

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Conciliação em tempos de pandemia: o caso do Apoio Excecional à Família

Beatriz da Silva Corado

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Sandra Palma Saleiro, Professora Auxiliar Convidada,
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2022

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Conciliação em tempos de pandemia: o caso do Apoio Excepcional à Família

Beatriz da Silva Corado

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Sandra Palma Saleiro, Professora Auxiliar Convidada,
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2022

“Elas acendem o lume. Elas cortam o pão e aquecem o café esfriado. São elas quem acordam pela manhã as bestas, os homens e as crianças adormecidas.”

Revolução e as Mulheres, Maria Velho da Costa (1976)

Agradecimentos

A presente dissertação é o resultado do meu esforço e trabalho, mas não seria possível sem a colaboração de várias pessoas, a quem quero agradecer.

Quero agradecer à Professora Doutora Sandra Saleiro, por ter aceitado orientar a realização deste trabalho, pela disponibilidade em todos os momentos, pela transmissão de conhecimento que valorizo fortemente, e ao Professor Doutor Helge Jörgens, pelo apoio fornecido durante a primeira abordagem ao tema, que me fez não desistir da minha ideia.

Agradeço também à Dra. Rosário Fidalgo, à Dra. Carla Tavares e a toda a equipa da CITE com quem tive contacto durante o estágio curricular que realizei, e onde desenvolvi o gosto pela área da conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal, que motivou o objeto de estudo desta investigação.

Quero também agradecer às representantes da CIG e ISS, I.P., Dra. Ana Martinho Fernandes e Dra. Catarina Marcelino, à ex-Secretária de Estado para a Cidadania e Igualdade, Dra. Rosa Monteiro, e às restantes entrevistadas que participaram nesta investigação, pelos contributos valiosos e pelo interesse demonstrado nesta investigação.

Agradeço à minha família, em especial aos meus pais e à minha avó, por todo o carinho, confiança, segurança, curiosidade pelo conhecimento e apoio demonstrado ao longo destes anos.

Agradeço, por último, não descartando qualquer importância, ao Frederico, o meu namorado, pelo apoio incondicional, carinho, motivação e orientação durante esta fase, e por acreditar sempre em mim.

Resumo

As políticas de família tendem a assumir a igualdade formal garantida pela lei, sendo que as realidades dos homens e das mulheres são diferentes, na esfera pública e na esfera privada. Ao assumir a igualdade formal, estas medidas, cimentadas em práticas e responsabilidades sociais desiguais, têm o potencial de reproduzir e reforçar as dinâmicas conservadoras, resultantes da assimilação de papéis e normas sociais que se traduzem em expectativas condicionantes das atitudes, carreiras, atividades e responsabilidades dos homens e das mulheres nas diferentes esferas da sociedade. Neste contexto, torna-se necessário trabalhar na conjugação das políticas de família com as políticas de Igualdade de Género, bem como, mais amplamente, no modo como a conceção, o desenho e a operacionalização das políticas públicas podem ter um impacto positivo para a Igualdade de Género.

Esta dissertação enquadra-se no património de estudos que investigam os efeitos que a pandemia teve na conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal em Portugal, e tem como objetivo perceber qual foi o desempenho do Apoio Excecional à Família, enquanto medida pontual enquadrada no subsistema de políticas de família no contexto da crise sanitária, com a segunda alteração na lei, que objetivava promover a partilha do cuidado com os/as filhos/as entre pais e mães. Com isto, pretende-se perceber se as alterações à medida promoveram a Igualdade de Género no âmbito da partilha das tarefas de cuidados, e responder à pergunta “Qual o impacto de género da medida de Apoio Excecional à Família?”.

A presente dissertação parte de uma metodologia quantitativa, que consiste na análise de estatísticas oficiais disponibilizadas pelo Instituto de Segurança Social, I.P., bem como de relatórios nacionais e internacionais, e combina-a com metodologias qualitativas, que assentam na análise de fontes secundárias, nomeadamente os principais documentos que regulamentam o Apoio Excecional à Família, nomeadamente os Decretos-Leis n.º 10-A/2020, n.º 8-B/2021 e n.º 14-B/2021, entre outros documentos legais relevantes para a investigação. Recorre ainda a entrevistas com quatro informadoras-chave, representantes de organismos públicos relevantes na análise da política – a Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade, o Instituto de Segurança Social (ISS, IP), a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE).

Palavras-chave: Conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal, Igualdade de Género, Políticas Públicas, COVID-19

Abstract

Family policies tend to assume the formal equality guaranteed by law, while the realities of men and women are different in the public and private spheres. By assuming formal equality, these measures, cemented in unequal social practices and responsibilities, have the potential to reproduce and reinforce conservative dynamics that are rooted in the family environment. These dynamics result from the assimilation of roles and social norms that translate into conditioning expectations of men's and women's attitudes, careers, activities, and responsibilities in different spheres of society. In this context, it becomes necessary to work on the combination of family policies with Gender Equality policies, as well as, more broadly, on how the conception, design and operationalization of public policies can have a positive impact on Gender Equality.

This dissertation is part of the collection of studies that research the effects that the pandemic had on work-life balance in Portugal and aims to understand the performance of the Exceptional Family Support, as a specific measure within the family policy subsystem in the context of the health crisis, with the second change in the law, which aimed to promote the sharing of childcare between fathers and mothers. With this, we intend to understand if the changes to the measure promoted Gender Equality in terms of the sharing of family responsibilities between men and women and answer the question "What is the gender impact of the Exceptional Family Support?".

This dissertation is based on a quantitative methodology, which consists in the analysis of official statistics made available by the Social Security Institute, I.P. as well as national and international reports, and combines it with qualitative methodologies, which are based on the analysis of secondary sources, as the main documents that regulate the Exceptional Family Support, namely the Decree-Laws no. 10-A/2020, no. 8-B/2021 and no. 14-B/2021, among other legal documents relevant to the research. It also resorts to interviews with four key informants, representatives of public organisms relevant to the policy analysis - the Secretary of State for Citizenship and Equality, the Institute of Social Security (ISS, IP), the Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG) and the Commission for Equality in Labor and Employment (CITE).

Keywords: Work-life balance, Gender Equality, Public Policy, COVID-19

Índice

Agradecimentos	iv
Resumo	vi
Abstract	vii
Glossário de Sigas	ix
Introdução	1
Capítulo 1. Enquadramento Teórico	4
1.1. Situação das Mulheres em Portugal	4
1.1.1. Trabalho remunerado	4
1.1.2. Vida em casal	10
1.1.3. Conciliação entre a vida profissional e a vida familiar e pessoal	11
1.2. O papel das masculinidades na Igualdade de Género	15
1.2.1. A necessidade de incluir os homens nas políticas de Igualdade de Género	15
1.2.2. A abordagem da questão de género nos diferentes níveis	16
1.2.3. Regimes de género assentes no contexto histórico e macrossocial	17
1.3. Pandemia de COVID-19 e perdas de rendimentos	18
Capítulo 2. Metodologia	20
Capítulo 3. Análise e Discussão	25
3.1. Políticas de família e promoção da Igualdade de Género	25
3.2. Identificação do problema	28
3.3. Alterações à medida	31
3.4. Avaliação do Impacto de Género	38
Capítulo 4. Conclusões e Recomendações	41
4.1. Conclusões	41
4.2. Recomendações	43
Fontes	44
Referências Bibliográficas	45
Anexos	50
A. Guião para as entrevistas semiestruturadas com as informadoras-chave	51
B. Declarações para requisição do AEF	52

Glossário de Siglas

AEF	Apoio Excecional à Família
AML	Área Metropolitana de Lisboa
ATL	Atividades de Tempos Livres
CIG	Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género
CITE	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego
DRHM	Diferencial Remuneratório entre Homens e Mulheres
EIGE	Instituto Europeu para a Igualdade de Género
GPG	<i>Gender Pay Gap</i>
IAS	Indexante de Apoios Sociais
ISS	Instituto de Segurança Social, I. P.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
RMMG	Remuneração Mínima Mensal Garantida
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TCO	Trabalhadores por Conta de Outrem
UE	União Europeia

Introdução

Classificado como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) a 11 de março de 2020, o surto do vírus SARS-CoV-2 gerou uma crise social e económica que veio abalar os grupos sociais mais vulneráveis, na medida em que as desigualdades socioeconómicas pré-existentes se tornaram mais pronunciadas, evidenciando fraturas sociais que denunciam “(...) a precariedade dos esforços para garantir os seus direitos a uma plena igualdade” (Aboim, 2020, p. 130).

A presente crise constitui uma ameaça particularmente significativa para as mulheres (Coelho e Ferreira, 2018). Em contextos de crise, as mulheres são penalizadas pelas características gerais da sua participação no mercado de trabalho, em virtude do regime de género, cultural, social e politicamente construído para reproduzir as desigualdades entre homens e mulheres, assente em papéis e normas sociais e culturais genderizadas, que se traduz em expectativas sociais que condicionam as atitudes, carreiras, atividades e responsabilidades dos homens e das mulheres nas diferentes esferas da sociedade. Ainda, em situação de diminuição do rendimento familiar ou dos serviços públicos de apoio disponíveis, são essencialmente as mulheres que suportam a sobrecarga adicional de trabalho doméstico e familiar, afetando negativamente a sua disponibilidade para a dedicação à carreira profissional. O domínio da conciliação família-trabalho cruza as duas dimensões da vida das mulheres particularmente propícias à reprodução de desigualdades estruturais – a dimensão do mercado de trabalho e a dimensão da vida familiar.

No contexto do SARS-CoV-2, foi lançado um primeiro pacote de várias medidas excecionais e temporárias, inscritas no Decreto-lei n. °10-A/2020, de 13 de março. No âmbito das medidas de proteção social na doença e na parentalidade, foi implementado o Apoio Excecional à Família para trabalhadores por conta de outrem (artigo 23.º do Decreto-lei n. °10-A/2020) e para trabalhadores independentes (artigo 24.º do Decreto-lei n. °10-A/2020). O Apoio Excecional à Família, doravante AEF, é dirigido para os pais e mães que tenham de faltar ao trabalho para prestar assistência

“inadiável a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos, ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, decorrentes de suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência.” (artigo 22.º do Decreto-Lei n. 10-A/2020)

Este apoio representa um subsídio no valor correspondente a 66% da remuneração base dos/as trabalhadores/as. A medida foi alterada 3 vezes, em função da evolução da pandemia, entre março de 2020 e abril de 2021, e também em função do debate social e político em torno da medida.

Uma vez que as políticas públicas são um dos fatores que contribuem para a estruturação das relações de género (Pinto, Torres e Queirós, 2018), esta dissertação enquadra-se no património de estudos que investigam os efeitos que a pandemia teve na conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal em Portugal, e tem como objetivo perceber qual foi o desempenho do Apoio

Excepcional à Família, enquanto medida pontual enquadrada no subsistema de políticas de família no contexto da crise sanitária, antes e depois das alterações na lei. A segunda alteração, com o Decreto-Lei n.º 14-B/2021 - que passa a prever, em primeiro lugar, que nas situações em que o agregado familiar seja monoparental ou os progenitores declarem que a assistência aos/às filhos/as será partilhada entre ambos, semanalmente, de forma alternada, o valor do apoio seja aumentado de 66% para 100% da remuneração; e em segundo lugar, que as medidas já existentes passam a abranger também os/as trabalhadores/as em regime de teletrabalho, apresenta-se como a mais relevante para esta análise, visto que tem como objetivo promover a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar e pessoal num contexto de crise. Com isto, pretende-se perceber se as alterações à medida tiveram algum efeito sobre a partilha das tarefas de cuidados entre homens e mulheres e responder à pergunta “Qual o impacto de género do Apoio Excepcional à Família?”, entre os meses de março de 2020 e janeiro de 2022.

