a Islândia passando os países nórdicos a simbolizar o expoente máximo no que concerne à igualdade de género neste âmbito. Assim, o modelo nórdico terá servido de exemplo para muitos outros países, quer na Europa quer no resto do mundo, no que concerne à possibilidade e ao direito de os pais terem, no mínimo, direito a alguns dias de licença remunerada após o parto da companheira²⁸³.

A assistência a terceiros, por via do trabalho não remunerado, caracteriza-se por ser uma importante desigualdade de género uma vez que tem influência em todas as outras. Assim, o facto de as mulheres prestarem mais serviços não remunerados ou, não os prestando, o casal ou a própria mulher ter de encontrar uma solução viável para esse problema leva a que as oportunidades de emprego para o género feminino sejam mais restritas, o que leva a salários mais baixos, uma vez que é difícil enveredar por uma

²⁸² A licença parental surgiu 1978 na Noruega, sendo que a 1 de abril de 1993, a Noruega introduziu uma quota de licença de paternidade associada à licença parental remunerada. O objetivo primordial desta quota era o de permitir a criação de um vínculo mais forte ente pais e filhos, assim como, o de permitir um papel mais ativo dos pais em casa, permitindo ainda fortalecer o papel da mulher no mercado de trabalho. Com efeito, quatro semanas de um total de 42 semanas de licença parental remunerada foram reservadas exclusivamente ao pai. A consequência da falta de gozo dessa licença por parte do pai passaria pela perda das quatro semanas de licença parental remunerada. Importa ainda referir que para além da quota da licença parental de quatro semanas para o pai e das nove semanas atribuídas à mãe na hora do nascimento, os pais podiam ainda repartir a licença de paternidade entre eles conforme achassem mais conveniente ao casal. *In REGE, Mari & SOLL, Ingeborg F. The Impact of Paternity Leave on Fathers' Future Earnings, 2013. p. 4.*

²⁸³ O'BRIEN, Margaret & WALL, Karin (eds). *Comparative perspectives on work-life balance and gender equality: Fathers on leave alone, Life Course Research and Social Policies, Cham, Switzerland, 2017. pp. 4 e 5.*

carreira sólida, o que origina, conseqüentemente, menores rendimentos, que se verificam não só a curto prazo, mas ao longo da vida, dando origem a posteriores reformas mais baixas e a uma baixa qualidade de vida durante a velhice (Ginn e Arder, 1993). Outra consequência do tempo despendido em trabalhos não remunerados e possível consequente falta de emprego estável é a maior dependência de subsídios do Estado o que pode levar a uma maior instabilidade financeira, sobretudo em momentos de crise económica quando existe uma menor alocação de recursos a esses setores²⁸⁴.

Em suma, podemos afirmar que a maior parte dos orçamentos são elaborados em termos monetários, sendo esse o aspeto mais importante na elaboração de um orçamento. Por isso mesmo, existem setores que não são tidos em conta na elaboração de um orçamento como é o caso do trabalho não remunerado. As estatísticas provam que a maior parte do trabalho não remunerado é efetuado pelas mulheres, sobretudo nos cuidados prestados a crianças. Inserindo-se, por isso, no âmbito do trabalho não remunerado não só o trabalho desempenhado nas funções domésticas, mas também os cuidados infantis prestados às crianças²⁸⁵. Nesta senda, existe um vasto conjunto de medidas que podem auxiliar o governo e o seu orçamento a financiar o trabalho não remunerado. Por exemplo, uma medida que pode ser muito importante para as famílias está relacionada com o financiamento de creches públicas, permitindo que os pais possam desempenhar atividades remuneradas²⁸⁶. Por fim, podemos afirmar que trabalho não remunerado é imprescindível para a manutenção de uma vida familiar harmoniosa, no entanto, quando realizado em excesso poderá prejudicar o desempenho de outras atividades remuneradas e ser prejudicial em termos económicos, assim como, interferir e prejudicar o gozo geral dos Direitos Humanos²⁸⁷.

9. Princípios da avaliação de impacto de género

Tendo em conta todos os fatores que foram mencionados no ponto 8 do presente capítulo, importa agora, e na explanação que se segue, ter como apanágio alguns princípios que podem ser implementados para que haja uma avaliação eficaz do impacto do género nos orçamentos dos Estados²⁸⁸.

²⁸⁴ HIMMELWEIT, Susan, *op cit*, p. 96.

²⁸⁵ UNFPA, *op cit*, p. 35.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 35.

²⁸⁷ International Labour Organization, *op. cit*, p. 27.

²⁸⁸ HIMMELWEIT, Susan, *op cit*, p. 96.

9.1. Adoção de uma concepção ampla da economia

A economia convencional centra-se sobretudo naquilo que é designado por economia “paga”, assim como nos processos de produção e consumo, e também nos serviços. Desta forma, e tal como foi mencionado anteriormente, desconsidera aquilo que designamos por atividades não remuneradas. Por outro lado, uma economia baseada na análise do género considera que se deve ter em conta uma visão geral da economia, visão essa que terá obrigatoriamente de incluir as atividades não remuneradas, por esse via, torna-se necessário reconhecer a interdependência de cada setor e das próprias pessoas que desempenham essas funções, independentemente de essas atividades serem pagas ou não²⁸⁹.

9.2. Examinar o impacto das políticas na economia de assistência

O trabalho que pressupõe a assistência de terceiros contende diretamente com duas realidades que nos importam e que se referem aos prestadores de cuidados remunerados e aos prestadores de cuidados não remunerados, assim como à forma como esses cuidados são prestados por estes. Neste âmbito, a questão do género ganha especial relevo mostrando a organização da sociedade e da economia. A atribuição de trabalhos não remunerados relacionados com a assistência propendem mais para o género feminino dando origem a consequências nas atividades remuneradas que podem desempenhar, uma vez que o desempenho destas atividades reduz o tempo disponível para a assunção de trabalhos remunerados. Nesta medida, muitos dos profissionais de saúde são constituídos pelo sexo feminino²⁹⁰. Torna-se assim relevante examinar o impacto que as políticas podem ter na economia de assistência.

9.3. Individualidade e família

No que concerne à economia convencional o agregado familiar é tido como mais importante do que as pessoas pensadas individualmente. Esta consideração impõe que os interesses do agregado familiar coincidam com os interesses individuais de cada membro desse mesmo agregado. A visão do orçamento mediante uma perspetiva do género defende que as famílias não compartilham os recursos de maneira igual, tal como cada

²⁸⁹ HIMMELWEIT, Susan, *op cit*, p. 97.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 97 e 98.

membro pertencente a uma família pode ter uma perspectiva diferente relativamente àquilo que consideram relevante para a família, dando origem a que se possam consubstanciar desigualdades. Assim, um orçamento que tenha em conta a perspectiva do género deverá invariavelmente analisar o impacto que as políticas dos governos e dos programas orçamentais têm nas relações de poder que existem no seio das famílias e ter em conta que as famílias têm constituições diferentes. Esta análise requer que se conheça os fatores que influenciam o maior ou menor poder dos homens ou das mulheres, fatores esses que se encontram muito ligados ao emprego e *status* que o mesmo oferece, assim como ao próprio rendimento que é auferido desse emprego, podendo esses fatores determinar o poder de cada um nas relações que se estabelecem dentro das famílias (Bonke e Browning, 2003; De Henau e Himmelweit, 2013)^{291 292}.

Mediante o cenário descrito anteriormente poderemos afirmar que se torna imprescindível ter em conta todas as políticas que possam ter influência sobre as oportunidades de emprego que surgem para cada um dos membros pertencentes a um agregado familiar, assim como o rendimento individual de cada um deles.

A implementação de programas e medidas sem que sejam analisados os impactos nas relações de poder nas famílias podem dar origem a consequências diversas daquelas que inicialmente se pretendiam. Com efeito, as medidas que têm como objetivo diminuir a pobreza das famílias podem ter consequências no poder de cada membro dessas mesmas famílias. Por exemplo, determinadas políticas que têm em conta o rendimento conjunto dos pais com vista a conceder apoio financeiro às crianças podem ser um desincentivo para as mães de famílias mais carenciadas na procura de emprego, uma vez que o rendimento mensal que auferem irá fazer diminuir o apoio a que teriam direito caso não auferissem esse rendimento. Assim, alguns autores defendem que uma medida eficaz passa por prestar cuidados às crianças, por exemplo, através de creches públicas, de forma a que as mulheres possam desempenhar um emprego, aumentando, dessa forma, os seus rendimentos individuais. Desta forma, podemos afirmar que as políticas e os orçamentos que têm conta uma perspectiva de género permitem melhorar a eficácia de políticas que não estão diretamente relacionadas com o género, como é o caso da pobreza infantil garantindo, desta feita, o respeito pelos Direitos Humanos²⁹³.

²⁹¹ BONKE, Jens & BROWNING, Martin. The distribution of well-being and income within the household, Institute of Economics University of Copenhagen, 2003. pp. 11 e 12.

²⁹² HIMMELWEIT, Susan & DE HENAU, Jerome. Unpacking within-household gender differences in partners' subjective benefits from household income. *Journal of Marriage and Family*, 2013. pp. 13 a 24.

²⁹³ HIMMELWEIT, Susan, *op cit*, p. 98 e 99.

9.4. Adotar uma perspectiva do curso de vida

No mundo globalizado em que vivemos a mudança de casa, de cidade ou até de país durante a vida terá de ser vista como uma mudança cada vez mais natural. Por isso, as políticas que se baseiam somente na melhoria das circunstâncias em que as famílias vivem podem não ser as melhores para todos os membros pertencentes a um agregado familiar. A perspetivação do futuro tendo em conta determinados setores, como é o caso da educação das crianças alicerçada numa escolaridade obrigatória, proibindo quer a sua saída precoce das escolas quer a entrada precoce no mundo do trabalho que, em primeira linha, poderia aumentar o rendimento atual das famílias, mas que a longo prazo se tornaria catastrófico para o futuro da maioria dessas crianças.

Os impactos que se geram com determinadas políticas podem perdurar mais tempo que a política em si, sobretudo para as mulheres uma vez que também se encontram mais ligadas à assistência de terceiros levando a que, muitas vezes, tenham uma maior diversidade de empregos ao longo da vida, já que assumem, e como foi referido anteriormente, em média, mais responsabilidades que os homens no que concerne ao trabalho não remunerado levando a que tenham de despende parte do seu tempo livre ou então a que tenham de encontrar empregos com horários mais flexíveis ou em *part-time*.

Esta perspetiva de longo prazo também pode ser mais benéfica para as mulheres do que para os homens, uma vez que, a esperança média de vida das mulheres é maior do que a dos homens, dando origem a que estas se tornem o cônjuge sobrevivente e que venham a precisar mais de usufruir dos serviços públicos do que os homens²⁹⁴.

9.5. Ter em consideração a existência de outras desigualdades

No nosso estudo, para compreender a relação entre orçamentação sensível género e Direitos Humanos, centramo-nos sobretudo nas diferenças que o género tem na avaliação das políticas dos governos. No entanto, também é relevante ter em conta outro tipo de fatores, como a raça, a deficiência ou a idade. Importa ter em consideração, e tal como foi referido anteriormente, que estas realidades se entrecruzam não sendo, por isso, indiferentes umas em relação às outras, tornando-se imperativo realizar-se uma análise intersectorial. Assim, primeiramente deverá levar-se a cabo uma avaliação geral que tenha em conta o género e depois, se possível, realizar-se algumas análises intersectoriais,

²⁹⁴ HIMMELWEIT, Susan, *op cit*, p. 99 e 100.

sobretudo no que concerne a questões particularmente relevantes e onde esses fatores podem dar origem a consequências mais gritantes²⁹⁵.

10. Interligação final entre Direitos Humanos e orçamentação sensível ao género

A questão da igualdade de género começou a tomar preponderância, a nível europeu, nas negociações de tratados, tais como o Tratado de Amsterdão em 1997. Já nessa altura se perspetivou a necessidade de elaboração de políticas que incorporassem a perspetiva do género²⁹⁶. No que diz respeito à igualdade de género, está consagrada, enquanto direito fundamental, sendo um valor comum da União Europeia, conforme reconhecido na Carta dos Direitos e Liberdades Fundamentais de 2012²⁹⁷.

Por outro lado, no que concerne à importância dos Direitos Humanos, em termos nacionais, a mesma começou a surgir com a sua inserção nas constituições nacionais, no decorrer do século XIX, através da introdução de artigos referentes a esses mesmos direitos e aos próprios preâmbulos. No entanto, somente em pleno século XX é que se deu a sua maior preponderância jurídica e política²⁹⁸.

Como sabemos, foi no século XX que emergiram diversos conflitos internacionais sendo relevante sobretudo a Segunda Guerra Mundial, expoente máximo da crueldade do Homem. Estes conflitos revestiram um total desrespeito pelos Direitos Humanos. Com efeito, o sistema internacional viria a precisar de alterações profundas, alterações essas preventivas de situações que pudessem colocar novamente em causa a dignidade da pessoa humana. A preconização dos Direitos Humanos trouxe à tona a existência de dois polos, entre si divergentes, mas imperativamente necessários no desenrolar das relações humanas, são eles, por um lado, as obrigações imprescindíveis para uma vida em sociedade e, por outro, os direitos que haviam sido negligenciados e preteridos durante vários anos²⁹⁹. Passemos agora a analisar concretamente a relação existente em igualdade de género em termos particulares e de que forma o orçamento poderia promover essa mesma igualdade.

²⁹⁵ HIMMELWEIT, Susan, *op cit*, pp. 100 e 101.