A presente dissertação segue a seguinte estrutura: 1) enquadramento teórico; 2) metodologia de investigação; e 3) análise e discussão de resultados e 4) conclusão e recomendações. No primeiro capítulo, elabora-se um enquadramento teórico através da revisão de literatura relevante sobre a situação das mulheres em Portugal, com enfoque sobre o trabalho remunerado, na vida em casal e na conciliação entre a vida profissional, a vida familiar e a vida pessoal, os efeitos da pandemia sobre o rendimentos e trabalho feminino, e o papel dos homens na igualdade de género. Esta fase de pesquisa – que se materializa na procura de informação documental e estatística – é fundamental porque se evidencia a relevância da temática, sistematiza-se o que já foi desenvolvido sobre o tema específico e contribui para a interpretação dos resultados, permitindo uma compreensão mais vasta da área de investigação (Carmo e Ferreira, 2015). Uma vez que se pretende aferir o efeito desta medida sobre a partilha das responsabilidades familiares, é necessário compreender, por um lado, as principais dimensões da vida das mulheres em que as desigualdades de género se manifestam, e de que forma e, por outro lado, o papel que as normas e papéis de género têm no condicionamento das escolhas e percursos de vida dos homens e das mulheres.

No segundo capítulo, apresenta-se a metodologia de investigação utilizada, com a exploração da pergunta de partida e métodos utilizados para alcançar os objetivos pretendidos. As metodologias de investigação escolhidas para avaliar o efeito desta medida sobre a promoção da igualdade de género, mais concretamente sobre a partilha das responsabilidades familiares é a auditoria de género (Moser, 2005; ACDI/VOCA, 2012; Pinto, Torres e Queirós, 2018; Castillo, Fillad e Graverán, 2020) e o Regime Jurídico da Avaliação de Impacto de Género de Atos Normativos (Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro). Esta dissertação parte de uma metodologia quantitativa, que consiste na análise de estatísticas oficiais disponibilizadas pelo Instituto de Segurança Social, I.P. e relatórios nacionais e internacionais, e combina-a com metodologias qualitativas, que assentam na análise secundária dos principais documentos que regulamentam o Apoio Excepcional à Família, nomeadamente os Decretos-Leis n.º 10-A/2020, n.º 8-B/2021 e n.º 14-B/2021, entre outros documentos legais relevantes para a

investigação. Recorre ainda a entrevistas com quatro informadoras-chave, representantes de organismos públicos relevantes na análise da política. Referimo-nos à Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade, o Instituto de Segurança Social (ISS, IP), a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)

De seguida, no terceiro capítulo, analisam-se e discutem-se os dados obtidos através do recurso às fontes primárias e secundárias anteriormente elencadas, e procura-se mapear a trajetória política do Apoio Excecional à Família e das suas alterações, com destaque para o Decreto-Lei n.º 14-B/2021, cuja relevância inspirou esta dissertação. Seguindo a metodologia da auditoria de género, e procurando responder à pergunta de partida, a recolha e análise dos dados tem como objetivo examinar o impacto estatístico ao nível das dinâmicas de papéis de género e as opiniões, perceções e práticas das pessoas que estão incluídas no universo do AEF. Por fim, é feita uma avaliação do impacto de género de acordo com os elementos do Regime Jurídico da Avaliação de Impacto de Género de Atos Normativos.

Por último, no último capítulo da dissertação, parte-se para as conclusões alcançadas a partir da análise dos resultados, e são elaboradas algumas recomendações.

Enquadramento Teórico

Neste primeiro capítulo, avança-se com o enquadramento teórico através da revisão de literatura relevante sobre as temáticas da igualdade de género em Portugal, os efeitos da pandemia sobre o rendimento e trabalho feminino, bem como o papel dos homens na igualdade de género. Uma vez que se pretende aferir o efeito desta medida sobre a partilha das responsabilidades familiares, é necessário compreender como as normas e papéis de género se manifestam na vida dos homens e mulheres e como condicionam as suas escolhas e percursos ao longo da vida, e como a pandemia veio agudizar as desigualdades existentes.

1.1. Situação das Mulheres em Portugal

Existem, atualmente, vários obstáculos à igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho, devido a padrões de socialização, a papéis de género e a expectativas social e culturalmente construídas daquilo que deve ser o trabalho feminino e o trabalho masculino – mais, daquilo que deve ser o papel do homem e da mulher na esfera pública e privada (Antunes, 2009; Dias, 2007). Falamos de disparidades salariais, de segregação horizontal e vertical, da ausência de uma rede de serviços de educação e de cuidados acessível, da dificuldade de conciliar a vida profissional com a vida pessoal e familiar e da divisão desigual do trabalho não remunerado entre mulheres e homens.

O estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos, coordenado por Laura Sagnier e Alex Morell, intitulado “As mulheres em Portugal, hoje: quem são, o que pensam e como se sentem”, sugere três frentes que, tendencialmente, orientam e influenciam a vida das mulheres – “1) a frente do trabalho pago, 2) a frente da vida em casal, 3) a frente dos filhos e das filhas” (Sagnier e Morell, 2019, p. 26). De acordo com os/as autores/as, “Cada nova frente que se acrescenta à vida implica uma diminuição do tempo que a mulher dispõe para ela” (Sagnier e Morell, 2019, p. 26), ou seja, cada nova etapa na vida das mulheres, embora resultante, na generalidade, de decisões ponderadas e livres, determina necessidades e possibilidades de trabalho que definem de alguma forma a situação da mulher em relação às atividades de produção (Chillida e Cocco, 2004), isto é, obriga ao aumento das responsabilidades e faz reduzir o tempo que estas dispõem para a sua vida pessoal, para os seus passatempos e lazer.

Ao longo desta seção do trabalho iremos tentar traçar os principais obstáculos na vida das mulheres através do recurso às três frentes avançadas pelos/as autores/as citados.

1.1.1 Trabalho remunerado

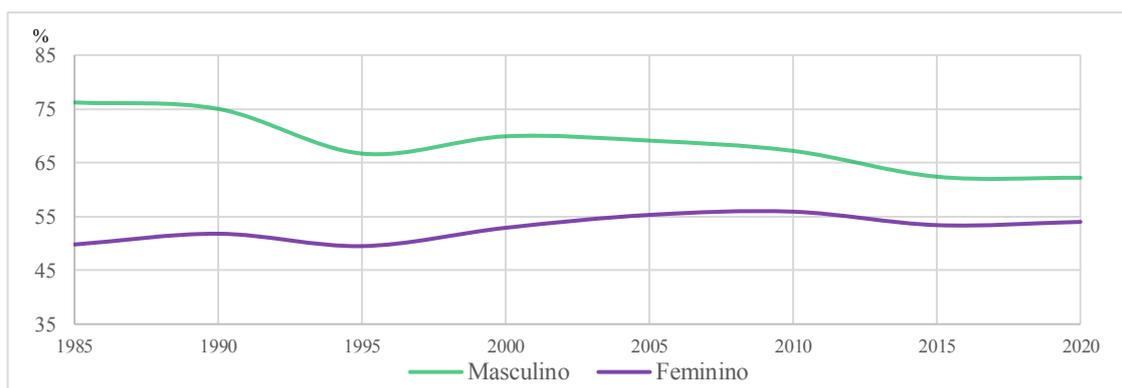
Segundo Giddens, o trabalho pode ser definido como “a realização de tarefas que envolvem o dispêndio de esforço mental e físico, com o objectivo de produzir bens e serviços para satisfazer

necessidades humanas” (2008, p. 378). O trabalho pago ou remunerado refere-se às atividades profissionais remuneradas inseridas no contexto do mercado de trabalho. Distingue-se do trabalho não pago ou remunerado, que, como vamos poder ver mais à frente, consiste nas tarefas domésticas e no trabalho de cuidado, isto é, refere-se “às tarefas e responsabilidades exercidas no contexto dos agregados domésticos, sem qualquer contrapartida monetária” (Perista et al., 2016, p. 8), incluindo as atividades da “lida da casa”, como a preparação de refeições, a limpeza da casa e o cuidado da roupa, e de prestação de cuidados a crianças, jovens e/ou adultos que dependem deles.

Embora, historicamente, a mulher tenha estado afastada da esfera pública e da atividade económica, as mulheres sempre trabalharam, seja através da sua participação na economia informal (Torres, 2004) ou da sua entrada no mercado de trabalho no pós-II Guerra Mundial (Giddens, 2008). A entrada das mulheres no mercado de trabalho em Portugal acentuou-se a partir da década de 1960, em virtude do aumento da emigração e da eclosão da Guerra Colonial, coincidindo com o crescimento das indústrias intensivas de exportação de bens de consumo (Ferreira, 2013). O emprego feminino na década de 1970 associou-se à rápida expansão do setor terciário e da administração pública, especialmente depois da Revolução de 1974 (Aboim, 2010). As conquistas da Revolução passaram, também, por uma série de direitos laborais, como o salário mínimo nacional, licenças de maternidade, direitos de maternidade e da família, que tiveram um forte impacto na vida das mulheres e das famílias, contribuindo para o aumento da feminização da força de trabalho (Ferreira, 2013). As décadas seguintes foram marcadas pela massificação do acesso feminino a todos os níveis de ensino, nomeadamente o superior, investimento esse que era recompensado com boas oportunidades de trabalho, tanto no setor público como no privado, onde eram criados incentivos, como bons salários, segurança no trabalho, medidas de conciliação da vida profissional, familiar e pessoal, que motivavam as mulheres a prosseguir os estudos superiores (Ferreira, 2013). No entanto, a economia portuguesa não teve capacidade para absorver por completo a entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho, empurrando as mulheres com menos qualificações para a economia informal e para formas de trabalho mais precário.

Segundo Dias, o mercado de trabalho, “atingiu (...) um padrão de inserção ativa da mulher difícil de quebrar” (Dias, 2007, p. 153). O trabalho remunerado deixou de ser uma característica dos homens, estendendo-se também à mulher por ser fundamental para a subsistência da família, mas também para a sua realização pessoal. Atualmente, a taxa de atividade feminina em Portugal encontra-se nos 54% (cf. figura 1.1).

Figura 1.1. Taxa de atividade por género em Portugal (1985-2020, %)



Fonte: PORDATA, INE – Inquérito ao Emprego

Em relação ao mercado de trabalho, Giddens (2008, p. 393) aponta três principais desigualdades que as mulheres enfrentam – a) segregação ocupacional; b) a elevada taxa de feminização do trabalho a tempo parcial; c) a desigualdade remuneratória. No caso da elevada taxa de feminização do trabalho a tempo parcial, esta realidade é mais comum nos países europeus, onde esta forma de trabalho foi objeto de maior adesão, o trabalho a tempo parcial desenvolveu-se sobretudo nos setores de atividade e profissões altamente feminizadas (Rebello, 2002). Em Portugal, a percentagem de mulheres a trabalhar a tempo parcial é de apenas 11,3% em 2019, e 10,5% em 2020 (PORDATA, consultado a 22 de agosto de 2022), o que indica que a maioria das trabalhadoras portuguesas estão vinculadas a tempo inteiro. Já a segregação ocupacional e a desigualdade remuneratória são características muito presentes no padrão do trabalho feminino em Portugal.

A) Segregação ocupacional

A segregação ocupacional com base no género refere-se ao facto de homens e mulheres estarem concentrados em diferentes tipos de trabalho, com base na ideia de que existem trabalhos femininos e trabalhos masculinos (Coelho e Ferreira, 2018). A segregação ocupacional, que começa cedo no sistema de ensino, através do acesso a áreas de estudo e instituições de ensino mais ou menos prestigiadas (Brynin e Perales, 2016), possui componentes verticais e horizontais. A segregação vertical, comumente expressada pela metáfora “tetos de vidro” (Acker, 2009; Ferreira, 2010; Aboim, 2020), traduz a desigualdade entre homens e mulheres em termos de hierarquia, qualificação e remuneração (Monteiro, Freitas e Daniel, 2018), e tem origem em práticas discriminatórias ao nível do recrutamento, da ocupação de funções na empresa, das promoções e que reduzem o acesso das mulheres aos cargos de chefia, concentrando-as nos lugares intermédios (Ferreira, 2010; Coelho e Ferreira, 2018).

Podemos fazer uma análise da dimensão da representação feminina nas ocupações de topo em Portugal, isto é, profissões de maior responsabilidade, remuneração e estatuto. Segundo a Classificação Portuguesa de Profissões (CPP, 2010), tais profissões correspondem ao grupo 1, dos

“Representantes do Poder Legislativo e de Órgãos Executivos, Dirigentes, Directores e Gestores Executivos”. Em 2020 (cf. tabela 1.1), estas profissões representavam o emprego de 4,3% das mulheres e 7,7% dos homens, verificando-se, em relação a 2015, uma subida ligeira de 0,2% no caso das mulheres e uma descida mais acentuada, de 1,3% no caso dos homens, confirmando a existência de segregação vertical, ainda que seja possível constatar uma evolução lenta, mas positiva. Já no caso do grupo 4, referente ao “Pessoal Administrativo”, verificamos que, em 2015, o peso das mulheres nestas profissões era, aproximadamente, o dobro do peso dos homens, e esta diferença sofreu poucas alterações em cinco anos.

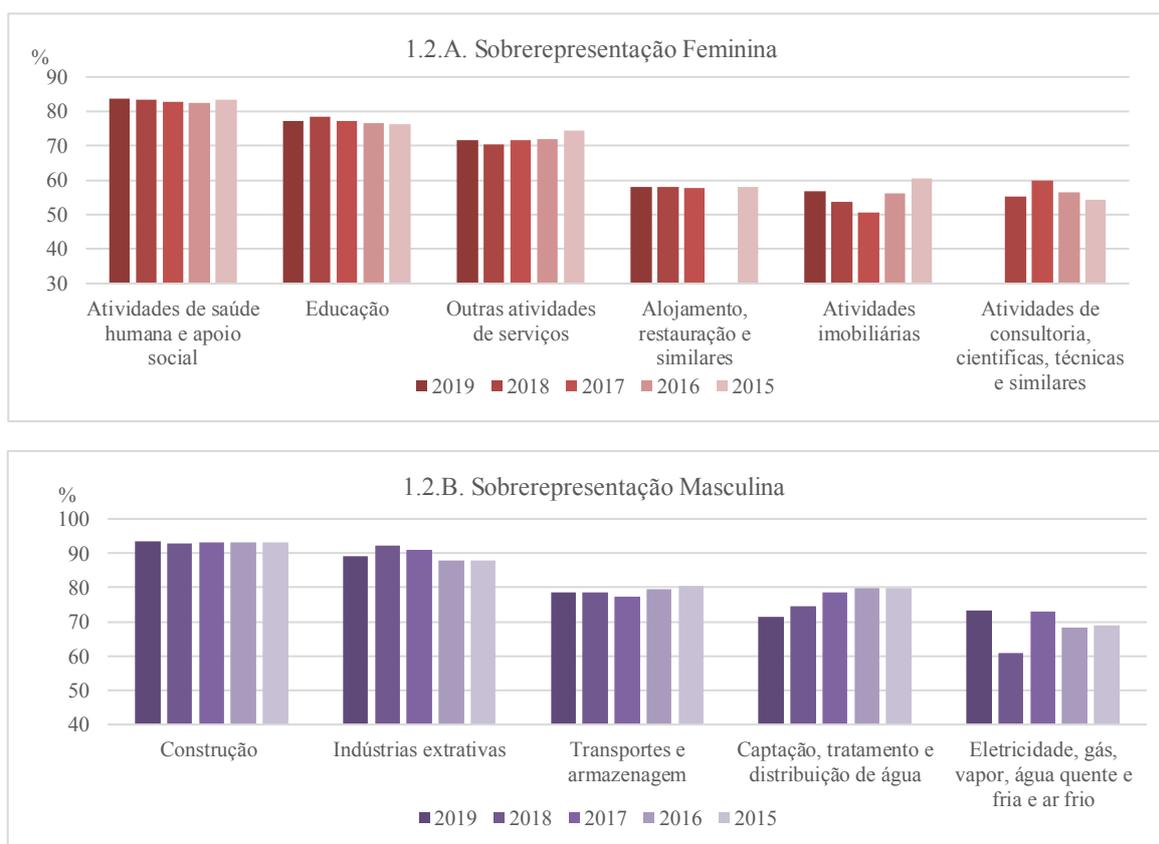
Tabela 1.1. População empregada (milhares e %), por sexo, profissão (CPP), 2020 e 2015

Anos	Homens					Mulheres				
	Total	Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, directores e gestores executivos		Pessoal administrativo		Total	Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, directores e gestores executivos		Pessoal administrativo	
	N.º (milhares)	N.º (milhares)	%	N.º (milhares)	%	N.º (milhares)	N.º (milhares)	%	N.º (milhares)	%
2020	2353,6	180,1	7,7%	153,5	6,5%	2330,1	99,9	4,3%	261,6	11,2%
2015	2210,8	199,5	9,0%	121,6	5,5%	2138,8	96,6	4,5%	222,4	10,4%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INE - Inquérito ao Emprego

A segregação horizontal diz respeito ao fenómeno de homens e mulheres ocuparem diferentes categorias de trabalhos (Giddens, 2008, p. 393). De acordo com o Relatório sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional de 2019 (CITE, 2020), no que se refere à distribuição do emprego por setor de atividade económica, continua a verificar-se que as mulheres estavam mais representadas que os homens em alguns setores de atividade, confirmando a tendência dos últimos anos. Os gráficos que se seguem, elaborados com base no relatório supramencionado, evidenciam a segregação horizontal no mercado de trabalho em Portugal - a sobrerrepresentação feminina nas áreas da saúde e apoio social, educação, serviços, restauração e alojamento, imobiliário, consultoria, entre outras, e a sobrerrepresentação masculina, nas áreas da construção, indústrias extrativas, transportes, distribuição de água, eletricidade, entre outras.

Figuras 1.2. Distribuição do emprego por setor de atividade económica



Fonte: Relatórios sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional, CITE, 2015-2019

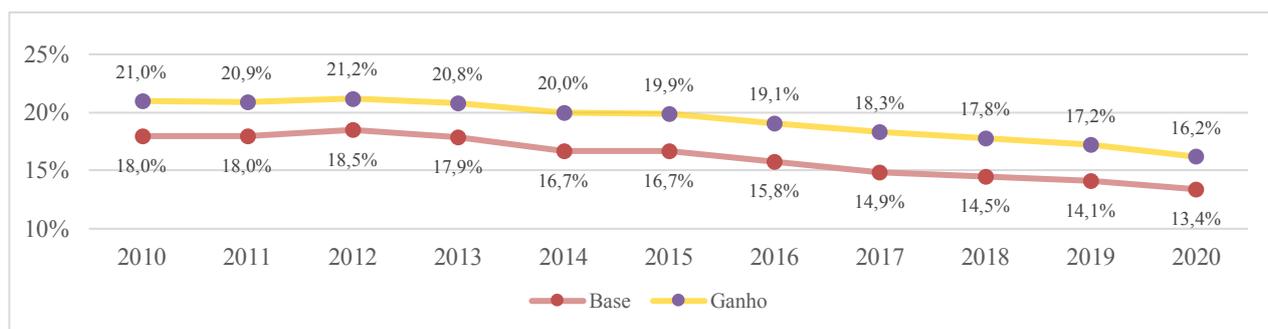
Apesar do aumento das qualificações da população feminina e da clara tendência de feminização dos vários níveis de ensino (Ferreira, 2013), constatamos que a qualidade do emprego feminino é marcada pela precarização e vulnerabilidade que decorrem da sobre-representação em profissões de salários mais baixos e com menos possibilidades de progressão de carreira e da sub-representação em cargos de chefia e direção, onde os salários são mais elevados, assim como maior a possibilidade de progressão de carreira (cf. figuras 1.2A e 1.2B). A segregação vertical, assim como a segregação horizontal, contribuem para a disparidade de rendimentos entre homens e mulheres, sendo que a primeira também produz efeito sobre a disparidade no acesso a lugares de poder e liderança entre homens e mulheres (Wall et al., 2016).

B) Desigualdade remuneratória

A expansão do trabalho feminino tem seguido uma trajetória inversa quando se trata do valor do salário (Antunes, 2009), especialmente se tivermos em conta a crescente participação feminina no mercado de trabalho, acima tratada. A desigual inserção dos homens e das mulheres no mercado de trabalho dá origem ao diferencial remuneratório entre homens e mulheres (DRHM), ou *gender pay gap* (GPG).

No quadro da UE, o indicador comumente utilizado para medir a disparidade salarial entre homens e mulheres é o diferencial não ajustado (*gender pay gap in unadjusted form*), atualizado anualmente pelo Eurostat. O indicador foi definido como não ajustado porque retrata a desigualdade de género em termos de remunerações (Eurostat, 2021). Na figura que se segue, observa-se a evolução do diferencial não ajustado em Portugal, entre 2010 e 2020.

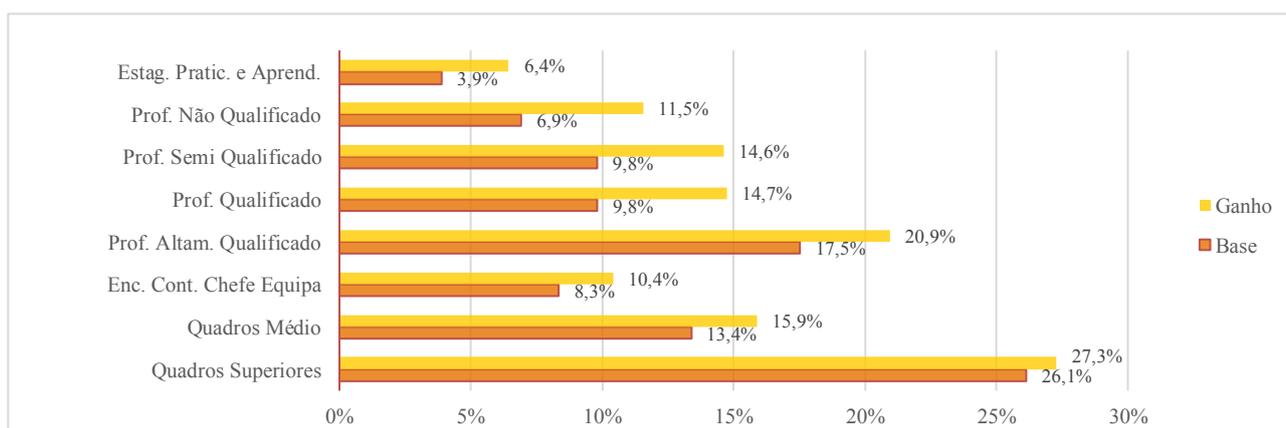
Figura 1.3. Disparidade salarial entre homens e mulheres (diferencial não ajustado), 2010-2020 (%)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do GEP/MTSSS - Quadros de Pessoal

Sabemos que o *gender pay gap* é, geralmente, mais baixo para as trabalhadoras que acabam de entrar para o mercado de trabalho, e que tende a aumentar com a idade (Eurostat, 2021). Na figura 1.4 podemos observar que a disparidade salarial tende a ser mais acentuada à medida que aumenta o nível de qualificação profissional (CIG, 2017; CITE, 2020), sendo mais expressiva nos “quadros superiores” e nas “profissões altamente qualificadas”.

Figura 1.4. Disparidade entre as remunerações das mulheres e homens, por nível de qualificação, em Portugal, 2018 (%)



Fonte: Dados do GEP/MTSSS - Quadros de Pessoal

1.1.2. Vida em casal

Nos últimos 60 anos, a família mudou e democratizou-se, mostrando a sua capacidade de adaptação e resiliência – a imagem da mulher dona de casa é menos frequente, o modelo de *dual breadwinner* generalizou-se, a distribuição dos papéis de género é mais incerta e variável e o trabalho não remunerado começa a ser partilhado (Dias, 2007).

O modelo de produção de bem-estar português, de acordo com Portugal (2008) e Ferreira (2013), é marcado pelas seguintes principais características: participação ativa de mulheres e mães no mercado de trabalho com contratos de trabalho, formais e informais, a tempo inteiro; escassez de equipamentos sociais e serviços para as famílias; baixa participação masculina no trabalho doméstico e de cuidados; persistência de traços familistas na formulação das políticas públicas. Esta realidade, assim como a realidade dos países da Europa do Sul, diverge das perspetivas dominantes sobre os regimes de bem-estar avançadas por Gøsta Esping-Andersen (1990) - o regime liberal, o regime conservador-católico/corporativista e o regime social-democrata. Em oposição a esta perspetiva, diversos/as autores/as têm defendido que certas características dos países da Europa do Sul, nomeadamente o peso da economia informal, a importância da família na proteção social e a centralidade do trabalho feminino ao nível dos cuidados, permitem identificar um quarto tipo de regime (Andreotti et al., 2001). Como nos diz Portugal, “a situação das mulheres é uma das principais especificidades do nosso país” (2008 p. 11).