²⁹⁶ O'HAGAN, Angela & KLATZER, *op cit*, p. 28.

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 28.

²⁹⁸ DUARTE, Vânia do Rego. A promoção e proteção dos direitos humanos: mecanismos e sistemas. O caso de Portugal. Retirado de <https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/4797/2/DissertMestradoVaniaRegoDuarte2018.pdf>. acesso em 19 de janeiro de 2020, p. 1.

²⁹⁹ DUARTE, Vânia do Rego, *op cit*, p. 1.

10.1. Direitos Humanos – A igualdade de género

10.1.1. Participação

No que se refere à educação, em termos mundiais as raparigas têm menos acesso do que os rapazes. No entanto, esta situação não se verifica em termos europeus onde existe uma paridade no que diz respeito ao número de rapazes e raparigas a frequentar o ensino escolar. Aliás, o número de mulheres que frequenta o ensino superior é mais elevado do que o número de homens no contexto europeu. Apesar disso, podemos afirmar que esta igualdade é apenas parte do caminho no que concerne à igualdade de género³⁰⁰.

A discriminação no local de trabalho ainda é uma realidade que se mantém a nível europeu, embora tenham sido feitos enormes progressos neste campo através de legislação que visa a promoção da igualdade de género no emprego. Por exemplo, os homens, na União Europeia, ganham, em média, mais 17,5% do que as mulheres desempenhando exatamente a mesma função.

Além disso, muitas vezes, as mulheres não são contratadas devido ao facto de ambicionarem vir a ser mães, encontrarem-se grávidas ou já terem filhos. A maternidade trata-se então de um fator proeminente no que concerne ao facto de serem as mulheres quem mais trabalha a meio tempo e terem maior necessidade de fazer interrupções nas carreiras, fator esse que, para além de ter consequências no seu rendimento, em termos atuais, pode ainda ter consequências a longo prazo no que diz respeito a futuras reformas, fazendo com que estas dependam de terceiros como, por exemplo, do seu cônjuge³⁰¹.

10.1.2. Pobreza

Um outro fator essencial para o estabelecimento total da igualdade de género e dos Direitos Humanos está relacionado com a igualdade económica. No entanto, cerca de 70% da população mais pobre do mundo refere-se a mulheres. Esta pobreza também está relacionada com os trabalhos desempenhados por homens e mulheres, uma vez que as mulheres normalmente auferem salários mais baixos e têm empregos precários, levando a salários mais baixos³⁰².

O acesso limitado à educação faz com que surjam repercussões no trabalho que futuramente desempenham, uma vez que não têm competência para desempenhar cargos

³⁰⁰ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 505.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 505.

³⁰² *Ibidem*, p. 505.

que exigem maiores qualificações. No que se refere ao trabalho não remunerado, a maior parte do mesmo é desempenhado pelas mulheres, embora esta realidade esteja a ser cada vez mais invertida com o passar do tempo, é certo que os homens acabam por desempenhar funções mais bem remuneradas, uma vez que o tempo despendido pelos mesmos em trabalhos domésticos é menor, levando a que acabem por ser financeiramente recompensados, pois o tempo que deveriam despende em atividades não remuneradas é utilizado em atividades remuneradas, acabando por serem eles a receber pelo trabalho doméstico não remunerado realizado pelas suas companheiras³⁰³.

11. A proteção dos Direitos Humanos relacionados com o género

Os tratados internacionais sobre Direitos Humanos têm igualmente como destinatários homens e mulheres. No entanto, podem ser criados documentos que se centrem mais num ou noutro género devido à maior proteção que podem merecer determinadas situações concretas e, por isso, determinado género em detrimento do outro, sendo que o que se pretende estabelecer com estes tratados é a igualdade e não um benefício injustificado de um género em relação ao outro. Esta realidade é mais comum no género feminino, uma vez que são as mulheres que têm maior propensão a sofrer abusos de Direitos Humanos. Por isso, e tal como já referimos anteriormente a Convenção sobre a eliminação da discriminação contra as mulheres (CEDAW) foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1979, estabelecendo o que é discriminação contra as mulheres e fixando as medidas necessárias que os governos devem tomar para a combater. Este tratado já foi assinado, em todo o mundo, por muitos países, entre eles países europeus³⁰⁴.

A ONU Mulheres é a entidade das Nações Unidas que se destina à igualdade de género e ao empoderamento das mulheres. Esta entidade foca-se em cinco questões primordiais consideradas fundamentais para o alcance da igualdade de género, essas áreas são: a violência contra as mulheres, a paz e a segurança, a liderança e a participação, a capacitação económica e o planeamento e finalmente o orçamento nacional³⁰⁵.

³⁰³ BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina, *op cit*, p. 508.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 509.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 509.

12. A desigualdade de género e o crescimento económico: uma ligação possível?

O Orçamento de género é defendido por muitos que acreditam que a implementação do mesmo dará origem ao crescimento, estando esse crescimento, muitas vezes, ligado à redução da desigualdade de género, permitindo uma igualdade no acesso ao trabalho, saúde e educação^{306 307 308 309 310}. Podemos afirmar que um dos objetivos da implementação de um orçamento de género passa por alcançar todos os benefícios económicos por via do desenvolvimento igualitário entre géneros³¹¹. Apesar disso, torna-se difícil estabelecer uma relação direta entre o crescimento económico e a redução da desigualdade de género, porque as estatísticas indicam que pode também haver crescimento económico havendo desigualdade (Teignier e Cuberes, 2014³¹²)³¹³.

O Fundo Monetário Internacional estabeleceu que as políticas de reforma fiscal têm relação direta com o crescimento, permitindo a participação na força de trabalho, estimulando o investimento privado e público, capacitando o capital humano e consequentemente dando origem a um aumento da produtividade total de todos os setores³¹⁴. Por exemplo, no caso da participação da força de trabalho autores como Aguirre et al. (2012) consideram que o aumento da participação da força de trabalho das mulheres ao nível do dos homens pode aumentar o PIB em pontos percentuais, variando entre os 5% nos Estados Unidos e os 34% no Egito³¹⁵.

No que diz respeito ao setor do investimento privado, a garantia do acesso e direitos iguais à propriedade por parte das mulheres permite que estas consigam aceder mais facilmente às agências de crédito o que dá origem a que possam abrir as suas próprias empresas. Para além disso, o acesso igualitário das mulheres à propriedade está, muitas

³⁰⁶ HILL, Anne & KING, Elizabeth. Women's education and economic well-being. Feminist Economics, Routledge, 1995. pp. 26 e 27.

³⁰⁷ DOLLAR, David & GATTI, Roberta. Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women?, The World Bank, 1999. pp. 17 a 20.

³⁰⁸ KLASSEN, Stephan. Low Schooling for Girls, Slower Growth for All? Cross-Country Evidence on the Effect of Gender Inequality in Education on Economic Development. The World Bank, 2002. pp. 346 a 353.