Os paradigmas clássicos assentes no essencialismo biológico legitimaram conceitos como “chefe de família” e “carreira feminina”, que servem para perpetuar estereótipos e papéis de género, e para atribuir à mulher a função de educadora dos/as filhos/as e de cuidadora do lar, na esfera pessoal/familiar, e reservar para o homem a esfera pública/profissional e o papel de ganha-pão (Dias, 2007). O modelo *male breadwinner* veio consolidar a divisão sexual do trabalho e a dependência financeira da mulher em relação ao homem.

No entanto, este modelo foi tendencialmente substituído pelo modelo de *dual breadwinner*, em parte pelo aumento da participação ativa das mulheres no mercado de trabalho, mas também pelas mudanças ao nível das estruturas familiares – declínio da natalidade, divórcios e coabitação, separação do casamento e da paternalidade -, conduzindo à instabilidade financeira dos sistemas de providência (Ciccia e Bleijenbergh, 2014). Lewis (2001) caracteriza esta mudança no sentido de generalizar aquilo que chama o modelo *adult-worker*. Crompton (2006) considera que, devido aos baixos rendimentos auferidos pelas mulheres, este modelo representa apenas um modelo de *one and a half earner*. No entanto, existe consenso sobre as linhas gerais do modelo *dual breadwinner* – as políticas sociais passaram a promover a ativação das mulheres em vez de promoverem o seu papel de cuidadoras a tempo inteiro; a relação entre o trabalho e o acesso à segurança social tornou-se mais apertada e individualizada; as políticas sociais promovem a transição das mulheres do trabalho doméstico, informal, não pago e realizado em casa, para o trabalho formal e remunerado, de forma a libertá-las para integrarem a força de trabalho a tempo inteiro, contribuindo para a desfamiliarização e

mercadorização do trabalho de cuidados (Ciccia e Bleijenbergh, 2014). Por outro lado, a passagem para um modelo de *dual breadwinner* evidencia uma reconfiguração do papel dos homens, na esfera privada da família e na esfera social (Aboim, 2010a).

1.1.3. Conciliação entre o trabalho e a vida familiar

Como já vimos, a continuidade do emprego feminino impõe-se como norma dominante, verificando-se a tendência para a manutenção da atividade profissional das mulheres, a par das tarefas domésticas e dos cuidados com filhos/as ou familiares dependentes. A acumulação de tarefas deve-se ao facto de a entrada das mulheres na esfera pública não ter sido acompanhada de uma entrada, ainda que progressiva, dos homens na esfera privada (Aboim, 2010b). Esta acumulação de tarefas traduz-se na dupla jornada de trabalho para as mulheres (Segalen e Martial, 2013; Dias, 2007; Antunes, 2009), que consiste na manutenção das atividades profissionais a par da manutenção das tarefas domésticas e dos cuidados com filhos/as ou outras pessoas dependentes.

Segalen e Martial (2013) afirmam que, com a emancipação feminina durante a segunda metade do século XX, a articulação entre o trabalho doméstico e o trabalho assalariado sofreu alterações com a entrada massiva da mulher no mercado de trabalho. As teses feministas e as críticas marxistas dos anos 1970 denunciam o modo de produção capitalista pela divisão sexual do trabalho, retomando o argumento de Engels sobre a visão do casamento como “esfera de dominação” no centro da esfera privada (Engels, 1984). De acordo com Segalen e Martial (2013), as teses feministas consideram que a dominação masculina sobre a mulher se exerce também pela realização das tarefas domésticas, devendo por isso ser reconhecidas como trabalho produtivo e, como tal, deve ser acompanhado de remuneração. O trabalho doméstico não se reduz à organização diária das tarefas como fazer as compras, preparar as refeições e antecipar todos os compromissos familiares, visto que passa também pelas tarefas ligadas à educação e cuidado com os/as filhos/as.

A forma mais comum da divisão do trabalho refere-se à distinção das atividades que são desenvolvidas pelos homens e pelas mulheres, isto é, a divisão sexual do trabalho, que consiste numa das bases de organização económica da sociedade (Kergoat, 2003). De acordo com a autora,

A divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais de sexo; esta forma é adaptada historicamente e a cada sociedade. Ela tem por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apreensão pelos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares, etc.) (Kergoat, 2003, pp. 55/56).

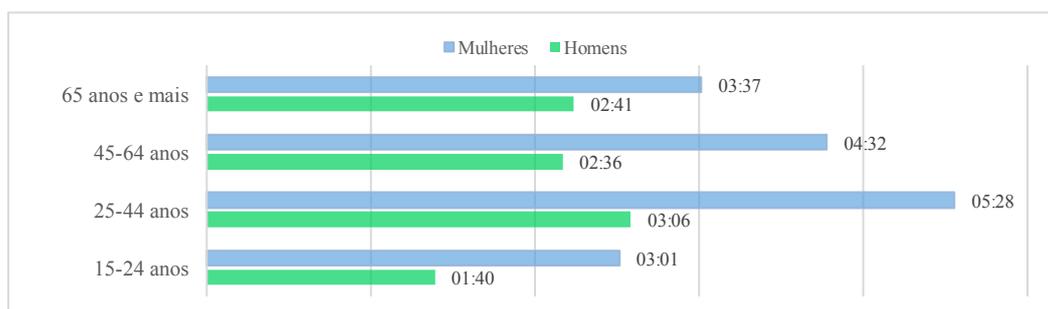
Segundo Torres (2006), o mundo do trabalho intensificou a divisão sexual do trabalho, designando às mulheres uma sobrecarga de trabalho, legitimada e perpetuada pelo sistema capitalista e patriarcal. Kergoat (2003) considera dois princípios organizadores da divisão sexual do trabalho: 1) o princípio da separação, que implica a dicotomia trabalho masculino-trabalho feminino e 2) o princípio de hierarquização, que pressupõe que o trabalho masculino tem mais valor do que o trabalho feminino.

Segundo esta autora, tais princípios derivam de um processo de legitimação ideológica, reduzindo as práticas sociais a papéis sociais diferenciados por sexo.

Como supramencionado, embora o emprego feminino tenha estado a crescer e o modelo de *dual breadwinner* a tornar-se o modelo dominante na Europa, a divisão de trabalho entre homens e mulheres continua agregada a estereótipos que estão profundamente enraizados nas sociedades e que fazem parte das normas culturais que são reproduzidas. Apesar das variações existentes entre os países europeus, de acordo com os dados do *European Quality of Life Survey 2016*, as mulheres passam mais tempo com cuidados domésticos e com os/as filhos/as ou familiares do que os homens em todos os Estados Membros, com particular destaque para a República Checa, Eslováquia, Países Baixos, Itália e Croácia, onde a discrepância é superior (Blaskó, Papadimitriou e Manca, 2020).

O Inquérito à Fecundidade de 2019 confirma que as mulheres continuam habitualmente responsáveis pelas tarefas domésticas, como lavar e cuidar da roupa (77,8%), limpeza da casa (59,3%) e preparar as refeições (65,0%) (INE, 2021). Também as tarefas de cuidar dos/as filhos/as são maioritariamente desempenhadas por mulheres, sendo elas que ficam em casa quando os/as filhos/as estão doentes (segundo as mulheres, em 64% dos casos), que levam os/as filhos/as ao médico (55,6%, segundo as mulheres) e que vão levar e buscar os/as filhos/as à creche ou escola (em 36% dos casos) (INE, 2021). O tempo das mulheres portuguesas é, na generalidade, vivido de forma segmentada e repartido entre as responsabilidades profissionais, domésticas e familiares, o que as obriga a suportar uma jornada de trabalho sobrecarregada e conduz a um padrão sexual de usos quotidianos do tempo altamente assimétrico (Coelho, 2010; Perista et al., 2016). Os resultados do Inquérito Nacional aos Usos do Tempo de Homens e Mulheres (2015) (Perista et al., 2016) são particularmente interessantes, revelando que as assimetrias de género no que respeita ao trabalho não pago e assimetrias no acesso às mesmas oportunidades no mercado de trabalho são muito acentuadas. Mais de metade das mulheres declararam dificuldades na realização das tarefas domésticas depois do trabalho (63,4% das mulheres e 46,6% dos homens) e a aproveitar os tempos de lazer (64,2% das mulheres e 52,4% dos homens) por motivos de cansaço, que também constitui um impedimento no que toca ao tempo dedicado à família (51,4% das mulheres e 43,8% dos homens não conseguem dedicar tanto tempo à família como gostariam) (Perista et al, 2016). Na figura 1.5, observa-se como são as mulheres quem dedica mais tempo às atividades de trabalho não pago, sendo as assimetrias mais acentuadas entre o grupo etário dos 45-64 anos.

Figura 1.5. Tempo médio de trabalho não pago no último dia útil, segundo o grupo etário, por sexo



Fonte: Os Usos do Tempo de Homens e de Mulheres em Portugal (Perista et al., 2016)

Figura 1.6. Tempo médio de trabalho não pago, por sexo (horas:minutos)



Fonte: Os Usos do Tempo de Homens e de Mulheres em Portugal (Perista et al., 2016)

De acordo com o estudo citado, as mulheres gastam em média 4h23min por dia com as tarefas domésticas e de prestação de cuidados, enquanto os homens dispensam apenas 2h38min. As tarefas domésticas (cf. figura 1.6A), nomeadamente no que diz respeito ao cuidado da roupa, à limpeza da casa e à preparação das refeições são atividades tendencialmente feminizadas, e os resultados comprovam que a assimetria de género é significativa. Também no que toca ao trabalho de cuidados (cf. figura 1.6B), que se estende às crianças (atividades de cuidados físicos, como tomar banho, comer, vestir, entre outras), a jovens, adultos/as e idosos/as, verificam-se assimetrias, embora não tão acentuadas como em relação às tarefas domésticas.

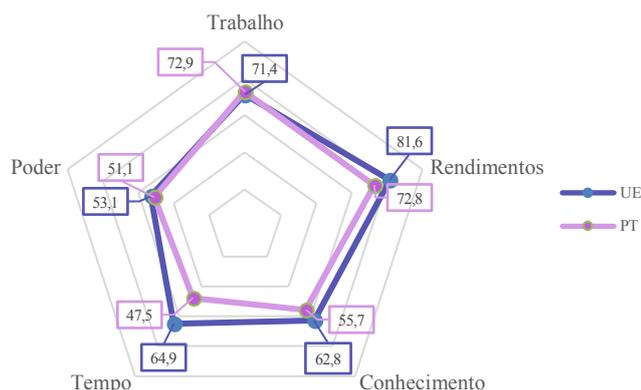
Segundo o EIGE – Instituto Europeu para a Igualdade de Género (2020), a conciliação trabalho-família implica que as modalidades de trabalho sejam flexíveis, de forma a permitir que as pessoas trabalhadoras consigam conciliar as atividades de aprendizagem ao longo da vida com outras atividades relacionadas com o seu desenvolvimento pessoal e familiar. Assim, a conciliação implica um equilíbrio entre “trabalho”, isto é, trabalho remunerado, e “vida”, onde se inclui o trabalho não remunerado, o trabalho doméstico, o trabalho de cuidados (crianças, pessoas idosas, doentes, pessoas portadoras de deficiências), tempos de lazer e atividades sociais.

O Índice de Igualdade de Género (*Gender Equality Index*) é uma ferramenta desenvolvida pelo EIGE, usada internacionalmente para medir o progresso da igualdade de género na UE. O Índice adota uma perspetiva interseccional, que analisa elementos como idade, qualificações, país de nascença, deficiências, situação socioeconómica da família. Anualmente, são atribuídas pontuações aos Estados-Membros da UE e à UE no seu conjunto, numa escala de 1 a 100, segundo a qual 1 representa desigualdade total e 100 igualdade total. As pontuações têm por base as disparidades entre homens e mulheres e nos níveis de desempenho em seis domínios centrais — trabalho, rendimentos, conhecimento, tempo, poder e saúde — e respetivos subdomínios. Em 2020, Portugal ocupava a 16.^a posição na UE, com uma pontuação de 61,3 em 100, 6,6 pontos abaixo da média da UE (EIGE, 2020). Entre 2005 e 2017, a pontuação de Portugal aumentou 10 pontos (3,9 pontos desde 2015). Os resultados espelhados pelo índice sugerem que Portugal está a alcançar progressos em matéria de

igualdade de género a um ritmo superior aos outros Estados-Membros, embora as pontuações que Portugal alcança sejam inferiores à média da UE em todos os domínios.

Das dimensões comparadas na figura que se segue, a pontuação mais elevada de Portugal é referente ao domínio dos rendimentos (73,6 pontos), seguido do domínio do trabalho (73,2 pontos), onde Portugal ocupa a 15.^a posição. As desigualdades de género são mais pronunciadas nos domínios do tempo (47,5 pontos), onde Portugal ocupa a 25.^a posição.

Figura 1.7. *Gender Equality Index 2020, Portugal e UE*



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Gender Equality Index 2020

O domínio do tempo mede a igualdade de género em relação a dois subdomínios - o primeiro prende-se com as atividades de cuidado e mede o *gender gap* no envolvimento das mulheres e dos homens nas atividades de cuidado e de educação dos filhos/as ou netos/as, pessoas idosas ou portadoras de deficiência, assim como o envolvimento no trabalho doméstico e em atividades como cozinhar e limpar; o segundo subdomínio explora o envolvimento das mulheres e dos homens em atividades sociais, culturais, desportivas ou de lazer fora do espaço doméstico, assim como a participação em atividades comunitárias ou de voluntariado. A pontuação de Portugal no domínio do tempo é de 47,5 (cf. figura 1.8) - a quarta mais baixa da UE, verificando-se, de facto, desde 2005, uma diminuição das desigualdades entre os géneros na distribuição do tempo dedicado a atividades de prestação de cuidados.

Na medida em que a grande maioria do trabalho de cuidados é feito pelas mulheres, a participação das mulheres no mercado de trabalho acaba por estar limitada pelo seu envolvimento nas funções familiares, e a progressão de carreiras e acesso a novas oportunidades de trabalho, de formação e de desenvolvimento pessoal depende de medidas de articulação, conciliação e harmonização das tarefas de trabalho não remunerado, para assegurar uma repartição mais equilibrada e igualitária das mesmas. As exigências do trabalho remunerado em combinação com as do trabalho de cuidados e não pago aumentam a pressão colocada sobre as mulheres que têm de conciliar estes tipos de responsabilidades,

o que significa que a conciliação se torna um assunto fundamental para garantir a qualidade de vida das mulheres e para fomentar a entrada dos homens nessas tarefas de cuidados.

1.2. O Papel das Masculinidades na Igualdade de Género

Tradicionalmente, mães e pais desempenham papéis bem definidos e distintos no sistema familiar. Porém, atualmente, os pais estão cada vez mais envolvidos no cuidado e na educação de filhas e filhos e assumem uma ampla variedade de papéis no seio da sua família. No entanto, limitados por noções de masculinidade e de papéis de género conservadoras, os pais e outros homens em papéis de cuidador ainda são encarados como cuidadores secundários (Carmo et al, 2021). A promoção de igualdade de género e de relações saudáveis entre homens e mulheres só pode ser conquistada através da participação de todas as partes, o que faz do homem parte integrante do processo, enquanto promotor de masculinidades cuidadoras e transformativas.

O Livro Branco Homens e Igualdade de Género em Portugal (Wall et al., 2016) tem como objetivo, através de estudos e da recolha sistemática de informação, mapear e analisar o lugar que os homens ocupam na sociedade portuguesa em diferentes domínios da vida social, nomeadamente na família e na conciliação família-trabalho, no mercado de trabalho, na educação, na saúde e na violência. As/os autoras/es salientam três perspetivas transversais à análise dos vários domínios, que iremos recuperar e expandir nesta secção - a necessidade de incluir e ouvir os contributos dos homens para a igualdade de género, a abordagem da questão de género nos diferentes níveis e o contexto macrossocial em que assentam os regimes de género.

1.2.1. A necessidade de incluir os homens nas políticas de igualdade de género

A política social no período que se seguiu à revolução de 1974 foi marcada por um considerável alargamento de objetivos, do papel do Estado, da população beneficiária, das taxas de cobertura e dos tipos de benefícios e serviços prestados pelo Estado. Portugal seguiu uma via dualista no que toca à igualdade de género no mercado de trabalho, uma vez que as mulheres participam muito mais no mercado de trabalho do que os homens participam no trabalho doméstico (Wall et al., 2016). Esta participação desequilibrada traduziu-se em fortes desigualdades, que se continuam a verificar nos dias de hoje, embora a participação dos homens nas tarefas domésticas e no cuidado com os/s filhos/as e familiares dependentes tenham aumentado, ainda que lentamente, como já foi referido (Perista et al., 2016; Torres et al., 2018; Wall, 2005). Só recentemente é que o homem foi visto como objeto de estudo nas investigações sobre as relações de género, após se perceber que o modelo tradicional de masculinidade estava em transformação e que a conciliação trabalho-família também lhe diz respeito (Monteiro et al., 2019). Nos últimos anos, os debates sobre as políticas públicas de família começaram a incluir novas formas de pensar a masculinidade e de incluir os homens na luta pela igualdade de

género. Esta mudança de paradigma é visível nas políticas de licenças de parentalidade, cujos efeitos permitem que os homens e as mulheres ocupem posições mais igualitárias na vida em família.

1.2.2. A abordagem da questão de género nos diferentes níveis

Vários/as sociólogos/as afirmam que o género é um sistema de práticas sociais institucionalizadas que dividem as pessoas em duas categorias distintas – homens e mulheres, e organiza relações de desigualdade com base nessas diferenças (Ridgeway e Corell, 2000). Tal como outras formas de desigualdade, a desigualdade de género é multinível. A nível institucional, as políticas públicas, a legislação e as normas e regras organizacionais distribuem recursos e oportunidades de forma genderizada (Wall et al., 2016). Ao nível das interações, os papéis de género devem ser compreendidos como comportamentos enquadrados por normas e expectativas de género (Hobson, Duvander e Halldén, 2006). A nível individual, a socialização ao longo da vida e os discursos dominantes nos meios envolventes, a família, os grupos de pares/círculos de influência, e a cultura dominante influenciam as identidades dos indivíduos e as suas representações sociais em relação aos papéis de género, tanto na vida pública como na vida privada (Wall et al., 2016). O nível das interações é especialmente importante na questão do género, uma vez que as interações têm o poder de transformar estruturalmente as opiniões generalizadas, as crenças e as convicções que sustentam o sistema de género, com o objetivo de reduzir a desigualdade (Ridgeway e Corell, 2000). Nesse sentido, a escolarização e a educação dos indivíduos são consideradas fundamentais, uma vez que se destacam como importante vetor de interiorização e aquisição de um sistema de crenças e de valores sociais mais igualitários (Monteiro et al., 2019).

A abordagem integrada da igualdade de género, ou o *mainstreaming de género*, é definido pelo Conselho da Europa como

A (re)organização, na melhoria, no desenvolvimento e na avaliação dos processos de implementação de políticas, por forma a que a perspectiva 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” (CIDM, 1999, p. 30).

Em Portugal, os Planos Nacionais para a Igualdade, que começam a ser implementados a partir de 1997, são a materialização desta estratégia de *mainstreaming*. A integração da perspectiva de género permite reconhecer que as iniciativas dirigidas especialmente às mulheres, embora necessárias, são insuficientes para concretizar mudanças importantes, na medida em que não alteram a distribuição de recursos nem os serviços disponíveis, e, por conseguinte, pouco contribuem para reduzir as desigualdades de género (Comissão Europeia, 2004). Assim, a abordagem integrada desafia políticas convencionais e a repartição dos recursos, e reconhece a forte interligação entre a desvantagem relativa que afeta as mulheres e a vantagem relativa de que beneficiam os homens. Além disso, centra-se nas diferenças sociais entre mulheres e homens, que são cultural e socialmente desenvolvidas, mutáveis com o decorrer do tempo e variáveis entre e dentro das culturas (Comissão Europeia, 2004).

1.2.3. Regimes de género assentes no contexto histórico e macrossocial

Um regime de género é definido como um conjunto complexo de regras e normas que criam expectativas bem definidas e estabelecidas social e culturalmente sobre as relações de género, alocando e distribuindo diferentes tarefas e direitos às mulheres e aos homens (Sainsbury, 1999, p. 5).

Existem múltiplas variáveis macrossociais que podem afetar a vida familiar, nomeadamente os papéis de género na família, como o mercado de trabalho, os contextos sociais, organizacionais e religiosos e as políticas públicas (Wall, 2010a). O declínio do modelo de ganha-pão masculino (Karamessini e Rubery, 2013; Monteiro et al., 2019), ao transformar a própria organização familiar, também obriga a mudanças no lugar social dos homens e do modelo dominante de masculinidade, reconfigurando as identidades e os seus papéis sociais nas diversas esferas de vida. Esta reorganização dos papéis de homens e mulheres na família veio desafiar o paradigma da masculinidade, destacando-se, nos últimos anos, a disseminação de uma masculinidade cuidadora, muito menos estruturada em função do papel de ganha-pão (Wall et al., 2010).

A masculinidade “envolve várias formas de ser e de agir, valores e expectativas socialmente construídos, associados a tornar-se e a ser um homem na sociedade, num determinado espaço e época” (OCDE, 2019, p. 11, tradução própria). São convicções socialmente partilhadas, traduzidas nas leis formais e informais, nas normas e nas práticas consideradas socialmente aceites, que se cristalizam do ponto de vista ideológico e normativo. A masculinidade paradigmática é definida em relação ao que se opõe – a feminilidade. Assim, da demonstração de masculinidade não fazem parte atributos como a sensibilidade e empatia, a fraqueza e a expressão de medo, a orientação para servir, a passividade, entre outros, vistos como características femininas (Segal, 1993). Neste sentido, para encaixar nesta representação da masculinidade, o “verdadeiro” homem não participa no trabalho não pago, nas tarefas domésticas nem nas tarefas de cuidados aos/às filhos/as e outros familiares dependentes.

A representação social da feminilidade foi sofrendo transformações nas últimas décadas, ao passo que a representação da masculinidade continua muito bloqueada por normas sociais rígidas à incorporação e permeabilização de papéis e características socialmente associadas ao feminino, nomeadamente no que toca ao cuidado (OCDE, 2021). O relatório mais recente da OCDE sobre masculinidades adota uma terminologia específica – masculinidades restritivas e masculinidades mais igualitárias (OCDE, 2021). As masculinidades restritivas estão associadas a normas sociais rígidas que promovem expectativas intransigentes e inflexíveis sobre o que constitui um “verdadeiro” homem. Em oposição, o conceito de masculinidades *gender-equitable* (OCDE, 2021) apresenta-se como uma visão alternativa, mais flexível e promotora da igualdade de género, ao permitir aos homens adotar diversos papéis e comportamentos catalogados como femininos pelas perspetivas tradicionais, sem limitar a autonomia e agência feminina nas várias esferas da vida. Na esfera privada, as masculinidades mais igualitárias enfatizam comunicação aberta e cooperação, levando a um processo de decisão conjunto sobre a esfera doméstica do casal. Ao promover uma divisão do trabalho não remunerado igual e justa

entre homens e mulheres, abre caminho para uma participação plena e envolvimento mais forte dos homens na vida doméstica. Como escreve Wall, “as conjugalidades construídas em torno da autonomia individual aliada à igualdade ou, numa visão mais fusional e familiarista, à volta do companheirismo e da partilha, tendem a envolver o homem, de forma sistemática, na articulação trabalho-família” (2010b, p. 126).

1.3. Pandemia de COVID-19 e Perdas de Rendimentos

A literatura mostra que as crises económicas tendem a ser mais gravosas para as mulheres do que para os homens (Karamessini e Rubery 2013; Coelho, 2016) e a atual crise provocada pela pandemia não é exceção (Equinet, 2020; OIT, 2020b; Heinzelmann et al., 2021; Coelho, 2020; Saleiro, 2022). Em contextos de crise, as mulheres são penalizadas pelas características gerais da sua participação no mercado de trabalho: maior precariedade, maior incidência de horários a tempo parcial, sobrerrepresentação em profissões e atividades com remunerações mais baixas. Ainda, em situação de diminuição do rendimento familiar ou dos serviços públicos de apoio disponíveis, são essencialmente as mulheres que suportam a sobrecarga adicional de trabalho doméstico e familiar, afetando negativamente a sua disponibilidade para a dedicação à carreira profissional. Rosa Monteiro e Virgínia Ferreira escreviam, em 2012:

as políticas públicas de igualdade de género enfrentam hoje ameaças graves e desafios significativos, tanto a nível nacional como internacional. A crise da dívida soberana, (...) ameaça suspender por completo o tímido investimento, claramente em decrescendo, que vinha sendo feito da igualdade de género (Monteiro e Ferreira, 2012, p.10).