³⁰⁹ KNOWLES, Stephen; LORGELLY, Paula & OWEN, P. Dorian. Are educational gender gaps a brake on economic development? Some cross-country empirical evidence. Oxford University Press, 2002. pp. 118 e 119.

³¹⁰ ESTEVE-VOLART, Berta. Gender Discrimination and Growth: Theory and Evidence from India, London, 2004. pp. 19 a 30.

³¹¹ STOTSKY, Janet G. Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes, International Monetary Fund, 2016. p.9.

³¹² TEIGNIER, Marc & CUBERES, David. Aggregate Costs of Gender Gaps in the Labor Market: A Quantitative Estimates, Universitat de Barcelona, 2014. pp. 21 e 22.

³¹³ CHAKRABORTY, Lekha; INGRAMS, Mariam & SINGH Yadawendra, *op cit*, p. 3.

³¹⁴ International Monetary Fund. Fiscal policy and long-term growth, Washington, D.C., 2015. pp. 6 a 9.

³¹⁵ AGUIRRE, De Anne; HOTEIT Leila; RUPP, Christine & SABBAGH, Karim. Empowering the third billion: Women and the world of work in 2012, Booz & Company, 2012. p. 9.

vezes, ligado a um aumento da economia doméstica por via da produção agrícola, permitindo um aumento da eficiência no uso dos recursos entre mulheres e homens³¹⁶.

Finalmente, no que diz respeito ao fator do capital humano, autores como Klasen e Lamanna (2009) referem que a falta de igualdade no acesso à educação, em alguns países, por parte das mulheres levará, a longo prazo, a uma restrição da entrada no mercado de trabalho por parte das mulheres em diversos setores de atividade³¹⁷.

No entanto, os salários mais baixos das mulheres em certos setores, como é o caso da indústria com finalidade de exportação do produto, permitiu a atração de investimento estrangeiro desenvolvendo esse setor de atividade³¹⁸. Por tudo isto, podemos concluir que a desigualdade pode também dar origem a um crescimento económico em determinados países³¹⁹.

Tendo em conta o que foi estabelecido anteriormente, podemos afirmar que a desigualdade pode tanto aumentar como diminuir o crescimento económico. No entanto, a defesa pelos Direitos Humanos e o crescimento sustentável impõem que se direcione a atividade dos governos para um crescimento económico ligado à diminuição da desigualdade entre géneros. Para além disso, a favor de um crescimento ligado à diminuição da desigualdade pode estar ligado o argumento de que um orçamento baseado no género permite, para além desse crescimento, a conquista da equidade³²⁰.

13. Desigualdade de género e Direitos Humanos

No que concerne à terceira componente relevante para o orçamento de género, também ela fundamentada na equidade, trata-se da aquisição da igualdade e dos Direitos Humanos das mulheres. Na doutrina existem diversos autores que afirmam que o orçamento de género promove os Direitos Humanos de inúmeras formas. Em primeiro lugar, um orçamento baseado no género irá intuir os governos a cumprir obrigações internacionais tendo em vista a igualdade de género e a realização igualitária dos Direitos Humanos. Seguidamente, o orçamento de género, ao promover a igualdade de direitos entre géneros, poderá ser crucial para que as mulheres alcancem esses direitos. Por fim,

³¹⁶ UDRY, Christopher. *Gender, Agricultural Production and the Theory of the Household*, Northwestern University, 1995.

³¹⁷ KLASSEN, Stephan & Lamanna, Francesca. *The impact of gender inequality in education and employment on economic growth: New evidence for a panel of countries*, *Feminist Economics*, 2009. pp. 92 e 93.

³¹⁸ CHAKRABORTY, Lekha; INGRAMS, Mariam & SINGH Yadawendra, *op cit*, p. 3.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 3.

³²⁰ *Ibidem*, pp. 3 e 4.

a análise e avaliação de dados desagregados por género poderá ser um incentivo à promoção dos direitos das mulheres através da criação de novas leis nesses países³²¹.

Posto isto, importa lembrar que são diversas as convenções internacionais relativas a Direitos Humanos que consagram o respeito pelos Direitos Humanos que deverão ser fruídos de igual forma.

Em 1976, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) entraram em vigor, e consagraram a igualdade das mulheres e dos homens terem acesso a todos os direitos civis, políticos, sociais, económicos e culturais aí presentes. Por sua vez, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1979, adotou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), a qual consiste em garantir Direitos Humanos iguais para mulheres e homens³²².

O orçamento de género através, sobretudo, da política fiscal adotada pelo governo, pode ser essencial para colmatar a desigualdade entre géneros. Para além disso, o orçamento de género permite que sejam atribuídos os Direitos Humanos, internacionalmente reconhecidos, às mulheres. Neste âmbito, referimo-nos sobretudo aos Direitos Humanos consagrados no PIDESC que são imprescindíveis para o orçamento de género. Assim, o orçamento estatui objetivos relacionados com todos esses direitos, logo poderá permitir que, quer as mulheres quer os homens, alcancem esses direitos³²³.

Por fim, importa referir que a orçamentação sensível ao género pode ter a externalidade positiva de estimular a aprovação de leis nacionais que possam reforçar o direito das mulheres. No que diz respeito a esta possibilidade, a mesma é potencializada pela coleta de dados desagregados por género, podendo esses dados justificar a aprovação de leis que promovam os direitos iguais ao trabalho ou o acesso à educação³²⁴.

No que diz respeito à orçamentação sensível ao género e à sua relação com a diminuição da desigualdade de género foram e continuam a ser realizados diversos estudos por forma a compreender essa conexão³²⁵.

³²¹ CHAKRABORTY, Lekha; INGRAMS, Mariam & SINGH Yadawendra, op cit, p. 5.

³²² *Ibidem*, p. 5.

³²³ *Ibidem*, p. 6.

³²⁴ *Ibidem*, p. 6.

³²⁵ Por exemplo, Chakraborty (2016) observa que o governo indiano decidiu fazer a transição de um método de destinação de fundos para mulheres para um nível mais macro de orçamento de género, porque descobriu que a abordagem da aplicação dos recursos não resultava na quantidade total de recursos destinado a mulheres. No mesmo estudo, Chakraborty também observa que o fornecimento de dados desagregados por sexo no Paquistão ajudou a aumentar a contratação de mulheres no setor governamental e diminuiu a diferença de salário entre os sexos.

Conclusão

Todo o estudo apresentado anteriormente teve como objetivo final compreender, em termos gerais, a orçamentação sensível ao género e de que forma esta ajudará na concretização dos Direitos Humanos, sobretudo na igualdade de género.

Desde logo, e tal como discutimos no Capítulo I, os Direitos Humanos consubstanciam os padrões mínimos para uma vida digna, estando a sua universalidade ligada ao facto de todos os seres humanos serem iguais. Da igualdade e dignidade podem extrair-se muitos outros valores, valores esses imprescindíveis no que concerne à orientação da atividade humana e à vida em sociedade. Falamos em valores como a não discriminação, a liberdade ou a justiça.

No seio dos Direitos Humanos foi necessário realizar uma distinção entre as diversas gerações de direitos existentes, pelo que, para o nosso estudo, consideramos como sendo a mais importante a segunda geração de direitos, a qual diz respeito aos direitos económicos, sociais e culturais. Para a concretização dos direitos apresentados anteriormente é necessária uma intervenção por parte do Estado, tendo o mesmo diversas obrigações que são garantidas por via do fornecimento de um conjunto de serviços, serviços esses têm obrigatoriamente de ser tidos em conta na elaboração de qualquer Orçamento do Estado, sendo este o meio através do qual se torna perceptível a garantia e o comprometimento dos Estados perante a efetivação e respeito pelos Direitos Humanos.

Tendo em conta o que foi referido anteriormente, a primeira conclusão que podemos extrair do nosso estudo refere-se à existência de uma conexão entre o Orçamento do Estado e os Direitos Humanos ou, por outras palavras, a certeza de que o orçamento é um dos mais válidos instrumentos no que concerne à efetiva concretização dos Direitos Humanos.

Seguidamente, no Capítulo II, tivemos em atenção a orçamentação sensível ao género, sendo agora possível retirar diversas conclusões desse Capítulo. Desde logo, a orçamentação sensível ao género foi forjada numa tentativa de se alcançar a igualdade de género. Esta estratégia tem vantagens óbvias que se prendem com a análise das políticas e programas que são levados a cabo pelos governos sob o ponto de vista da igualdade, o que permite uma alocação de recursos mais eficiente. Em termos teóricos, podemos concluir que a orçamentação sensível género é considerada uma estratégia que visa analisar a política orçamentária abrangendo, por isso, todo o processo orçamentário. Esta transcende a noção de orçamento tendo em conta também outras matérias como, por exemplo, o trabalho não remunerado.

Por fim, tendo em contra o Capítulo III podemos também dele extrair algumas conclusões. Desde logo, a relação que se estabelece entre a orçamentação sensível ao género e os Direitos Humanos pode ser descrita tendo por base duas motivações basilares da implementação de um orçamento de género. A primeira delas está relacionada com os impactos positivos que o orçamento de género tem na eficiência e crescimento económicos. A segunda está ligada aos impactos positivos da equidade no que concerne à igual realização dos Direitos Humanos. Por outras palavras, a redução da desigualdade de género desencadeia o desenvolvimento equitativo, promovendo o papel das mulheres na sociedade e a conquista dos Direitos Humanos.

Tornou-se ainda claro, tendo em consideração este último Capítulo, que a receita do Estado tem várias fontes e é através desse conjunto de receitas que posteriormente se pode garantir o cumprimento de programas que promovam a realização dos Direitos Humanos e possibilitem a aplicação de um orçamento tendo em conta o género. A lei dos Direitos Humanos, tal como uma orçamentação baseada no género, são contra a existência de discriminação, pelo menos negativa. Neste âmbito, as alocações podem ser fortes indicadores das prioridades do governo, assim como, um indicador de políticas discriminativas. Mediante o estudo das duas realidades podemos chegar à conclusão de que, por um lado, a orçamentação sensível ao género permitirá uma diminuição da desigualdade, através da alteração ou irradicação de políticas que aumentem as desigualdades de género. Por outro, que a promoção dos Direitos Humanos, por parte dos Estados, tem como instrumento principal os seus orçamentos, devendo os mesmos alocar recursos que tenham disponíveis para a sua concretização.

Por fim, importa ainda referir que a defesa dos Direitos Humanos, na sua vertente mais ligada à igualdade, e tendo em conta o género e o próprio estudo da orçamentação sensível ao género, não implica uma discriminação do género masculino em relação ao feminino. Aliás, as medidas que devem ser realizadas por parte dos Estado têm de ir ao encontro das necessidades de ambos os géneros. Por exemplo, e como foi perceptível no ponto 8.4.2. do capítulo III, a criação da licença parental paga de forma justa e intransferível ao pai tem em vista a diminuição das desigualdades de género quer no trabalho não remunerado sendo, neste ponto, normalmente mais favorável às mulheres, quer no direito do pai a constituir família sendo, neste ponto, integralmente favorável aos homens.

Bibliografia

- ADEMA, W.; CLARKE, C.; FREY, V (2015). Paid parental leave: Lessons from OECD countries and selected U.S. States, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 172. Paris, OECD.
- AGUIRRE, De Anne; HOTEIT Leila; RUPP, Christine & SABBAGH, Karim (2012). Empowering the third billion: Women and the world of work in 2012, Booz & Company.
- AMARAL, C., & MELLO, L. C. (2010). Gender Budgeting. Lisboa.
- Amnistia Internacional Portugal. Marcos históricos dos Direitos Humanos. Acesso em 25 de novembro de 2019, de https://www.amnistia.pt/static/www.amnistia.pt/files/EADH/Marcos_historicos_Direitos_Humanos.pdf
- BIANCHI, S.M.; SAYER, L.C.; MILKIE, M.A.; ROBINSON, J.P (2012). Housework: who did, does or will do it, and how much does it matter?, in Social Forces, Vol. 91, No. 1.
- BITENCOURT, Daniella (2018). Orçamento Público e a Efetivação dos Direitos Humanos. Acesso em 25 de março de 2020, de https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos_20172/4924/1996/2441.pdf
- BONKE, Jens & BROWNING, Martin (2003). The distribution of well-being and income within the household. Institute of Economics University of Copenhagen.
- BOS, Robert (2006). Manuel sobre os Direitos Humanos à água potável e saneamento para profissionais. Londres, Reino Unido.
- BRANDER, Patricia; WITTE, Laure; GHANEA, Nazila; GOMES, Rui; KEEN, Ellie; NIKITINA, Anastasia & PINKEVICIUTE, Justina (2016). COMPASS. Manual para a Educação para os Direitos Humanos com jovens.