A doença provocada pelo novo vírus SARS-CoV-2 foi relatada pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, China. Portugal registou o primeiro caso confirmado de COVID-19 a 2 de março de 2020, e a primeira morte verificou-se a 16 de março (Silva et al., 2022). A partir desse momento, até outubro de 2022 (com algumas exceções) foi implementado um conjunto alargado e variado de medidas sanitárias de prevenção e proteção, que seguiam as normas e orientações da Direção-Geral da Saúde.

Na fase inicial da pandemia, os efeitos da crise nos rendimentos dos indivíduos e das famílias já se tinham manifestado na perda de emprego, na incidência do *layoff* simplificado ou na quebra de outras fontes de rendimentos (Silva et al., 2020). Entre os meses de fevereiro e abril de 2020, o desemprego aumentou em cerca de 24%, sendo que, em abril, só metade dos/as trabalhadores/as estavam cobertos por proteção do desemprego (Paes Mamede, Pereira e Simões, 2020, p. 3). Entre as áreas particularmente afetadas, destacam-se as atividades de alojamento, restauração e similares, que sofreram um aumento do desemprego em 89,3% em relação ao mês homólogo de maio de 2019, e as atividades imobiliárias, administrativas e dos serviços de apoio que, por sua vez, sofreram um aumento do desemprego em 57,5% em relação ao maio de 2019 (cf. tabela 1.2).

Tabela 1.2. Desemprego registado, por atividade económica de origem do desemprego

ATIVIDADES ECONÓMICAS	MAIO 2020 (%)	ABRIL 2020 (%)	MAIO 2019 (%)	Mês anterior Var. %	Mês Homólogo Var. %
Total	100,0	100,0	100,0	+4,8	+40,6
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	3,9	4,3	4,9	-4,6	+13,5
Indústria, energia e água e construção	21,5	22,1	23,6	+1,8	+27,8
Serviços	72,4	71,7	70,4	+5,9	+44,7
Alojamento, restauração e similares	11,9	11,6	8,8	+7,6	+89,3
Atividades imobiliárias, administrativas e dos serviços de apoio	30,0	29,4	26,8	+6,9	+57,5
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	1,9	1,9	2,2	+2,7	+20,2
Admin. pública, educação, atividades de saúde e apoio social	6,4	6,6	8,2	+1,0	+10,5

Fonte: IEFEP, Informação Mensal do Mercado de Emprego (maio, 2020)

De acordo com o Relatório Global sobre os Salários 2020/2021 (OIT, 2020a), Portugal foi o país europeu que registou maiores perdas em termos dos salários por causa da crise provocada pela pandemia, penalizando sobretudo as mulheres. Segundo o Relatório, entre o primeiro e o segundo trimestre de 2020, os salários das mulheres tiveram uma queda de 16%, muito acima da perda de 11,4% verificada nos salários dos homens e a mais elevada entre os 28 países europeus analisados (OIT, 2020a). Efetivamente, em todos os países analisados no Relatório citado, a conclusão é que as mulheres foram o grupo mais penalizado pela redução do emprego e as horas de trabalho, devido a estarem sobrerrepresentadas nos setores que foram mais afetados pela crise – nas atividades de cuidado (Paes Mamede, Pereira e Simões, 2020) ne os setores que foram obrigados a fechar para conseguir manter as normas do distanciamento social, designadamente os setores do bem-estar e estética, comércio a retalho, hotelaria e restauração (Heinzelmann et al., 2021).

A COVID-19 evidenciou a importância dos/as trabalhadores/as essenciais, em setores que nem sempre são valorizados, como a saúde, a assistência e cuidado e a limpeza. Neste contexto, as mulheres continuaram a providenciar serviços essenciais na linha da frente, na área da saúde e dos serviços sociais e em outras (cuidados a pessoas idosas e vulneráveis, retalho alimentar, limpezas), o que as coloca numa situação de acrescido risco de contágio (Heinzelmann et al., 2021), uma vez que, para além de não poderem limitar os contactos, muitos destes trabalhos implicam o contacto direto com pacientes ou clientes.

De acordo com a pesquisa realizada, existe um enviesamento de género na exposição da classe trabalhadora à COVID-19 (Heinzelmann et al., 2021; Paes Mamede, Pereira e Simões, 2020) – as mulheres estão ainda mais sobrecarregadas com a dupla jornada de trabalho, pelo aumento da carga horária em muitas das áreas em que estas estão sobrerrepresentadas (saúde, serviços de apoio, entre outros), e pelo aumento da carga horária do trabalho não remunerado, por toda a Europa (Blaskó, Papadimitriou e Manca, 2020) e pelo mundo (OIT, 2021), fruto das necessidades de familiares ou pessoas dependentes, que usufruíam de serviços que fecharam ou reduziram a disponibilidade para mitigar os contágios (escolas, infantários, centros de dia, entre outros).

CAPÍTULO 2

Metodologia

Neste capítulo será discutida a metodologia da investigação, começando pela pergunta de partida a que se procura responder, e seguindo com os métodos utilizados para alcançar os objetivos pretendidos.

Esta dissertação enquadra-se no património de estudos que investigam os efeitos que a pandemia teve na conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal em Portugal, e tem como objetivo perceber qual foi o desempenho do Apoio Excecional à Família, enquanto medida pontual enquadrada no subsistema de políticas de família no contexto da crise sanitária, antes e depois das alterações na lei.

Com isto, pretende-se perceber se as alterações à medida tiveram algum efeito sobre a partilha das tarefas de cuidados entre homens e mulheres e, mais amplamente, perceber como as políticas públicas podem contribuir para a Igualdade de Género, em particular no domínio da conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal.

Após uma análise preliminar dos principais documentos que regulamentam o Apoio Excecional à Família, doravante AEF, nomeadamente os Decretos-Leis n.º 10-A/2020, n.º 8-B/2021 e n.º 14-B/2021, destacam-se as duas inovações presentes no artigo 2.º Decreto-Lei n.º 14-B/2021, cujo teor se prende com a conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal em termos de pandemia e com a partilha das responsabilidades familiares. Assim, pretendo fazer uma primeira avaliação do AEF entre os meses de março de 2020 e janeiro de 2022, partindo da pergunta “Qual o impacto de género do Apoio Excecional à Família?”, através do recurso à auditoria de género (Moser, 2005; ACIDI/VOCA, 2012; Pinto, Torres e Queirós, 2018; Castillo, Fillad e Graverán, 2020) e ao Regime Jurídico da Avaliação de Impacto de Género de Atos Normativos (Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro).

As metodologias focadas numa avaliação de género das políticas e programas públicos desenvolveram-se a partir da década de 1990, com o objetivo de medir os progressos alcançados na concretização dos objetivos da igualdade de género e da emancipação feminina, em conformidade com a Plataforma de Pequim, de 1995 (Pinto, Torres e Queirós., 2018). Os conceitos de “avaliação sensível ao género”, proposto pela UN Women (2015), ou de “auditoria de género”, desenvolvido por Moser (2005), embora separados por dez anos, são usados para nos “referirmos a metodologias de avaliação que procuram determinar em que medida a questão da igualdade de género está presente nas políticas públicas e com que resultados” (Pinto, Torres e Queirós, 2018, p. 413). Em Portugal, as auditorias de género têm sido aplicadas por investigadores/as e académicos/as, no âmbito da igualdade de género nas empresas, por exemplo no Projeto Igualdade de Género nas Empresas - *Break Even* (Casaca et al., 2016) ou na avaliação de políticas a nível nacional, como é o caso dos Planos Nacionais para a Igualdade (Ferreira et al., 2010)

A auditoria de género visa identificar os desafios e oportunidades para a igualdade de género, a nível interno (da organização, departamento ou estrutura em causa) e a nível externo (nos serviços e programas que esta disponibiliza) (Pinto, Torres e Queirós, 2018). Esta metodologia avalia as abordagens e políticas de género implementadas, os recursos e instrumentos disponíveis, a cultura organizacional, e o grau de integração da dimensão de género nas políticas e programas públicos desenvolvidos (ACDI/VOCA, 2012). A auditoria de género deve contribuir para a análise, avaliação e revisão das práticas internas de uma determinada empresa ou das políticas públicas de determinado setor, assim como para a monitorização dos avanços (ou retrocessos) no que toca à integração da perspectiva de género nos programas, políticas e estruturas (Castillo, Fillad e Graverán, 2020). É composta por três etapas, que são (1) a preparação, que inclui a definição dos recursos necessários, a clarificação do objetivo político que será sujeito a avaliação, e o desenvolvimento do plano de trabalho (2) a implementação, com a análise e recolha de dados e o recurso a metodologias mistas que combinem abordagens qualitativas e quantitativas (por exemplo, *focus groups*, entrevistas com informadores-chave e inquéritos quantitativos) para examinar, por um lado, o impacto estatístico ao nível das dinâmicas de papéis de género mensuráveis, e por outro, as opiniões, perceções e práticas das pessoas que estão incluídas no universo da política que está a ser analisada (como beneficiários/as, técnicos/as das organizações encarregues de executar a política, secretários/as de estado, representantes de organizações relevantes), e (3) elaboração do relatório final da auditoria, que deve conter as conclusões e recomendações específicas e realistas (ACDI/VOCA, 2012; Pinto, Torres e Queirós, 2018). O objetivo da auditoria de género é realizar uma avaliação transversal, que permita medir a integração das questões de género, identificar as atividades que visam empoderar as mulheres, e avaliar os resultados e os impactos das atividades realizadas em termos de promoção da igualdade de género e do empoderamento feminino (Moser, 2005).

A metodologia de avaliação de impacto é uma técnica reconhecida internacionalmente como um dos principais instrumentos de apoio à decisão com base na evidência criando informação, quantitativa ou qualitativa, sobre os impactos esperados da intervenção pública (JurisApp, 2021). A avaliação de impacto está implementada em inúmeros países em todo o mundo desde há vários anos. Em Portugal, foi introduzida através do programa "Custa Quanto?", que consiste num exercício de avaliação prévia de impacto (*ex-ante*), aplicado de forma sistemática a Decretos-Leis e a Propostas de Lei a aprovar pelo Governo, com o objetivo de avaliar a variação de custos para os indivíduos e para as empresas, bem como o impacto concorrencial no setor que visam regular (DGJP, 18.10.2022). O Regime Jurídico da Avaliação de Impacto de Género de Atos Normativos estipula que são objeto de avaliação prévia de impacto de género os projetos de atos normativos elaborados pela Administração Central e pela Administração Regional, bem como os projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República (Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro). De acordo com o Regime Jurídico, para a avaliação sucessiva do impacto de género devem incidir sobre (Artigo 14.º da Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro):

- a) O impacto efetivo das medidas na situação de partida identificada;
- b) O cumprimento das metas e resultados pretendidos;
- c) A valoração do impacto de género efetivamente registado;
- d) A formulação de propostas de alteração tendentes à realização dos objetivos inicialmente traçados, quando se revele adequado.

As metodologias qualitativas, quantitativas e mistas são frequentemente utilizadas na avaliação de políticas públicas, sendo transversal a vários domínios dentro da área (Torres et al., 2018b). De acordo com Pinto, Torres e Queirós (2018), na fase de implementação da auditoria de género, devem ser recolhidos e tratados dados desagregados por sexo e mobilizadas metodologias mistas, que combinem abordagens quantitativas e qualitativas. As metodologias quantitativas permitem a recolha de dados em grande extensão, possibilitando uma abordagem ao tema de forma global e abrangente (Torres et al., 2018b). As metodologias qualitativas recorrem a técnicas que permitem captar o contexto em que os dados são gerados e os atores envolvidos, facilitando a obtenção de informação interpretativa (Torres et al., 2018b).