- BOADWAY, Robin (2010). Individual Income Taxation: Individual Income Taxation: Income, Consumption, or Dual?, Atlanta, Georgia, United States of America.
- BUDLENDER, Debbie (2004). Budgeting to Fulfill International Gender and Human Rights Commitments. UNIFEM. Zimbabwe.
- BUDLENDER, D.; ELSON, D.; HEWITT, G., & MUKHOPADHYAY. (2002). Gender Budgets Make Cents - Understanding gender responsive budgets. Commonwealth Secretariat.
- BUDLENDER, D., & HEWITT, G. (2003). Engendering Budgets - A Practitioners' Guide to Understanding and Implementing Gender - Responsive Budgets. The Commonwealth Secretariat.
- BUDLENDER, D., & HEWITT, G. (2002). Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice. The Commonwealth Secretariat.
- CACÉRES, R. M. (2006). Overview of Gender-responsive Budget Initiatives. Bureau for Gender Equality.
- Canberra Group: Handbook on Household Income Statistics. Acesso em 19 de setembro de 2020, de <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2011/3.add.1.e.pdf>
- CASALTA NABAIS, José (2019). Direito Fiscal. Edições Almedina, 11.^a Edição, Coimbra.
- CASTRO, Karina (2014). O papel do orçamento na efetivação de direitos sociais. Universidade Católica de Petrópolis, Rio de Janeiro.
- Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Carta das Nações Unidas. Acesso em 15 de junho de 2020, de <https://www.cm->

vfxira.pt/cmvmfxira/uploads/writer_file/document/14320/Carta_das_Nacoes_Unidas.pdf

Centro de Estudos Judiciários (ed.) (2015). Taxas e contribuições financeiras a favor das entidades públicas e contribuições para a segurança social. Acesso em 02 de dezembro de 2019, de [URL:http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf)

Centro de Informação Regional das Nações Unidas para a Europa Ocidental (2016). Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Acesso em 4 de Março de 2019, de https://www.instituto-camoes.pt/images/ods_2edicao_web_pages.pdf

CHAKRABORTY, Lekha; INGRAMS, Mariam & SINGH Yadawendra (2017). Effectiveness of Gender Budgeting on Gender Equality and Fiscal Space: Empirical Evidence from Asia Pacific. Acesso em 10 de dezembro de 2019, de <http://grow.research.mcgill.ca/publications/working-papers/gwp-2017-09.pdf>

COELHO, Joana (2018). Orçamento Do Estado e Direitos Humanos – Relação Possível? Centro de Direitos Humanos. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Conselho da Europa (2017). The evolution of Human rights. Acesso em 16 de setembro de 2020, de <https://www.coe.int/en/web/compass/the-evolution-of-human-rights>

Correio da UNESCO (2018). Direitos Humanos: De volta para o futuro. UNESCO, Paris.

DIMIAN, Gina Cristina & BARBU Andrea (2012). Public Services – Key factor to quality of life. Academy of Economic Studies, Romania.

DOLLAR, David & GATTI, Roberta (1999). Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women?. The World Bank.

DOWNES, L. V., & NICOL, S. (2016). Gender budgeting in OECD countries.

DUARTE, Vânia do Rego (2017). A promoção e proteção dos direitos humanos: mecanismos e sistemas. O caso de Portugal. Acesso em 19 de janeiro de 2020, de

<https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/4797/2/DissertMestradoVaniaRegoDuarte2018.pdf>

ESTEVE-VOLART, Berta (2004). Gender Discrimination and Growth: Theory and Evidence from India, London.

FILHO, Alberto de Magalhães Franco (2008). O desenvolvimento dos direitos humanos fundamentais numa perspetiva histórica.

FREY, Regina (2008). Discussion paper 14, Paradoxes of Gender Budgeting. The First International Conference on GRB and Social Justice. Genderbüro, Berlin.

HILL, Anne & KING, Elizabeth (1995). Women's education and economic well-being. Feminist Economics, Routledge.

HIMMELWEIT, Susan (2018). Gender Budget Analysis and Methods. Gender Equality Impact Assessment: A Core Element of Gender Budgeting.

HIMMELWEIT, Susan & DE HENAU, Jerome (2013). Unpacking within-household gender differences in partners' subjective benefits from household income. Journal of Marriage and Family.

HUCKERBY, Jayne, ed (2008). Budgeting for women's rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW. UNIFEM. New York.

International Labour Organization (ILO) (2018). Care work and care jobs for the future of decent work. International Labour Office, Geneva.

International Monetary Fund (2015). Fiscal policy and long-term growth, Washington, D.C.

KHAN, Zohra & BURN, Nalini, eds (2017). Financing for gender equality. Realising Women's Rights through Gender Responsive Budgeting. London: Palgrave Macmillan UK.

- KLASEN, Stephan (2002). *Low Schooling for Girls, Slower Growth for All? Cross-Country Evidence on the Effect of Gender Inequality in Education on Economic Development*. The World Bank.
- KLASEN, Stephan & Lamanna, Francesca (2009). *The impact of gender inequality in education and employment on economic growth: New evidence for a panel of countries*, *Feminist Economics*.
- KNOWLES, Stephen; LORGELLY, Paula & OWEN, P. Dorian (2002). *Are educational gender gaps a brake on economic development? Some cross-country empirical evidence*. Oxford University Press.
- KRAFCHIK, W., and WEHENER, J. (1998). *The Role of Parliament in the Budget Process*. Institute for Democracy in South Africa: Budget Information Service.
- LORBER, Judith (2000). *Using Gender to Undo Gender: A Feminist Degendering Movement*. *Feminist Theory*. Brooklyn College and Graduate School, City University of New York.
- MAIA, Ana & CARDOSO, Margarida David (2018). São as mulheres com maior escolaridade que mais fumam. Nos homens é ao contrário. Acesso em 14 de junho de 2020, de <https://www.publico.pt/2018/04/13/sociedade/noticia/sao-as-mulheres-com-mais-escolaridade-que-fumam-mais-nos-homens-e-ao-contrario-1810152>
- MARQUES, Alberto Reis (2019). *Sessões de Filosofia dos Direitos Humanos*. FDUC, Coimbra.
- MARQUES, Gabriel Lima (2015). *A liberdade como direito subjetivo no pensamento de Guilherme De Ockham*. Rio de Janeiro.
- MARUZANI, Nyevero; MATOPE, Nogget & CHAURAYA Efiritha (2011). *Gender equality from a gender budgeting perspective*. *International Journal of Asian Social Science*.

- MBAYA, Etienn-Richard (1997). G nese, evolu o e universalidade dos direitos humanos frente   diversidade de culturas. Acesso em 20 de fevereiro de 2020, de <http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a03.pdf>
- MGINNITY, Frances & RUSSELL, Helen (2008). Gender Inequalities in Time Use. The Distribution of Caring, Housework and Employment Among Women and Men in Ireland. The Equality Authority and The Economic and Social Research Institute. Dublin.
- MOREIRA, VITAL & GOMES, Marcelino Carla (org.) (2012). Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educa o para os Direitos Humanos. Ius Gentium Conimbrigae, Centro de Direitos Humanos Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC), Portugal.
- O'BRIEN, Margaret & WALL, Karin (eds) (2017). Comparative perspectives on work–life balance and gender equality: Fathers on leave alone, Life Course Research and Social Policies, Switzerland.
- OECD (2019). Visualizing Women’s Unpaid Work Across the Globe (A Special Chart). Acesso em 14 de junho de 2020, de <https://towardsdatascience.com/visualizing-womens-unpaid-work-across-the-globe-a-special-chart-9f2595fafa>
- O'HAGAN, Angela & KLATZER, Elisabeth (2018). Gender Budgeting in Europe. Developments and Challenges. Switzerland.
- OLIVEIRA, Iara Pietricovsky; MORONI, José Ant nio & BEGHIN, Nathalie (2017). Metodologia, Orçamento e direitos. Referenciais Políticos e Teóricos. Instituto de Estudos Socioecon micos: Brasília.
- Orçamento analisado com enfoque no género. (s.d.). Acesso em 31 de maio de 2019, de <https://www.feminamericas.net/PO/tematicas/ThemResumeBudgetp.5.pdf>
- PITA, Marta (2018). Narrativas dos Direitos Humanos em Portugal. Tese de Doutoramento em Rela oes Internacionais. Acesso em 08 de março de 2020, de