Nesta investigação recorreu-se a fontes secundárias, nomeadamente à análise de dados estatísticos, a partir de estatísticas mensais recolhidas e disponibilizadas pelo Instituto de Segurança Social (ISS), I.P., sobre o lançamento da medida e a execução financeira da mesma, e a partir de dados estatísticos produzidos no quadro da aplicação de inquéritos internacionais, com grande alcance, como é o caso do *International Social Survey Programme* (ISSP), de relatórios nacionais, como o Relatório Anual de Atividades do Provedor de Justiça (Provedor de Justiça, 2021), de relatórios de agências e organismos internacionais, como o Relatório Global sobre os Salários 2020/2021 da OIT (OIT, 2020a), o relatório “Portugal: Uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho” da OIT (Paes Mamede, Pereira e Simões, 2020). No âmbito da análise qualitativa de fontes secundárias, também se destacam os principais documentos que regulamentam o Apoio Excepcional à Família, durante o período ente março de 2020 e janeiro de 2022 (Decreto-Lei n.º 10-A/2020, Decreto-Lei n.º 8-B/2021, Decreto-Lei n.º 14-B/2021, Lei n.º 16/2021, Petição n.º 57/XIV/1.^a, Proposta de Lei n.º 60/XIV/2), e outros documentos legais relevantes.

Os primeiros dados estatísticos disponíveis sobre o Apoio Excepcional à Família aquando do início desta investigação foram recolhidos pelo Instituto de Segurança Social e disponibilizados no seu *site*. Inicialmente, a informação era atualizada bissemanalmente, mas a partir de um determinado momento os dados do AEF passaram a estar organizados mensalmente, em conjunto com as restantes medidas temporárias. Do site da Segurança Social obteve-se os dados sobre a execução financeira da medida por mês de referência e anualmente. Porém, era imprescindível obter os dados desagregados por sexo, para que fosse possível analisar a medida em função do seu impacto de género. Assim, requisitou-se os dados desagregados por sexo sobre os lançamentos mensais do apoio no âmbito do AEF (cf. figura 3.1) diretamente ao ISS, que os reencaminhou do Instituto de Gestão Financeira da segurança Social (IGFSS). Calculou-se também a taxa de feminização (TM) do AEF ao longo dos meses analisados, com recurso à seguinte fórmula:

$$TM = \frac{\text{total de trabalhadores do sexo feminino}}{\text{total de trabalhadores}} \times 100$$

Em relação aos dados dos Quadros de Pessoal, disponibilizados online pelo GEP/MTSSS (2019), estes foram utilizados para medir a disparidade salarial entre homens e mulheres, com recurso ao diferencial não ajustado (*gender pay gap in unadjusted form*), atualizado anualmente pelo Eurostat. O diferencial não ajustado (cf. figura 1.4) mede a diferença entre os ganhos horários brutos médios das trabalhadoras e dos trabalhadores por conta de outrem (TCO), em percentagem dos ganhos horários brutos médios dos TCO do sexo masculino (CITE, 2020; Eurostat, 2021), e permite uma análise comparativa entre Portugal e os restantes países da UE. É geralmente calculado com base na média das remunerações mensais de trabalhadoras e trabalhadores a tempo completo (Casaca et al., 2021). De acordo com a metodologia utilizada, este indicador é calculado para as empresas com 10 ou mais TCO, o que está longe de ser representativo do tecido empresarial em Portugal, na medida em que as microempresas compõem aproximadamente 85% do total de empresas do país. O indicador foi definido como não ajustado porque retrata a desigualdade de género em termos de remunerações e mede um conceito mais alargado do que o conceito de “trabalho igual, salário igual” (Eurostat, 2021). Para medir a disparidade entre as remunerações das mulheres e homens, por nível de qualificação (cf. figura 1.5), com recurso ao diferencial não ajustado (*gender pay gap in unadjusted form*), utilizou-se a seguinte fórmula:

$$\frac{(\text{Remuneração Homens} - \text{Remuneração Mulheres})}{\text{Remuneração Mulheres}}$$

Numa segunda fase, após o tratamento dos dados estatísticos, a utilização da entrevista tornou-se fundamental, uma vez que se pretendia obter uma reflexão de responsáveis políticos e técnicos que permitisse dar a conhecer as experiências, conhecimentos, processos e opiniões relevantes para a avaliação do impacto de género da política. Assim, realizaram-se entrevistas semiestruturadas a representantes e técnicos/as de organismos considerados informadores-chave: para a análise da política, pelo seu envolvimento no desenho e implementação, como é o caso da Dra. Rosa Monteiro, Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade à altura da implementação da medida em análise; na execução da política, no caso da Dra. Catarina Marcelino do Instituto de Segurança Social (ISS, I.P.); e na monitorização e avaliação das políticas promotoras da igualdade de género, no caso da Dra. Rosário Fidalgo da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) e da Dra. Ana Martinho Fernandes da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG). Foi elaborado um guião (cf. Anexo A) que contempla a dimensão da conceção, da operacionalização, da execução e dos efeitos da medida, sendo que o guião foi adaptado e selecionadas as questões que seriam mais relevantes para abordar com cada representante.

Tabela 2.1. Identificação das informadoras-chave entrevistadas

Representante	Rosário Fidalgo	Rosa Monteiro	Ana Martinho Fernandes	Catarina Marcelino
Organismo	CITE- Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego	Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade	CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género	ISS, I.P.
Funções	Técnica Superior	Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade (em funções entre 2019 e 2022)	Diretora de Serviços de Apoio à Estratégia e Planeamento	Vice-Presidente

Fonte: Elaboração própria

As entrevistas foram realizadas via zoom, uma vez que nem todas as entrevistadas se encontravam em Lisboa, e face aos constrangimentos do contexto pandémico em que ainda nos encontrávamos no verão de 2022 e tiveram uma duração média de 30 minutos.

Embora reconhecendo a pertinência de auscultar as pessoas beneficiárias para averiguar questões relacionadas com o conhecimento da política, com o processo de tomada de decisão e com o processo de requisição do apoio, constatou-se que tal não seria possível numa dissertação de mestrado, devido aos recursos que seria necessário alocar a um processo de inquirição uma amostra representativa de beneficiárias/os do AEF. Dessa forma, considerou-se que os dados quantitativos disponibilizados pelo ISS, I.P., sobre o lançamento mensal e sobre a execução financeira, seriam suficientes para, em combinação com a análise das entrevistas e de fontes secundárias, elaborar uma avaliação de Impacto de Género.

Análise e Discussão

Ao longo deste capítulo, elabora-se, em primeiro lugar, uma análise qualitativa das políticas de família enquanto políticas promotoras da Igualdade de Género, com enfoque no atual regime de proteção da parentalidade e com recurso a dados quantitativos recolhidos em larga escala pelo *International Social Survey Programme* (ISSP). De seguida, passa-se à identificação do problema que dá origem ao lançamento do AEF com o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, e à descrição da medida em análise. No terceiro subcapítulo, procede-se à análise qualitativa e quantitativa das alterações à medida, com enfoque para a alteração mais importante para promoção de Igualdade de Género, com recurso aos documentos legais (Decretos-Leis, Leis, Propostas de Lei), ao Relatório Anual de Atividades da Provedoria de Justiça, aos dados sobre o lançamento e execução da medida disponibilizados pelo ISS, I.P., às entrevistas com as informadoras-chave, e outros documentos relevantes para a análise. Com isto, pretende-se por último, realizar uma avaliação de impacto de género, que incide sobre os seguintes aspetos – a relevância económica, financeira e social da medida, os aspetos inovadores, as dificuldades na implementação e o grau de aptidão para concretizar os objetivos pretendidos.

3.1. Políticas de Família e Promoção da Igualdade de Género – o caso das Licenças Parentais

Na análise das tendências de mudança nas famílias, que têm vindo a ocorrer nas sociedades ocidentais, tanto se pode destacar os processos de reconfiguração dos modelos familiares, como as dinâmicas inerentes a novos quadros normativos e a novos significados de família e a diferentes conceções sobre o modo de viver, que não passam pelo casamento heterossexual nem pela procriação (Guerreiro, Torres e Lobo, 2007).

O termo “políticas de família” refere-se, genericamente, às ações governamentais dirigidas especificamente às famílias, ou seja, a tudo o que os governos fazem para regular e para apoiar a vida familiar (Wall, 2010a). As medidas de política social a favor das famílias abrangem desde os/as beneficiários/as fiscais, às prestações familiares, às leis que favorecem a conciliação entre trabalho e família, à criação de infraestruturas de apoio aos cuidados com filhos/as e outros familiares dependentes, à legislação sobre o casamento, o divórcio, as uniões de facto, o aborto, a contraceção, entre outros (Portugal, 2000a). Por sua vez, as políticas públicas que têm o objetivo de promover a igualdade de género abrangem diversas áreas, desde os direitos reprodutivos da mulher, as quotas de género, as licenças parentais, o trabalho remunerado e não remunerado, entre outras (Aguar, 2020).

De acordo com Portugal, “a análise dos discursos político e jurídico [...] permite verificar uma profunda contradição entre as práticas discursivas e as práticas governativas dos sucessivos governos desde a Revolução de 74” (2000b, p. 96). Na verdade, não podemos falar de uma política familiar

definida em Portugal (Portugal, 2000a). O dever do Estado de “definir, (...) e executar uma política de família com carácter global e integrado” (CRP, 1976, n.º 2 do artigo 67.º, alínea g) não foi concretizado em medidas políticas concertadas e continuadas, isto é, programas formulados com objetivos específicos a atingir para as famílias, combinados com os recursos humanos, financeiros e administrativos necessários e com a autonomia institucional e organizacional necessária, e com uma forte presença e atividade social no terreno por parte de grupos profissionais, instituições, peritos, grupos de pressão (Portugal, 2000b). De acordo com a autora, isto significa que não existe, em Portugal, um reconhecimento social partilhado da necessidade de uma intervenção estatal na esfera familiar, com objetivos sociais concretamente definidos e concertados (Portugal, 2000b). A autora afirma que, desde a revolução de 1974, as políticas de família revelavam-se uma área de forte retórica política, mas de escassa ação governativa pelos vários governos, sendo necessária uma articulação mais eficaz entre as políticas de família e as políticas de igualdade (Portugal, 2000b).

As medidas tomadas na área da família são desenhadas e implementadas, frequentemente “nas armadilhas de acreditar na igualdade formal numa sociedade sem igualdade real” (Ferreira, 1998, p. 176). As políticas de família tendem a assumir a igualdade formal garantida pela lei, sendo que as realidades dos homens e das mulheres são diferentes, na esfera pública e na esfera privada, e que estes assumem responsabilidades diferentes na esfera doméstica, que resultam de fatores que vão muito para além da legislação que garante a igualdade formal. Ao assumir a igualdade formal, estas medidas, cimentadas em práticas e responsabilidades sociais desiguais, têm o potencial de reproduzir e reforçar as dinâmicas conservadoras que se encontram enraizadas no meio familiar.

O atual regime de proteção na parentalidade, em vigor desde 2009, constituiu um bom exemplo de conjugação das políticas de família com as políticas de igualdade de género, bem como, mais amplamente, do modo como a conceção das políticas públicas podem ter um impacto positivo em termos de igualdade de género. Constituiu, ainda, um bom exemplo das resistências que também ainda se colocam à efetivação das políticas de igualdade de género. De facto, este regime representou uma viragem importante na política de licenças ao inscrever o direito à conciliação entre a vida familiar e profissional no âmbito de uma política da igualdade de género (Cunha, Atalaia e Wall., 2017). O Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril substituiu a licença por maternidade pela licença parental inicial de 120 ou 150 dias, para as mães e pais, aos quais acresce um bónus de 30 dias em caso de partilha, isto é, quando cada um dos progenitores goza sozinho pelo menos 30 dias consecutivos ou dois períodos de 15 dias consecutivos. Assim, este bónus de 30 dias passou a configurar a licença parental bonificada, para definir as situações em que a licença é efetivamente partilhada entre progenitores. O período das seis semanas após o parto, de gozo obrigatório por parte da mãe, passou a designar-se licença parental inicial exclusiva da mãe, e a anterior licença por paternidade foi substituída pela licença parental inicial exclusiva do pai, que passou de 5 a 10 dias úteis obrigatórios, mais os 10 dias úteis facultativos. Após a licença parental inicial, manteve-se a possibilidade de ambos os progenitores gozarem de uma licença complementar – a licença parental alargada, subsidiada a 25% da

remuneração de referência desde que gozada imediatamente a seguir à licença inicial. É também introduzido um novo direito do pai – três dispensas para acompanhamento de consultas pré-natais. O reforço dos direitos dos pais e o incentivo à partilha da licença parental inicial entre os progenitores, assim como a introdução de um novo subsídio associado à licença parental alargada, são medidas que têm como objetivo promover a igualdade de género a articulação entre a família e o trabalho. Por um lado, a nova lei permite aos homens a entrada na esfera doméstica por via dos cuidados com os/as filhos/as e promove o bem-estar e acompanhamento das crianças, e, por outro, possibilita às mulheres uma maior autonomia e flexibilidade na conciliação família-trabalho, assim como a gestão da carreira profissional. O novo regime de proteção na parentalidade conseguiu conciliar a manutenção dos direitos individuais da mãe – os 42 dias obrigatórios subsequentes ao parto, com o aumento dos direitos do pai – 10 dias obrigatórios que se somam a 10 dias facultativos, e introduziu a possibilidade de partilha entre os progenitores da licença parental inicial. O incentivo à partilha da licença bonificada de 30 dias produziu resultados assinaláveis na partilha da licença parental inicial, apesar de esta continuar aquém do seu potencial (Cunha, Atalaia e Wall, 2017).