<https://run.unl.pt/bitstream/10362/34362/3/Narrativas%20dos%20Direitos%20Humanos%20em%20portugal.pdf>

Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Acesso em 14 de julho de 2020, de https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf

Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (PpDM) (2018). A importância dos orçamentos sensíveis ao género. Acesso em 2 de abril de 2019, <http://plataformamulheres.org.pt/wp-content/ficheiros/2018/04/BrochuraOrçamentos-Sensiveis-Genero.pdf>

Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (PpDM) (2018). Orçamento do Estado com impacto de género. Acesso em 1 de abril de 2019, <http://plataformamulheres.org.pt/wp-content/ficheiros/2018/08/PpDM-GuiaMetodologico-OIG-layout.pdf>

Provedoria de Justiça, edição. A Provedoria de Justiça na Salvaguarda dos Direitos Humanos. Acesso em 05 de abril de 2020, de http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/70_Anivers_Decl_Univ_Dir_Hum.pdf

QUB Budget Analysis Project (2010). Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Framework. QUB Budget Analysis Project. QUB, School of Law, Belfast.

QUINN, Sheila (2013). Orçamentos sensíveis ao género - Manual sobre a implementação prática de uma perspetiva de género no processo orçamental. (C. p. Género, Ed.) Lisboa.

REGE, Mari & SOLL, Ingeborg F. (2013). The Impact of Paternity Leave on Fathers' Future Earnings.

Relatório Final de Atividades do Grupo de Especialistas para uma Abordagem Integrada da Igualdade (1999) Agenda Global N.º 3. Lisboa: Edição Conselho da Europa, CIDM, Gabinete da Ministra para a Igualdade, Presidência do Conselho de Ministros.

SÁ, Ana I. (2019). O Orçamento inclui o compromisso político da implementação de medidas com impacto de género (gender budgeting). O que é isto? Como (e) funciona? O que fazem outros países? Observador. Acesso em 19 de outubro de 2019, de <https://observador.pt/especiais/homens-vs-mulheres-a-promocao-da-igualdadede-genero-atraves-do-orcamento-do-estado-funciona>

SCHREYER, M. (2000). Estratégias comunitárias no orçamento sensível ao género: objetivos, aproximações e ferramentas. Acesso em 19 de outubro de 2019, de [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-00-457_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-457_en.htm)

SHARP, R., & BROOMHILL. (2002). Budgeting for equality: The Australian Experience.

SHARP, R. (2003). Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).

STOTSKY, Janet G. (2016). Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes, International Monetary Fund.

TEIGNIER, Marc & CUBERES, David (2014). Aggregate Costs of Gender Gaps in the Labor Market: A Quantitative Estimates, Universitat de Barcelona.

TEIXEIRA RIBEIRO, José Joaquim (2013). Lições de Finanças Públicas. Coimbra Editora, 5.ª Edição, Coimbra.

TOSI, Giuseppe, ORG VER SE E ASSIM NA ORGANIZACAO (2004). Direitos Humanos: História, teoria e prática. João Pessoa Editora UFPB.

UNFPA (2006). Gender Responsive Budgeting and Women's Reproductive Rights: A Resource Pack, New York.

UNIC (2009). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Acesso em 05 de julho de 2020, de <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>

United Nations Human Rights (2017). Realizing human rights through government budgets. New York and Geneva.

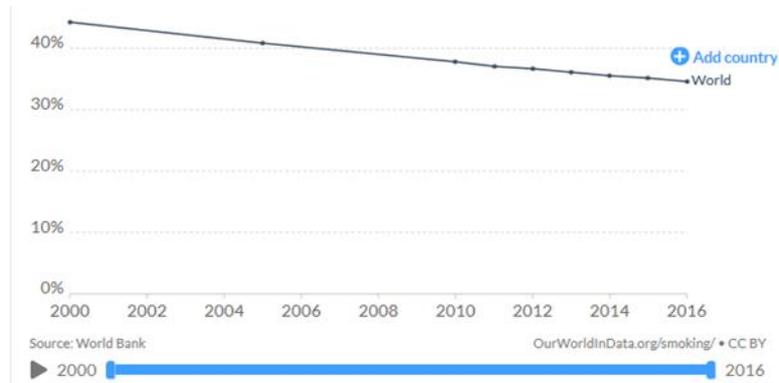
World Bank (2016). Share of men who Smoke, 2000 to 2006. Acesso em 14 de junho de 2020, de <https://ourworldindata.org/grapher/share-of-men-who-are-smoking>

World Bank (2016). Share of women who Smoke, 2000 to 2006. Acesso em 14 de junho de 2020, de https://ourworldindata.org/grapher/share-of-women-who-are-smoking?tab=chart&time=2000..2016&country=~OWID_WRL

Anexos

Gráfico I

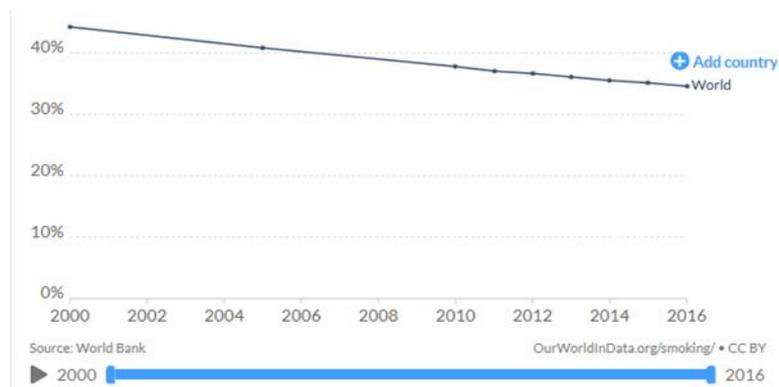
Mulheres com 15 anos ou mais de idade que fumam tabaco, diariamente ou de forma ocasional



Fonte: https://ourworldindata.org/grapher/share-of-men-who-are-smoking?tab=chart&time=2000..2016&country=~OWID_WRL

Gráfico II

Homens com 15 anos ou mais de idade que fumam tabaco, diariamente ou de forma ocasional



Fonte: https://ourworldindata.org/grapher/share-of-men-who-are-smoking?tab=chart&time=2000..2016&country=~OWID_WRL

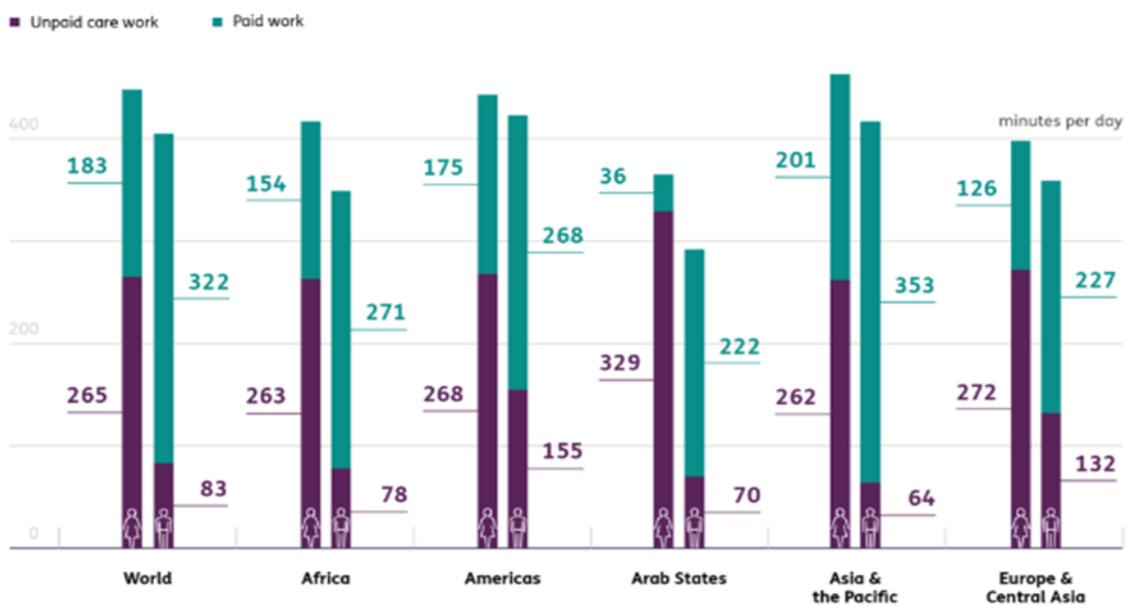
Gráfico III

Consumo de tabaco em Portugal



Fonte: <https://www.publico.pt/2018/04/13/sociedade/noticia/sao-as-mulheres-com-mais-escolaridade-que-fumam-mais-nos-homens-e-ao-contrario-1810152>

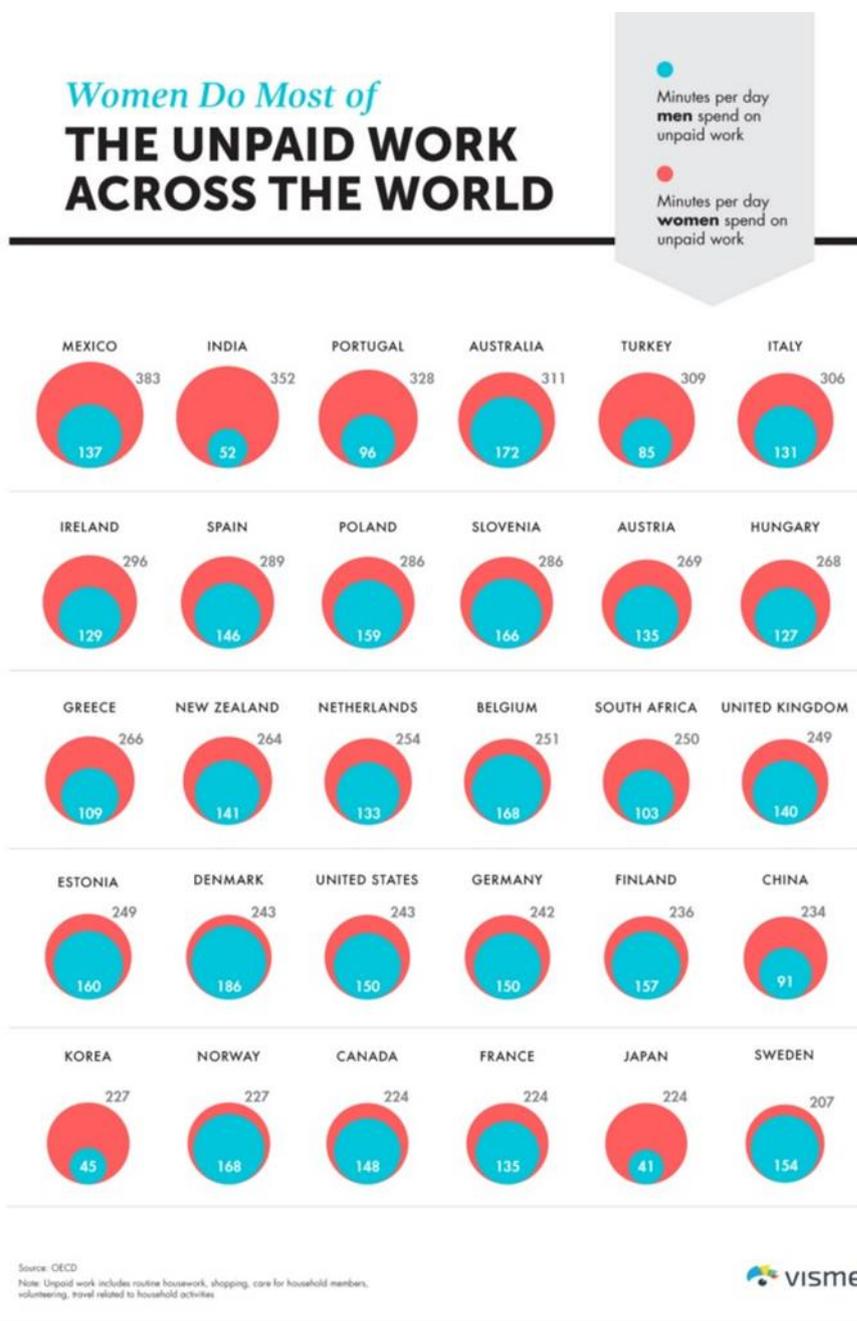
Gráfico IV
Tempo médio diário, em minutos, de trabalho remunerado e não remunerado



Fonte: <https://ilostat.ilo.org/topics/unpaid-work/>

Gráfico V

Distribuição do trabalho não remunerado em termos mundiais³²⁶



Fonte: <https://towardsdatascience.com/visualizing-womens-unpaid-work-across-the-globe-a-special-chart-9f2595fafa>

³²⁶ Neste gráfico, ao comparar a área relativa de cada círculo com a restante, é perceptível que os países, pertencentes à OCDE, com maior desigualdade no trabalho não remunerado são a Índia, o Japão, a Coreia, o México, a Turquia e Portugal