A persistência de discrepâncias entre as licenças de maternidade e de paternidade (Cunha, Atalaia e Wall., 2017) são um sinal claro de que as convicções predominantes na sociedade sobre o cuidado com os/as filhos/as é que esta continua a ser uma tarefa essencialmente das mulheres, o que espelha a visão tradicional e inflexível da masculinidade que permanece muito enraizada na sociedade, e que continuamente afasta os pais da paternidade e das tarefas de cuidados. Os resultados do *International Social Survey Programme* (ISSP) realizado em 2012, dedicado ao tema “Família e Papéis de Género”, revelam que as duas principais medidas introduzidas pelo diploma – a extensão dos dias obrigatórios a serem gozados pelo pai logo após o nascimento de um/a filho/a e a possibilidade de o pai partilhar com a mãe a licença parental inicial, foram bem recebidas, existindo concordância da população com estas medidas em valores que rondam os 60% (Ramos, Atalaia e Cunha, 2016). Ainda neste sentido, a percentagem de população que concorda com estas medidas diminui à medida que nos referimos às gerações mais velhas, o que sugere que se verifica uma mudança geracional em curso das atitudes e mentalidades face aos papéis de género dentro da família.

A implementação de licenças parentais para o cuidado dos/as filhos/as nos seus primeiros meses ou anos de vida é uma medida promotora da igualdade de género (Aguiar, 2020), uma vez que favorece o modelo duplos ganhos/duplos cuidados (Escobedo e Wall, 2015), permitindo aos progenitores que tenham trabalho assalariado e carreiras profissionais, ao mesmo tempo que dividem, por um lado, a responsabilidade de cuidar das crianças, e por outro, a possibilidade de estarem envolvidos na rotina das crianças numa fase essencial do seu desenvolvimento.

Alguns estudos sobre esta temática identificaram uma série de obstáculos que se colocam aos homens, entre os quais a resistência e entraves colocados por parte das empresas/locais de trabalho, tanto no público como no privado com maior expressão neste último, que reproduzem papéis de género tradicionais nos cuidados aos/às filhos/as; as condições contratuais precárias; a natureza das

funções exercidas; o investimento prioritário na carreira profissional (ISSP, 2012). A interiorização, por parte dos homens, que os empregadores não são complacentes com o gozo da licença parental constitui um dos principais entraves ao maior equilíbrio dos homens na parentalidade e à construção de uma conciliação família-trabalho mais equilibrada (Wall et al., 2010).

3.2. Identificação do Problema

O surto de SARS-CoV-2, classificado como pandemia pela OMS a 11 de março de 2020, e a consequente necessidade de acautelar, com informação limitada, a previsão de normas de contingência para uma emergência de saúde pública de âmbito internacional sem precedentes, explicam o agendamento e a implementação imediata do Apoio Excecional à Família (AEF). A pandemia expôs os regimes de desigualdade e evidenciou fraturas sociais que denunciam “(...) a precariedade dos esforços para garantir os seus direitos a uma plena igualdade” (Aboim, 2020, p. 130). Este “evento focalizador” (Birkland, 1998) enfatizou e agudizou, por um lado, as fragilidades dos serviços de saúde e dos sistemas de proteção social, e por outro lado, representou um aumento da carga da dupla jornada de trabalho das mulheres, a perda de rendimentos das famílias e a dificuldade de conciliar os aspetos da vida profissional com os aspetos da vida familiar e pessoal. Entre as várias medidas implementadas pelo governo para apoiar trabalhadores/as e empresas, o Decreto-lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, estabeleceu as primeiras medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do SARS-Cov-2, que têm em vista a “prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por COVID-19, bem como à reposição da normalidade em sequência da mesma” (Decreto-Lei n.º 10-A/2020), entre as quais o AEF.

O Apoio Excecional à Família, inscrito no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março representa, para trabalhadores/as por conta de outrem, um apoio no valor de 2/3 do salário bruto (montante esse que nunca pode ser inferior ao salário mínimo nacional, mas que pode chegar até 3 vezes esse valor para os/as trabalhadores/as por conta de outrem e 2,5 vezes para os/as trabalhadores/as independentes), isto é, os pais e mães que tenham de faltar ao trabalho para prestar assistência podem beneficiar do apoio correspondente a 2/3 da sua remuneração base, com um limite mínimo de 665€ e um limite máximo de 1995€, conforme supramencionado. De acordo com o Decreto em questão, nos casos de assistência inadiável a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos, ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, decorrentes de suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência (artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020), os/as trabalhadores/as podem beneficiar deste apoio. São considerados outros familiares a prestar assistência: cônjuge ou pessoa que viva em união de facto com o/a trabalhador/a; parente ou familiar na linha ascendente (pai/mãe, avô/avó, sogro/sogra) que se encontre a cargo do trabalhador/a e

frequente equipamentos sociais cuja atividade tenha sido suspensa pela Administração Regional de Saúde local ou pelo Governo.

Os artigos 23.º e 24.º deste Decreto consagram os apoios para trabalhadores/as por conta de outrem ou independentes, respetivamente. No que diz respeito aos/às trabalhadores/as por conta de outrem, o artigo 23.º prevê que o/a trabalhador/a tem direito a receber um apoio correspondente a 2/3 da sua remuneração base, pago em partes iguais pela entidade empregadora e pela segurança social. Este apoio tem como limite mínimo uma Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG) e, como limite máximo, três RMMG. Em contrapartida, em relação aos/às trabalhadores/as independentes, o artigo 24.º prevê um apoio excecional correspondente a 1/3 da base de incidência contributiva referente ao primeiro trimestre de 2020. Este apoio tem por limite mínimo 1 Indexante de Apoios Sociais (IAS) e máximo de 2,5 IAS. Assim, por um lado, enquanto os/as trabalhadores/as por conta de outrem têm direito a um apoio correspondente a 2/3 da sua remuneração base, os/as trabalhadores/as independentes têm direito, apenas, a um apoio correspondente a 1/3 da base de incidência contributiva referente ao primeiro trimestre de 2020. Por outro lado, enquanto o valor mínimo de referência para os/as trabalhadores/as por conta de outrem é uma RMMG - 635€ em 2020 (com um aumento de 30€ em 2021) -, o valor mínimo para os/as trabalhadores/as independentes é 1 IAS que, em 2020 e em 2021, correspondia a 438,81€ por mês. Por último, o artigo 25.º, refere-se aos/às trabalhadores/as do regime de proteção social convergente, aos quais se aplicam essencialmente as mesmas condições, enquanto trabalhadores/as de um regime fechado da Administração Pública. Este regime, criado em 2009, abrange os/as funcionários/as públicos/as admitidos/as até 31 de dezembro de 2005, inscritos na Caixa Geral de Aposentações.

Para requerer este apoio, os/as beneficiários/as devem preencher a declaração Mod. GF B-DGSS/DGAEP, posteriormente Mod. GF 88/2021 - DGSS (cf. Anexo C) e remeter à respetiva entidade empregadora. A declaração também serve para justificação de faltas ao trabalho. Por sua vez, a entidade empregadora deve recolher as declarações remetidas pelos/as trabalhadores/as, devendo depois proceder ao preenchimento do formulário *online* que esteve disponível na Segurança Social Direta a partir do fim de março de 2020. Por último, a entidade empregadora deve registar o seu IBAN na Segurança Social Direta, uma vez que o apoio será pago pela Segurança Social à entidade empregadora, por transferência bancária. Este apoio não pode ser acumulado com nenhum outro que tenha sido criado como resposta à pandemia de COVID-19, o que significa que o/a trabalhador/a pode receber o apoio excecional à família, ou pode optar por um outro apoio extraordinário no âmbito da pandemia. No entanto, o apoio não se mantém durante as pausas correspondentes às férias escolares predefinidas no calendário letivo.

Através da entrevista realizada à Dra. Catarina Marcelino, sabe-se que o processo de requisição do apoio pode ser feito *online*, uma vez que o Instituto de Informática do ISS, em função do contexto pandémico, automatizou o processo. Como refere a Vice-Presidente do ISS,

“Esta informatização dos sistemas tem feito com que os processos sejam mais rápidos e céleres, reduzindo o tempo médio de pagamentos de subsídios. Às vezes o processo atrasa-se quando existem alguns dados que não batem certo, mas na maior parte dos casos os processos andaram rápido e, na generalidade, em menos de um mês as pessoas recebiam o dinheiro”.

(Vice-Presidente do ISS)

O debate em torno da medida esteve, inicialmente, centrado na questão da assimetria no acesso ao apoio por parte de trabalhadores em circunstâncias que transcendiam aquelas que estavam inscritas no Decreto-Lei n.º 10-A/2020. A Petição n.º 57/XIV/1.^a deu entrada na Assembleia da República no dia 27 de março de 2020, após ter reunido 4173 assinaturas. Os/as subscritores/as da Petição n.º 57/XIV/1.^a propõem que o apoio excecional à família seja pago durante todo o período de suspensão letiva das férias da Páscoa. No texto da petição é referido que “o Governo criou a medida excecional para pais que tenham de faltar ao trabalho pelo encerramento das escolas”, sendo que esta prevê que “o apoio não inclui o período das férias escolares, sendo atribuído entre 16 e 27 de março. No caso de crianças que frequentem equipamentos sociais de apoio à primeira infância (...) ou deficiência, o apoio é atribuído até 9 de abril” (Petição n.º 57/XIV/1.^a). Todavia, os/as autores/as da petição registam que muitas das escolas com pré-escolar “não fecham nas férias da Páscoa e nas que não estão abertas, muitos pais inscrevem as crianças em ATL ou outras ocupações, de forma a não faltar ao trabalho”. Neste sentido, os peticionários solicitam o alargamento do apoio excecional à família até à reabertura dos estabelecimentos de ensino para proteger todos/as aqueles/as que têm de faltar ao trabalho por não terem onde deixar as crianças.

O conhecimento científico é fundamental para a prevenção, gestão e resolução de surtos pandémicos (Berger et al. 2021). No contexto do surto de SARS-Cov-2, todas as decisões políticas tiveram de ser tomadas com a consciência de que o conhecimento científico disponível sobre este vírus era muito limitado, e que não era possível que a sua produção acompanhasse o aumento das infeções nem o aumento de problemas causados pela crise de saúde pública e consequente confinamento geral. O aparecimento tardio do vírus em Portugal, em grande parte devido à localização do país, permitiu que Governo ganhasse mais tempo para reagir e observar as medidas de contenção que os outros países adotavam. Os governantes do Estados continuaram encarregues de tomar as decisões mais acertadas para proteger as populações, sem ter a informação necessária para perceber qual o impacto socioeconómico das medidas extraordinárias.

O Apoio Excecional à Família é, numa primeira fase, lançado em conjunto com outras medidas extraordinárias num primeiro pacote de medidas que tem como objetivo mitigar as consequências mais urgentes da pandemia, do confinamento e da redução ou encerramento de estabelecimentos e serviços. O apoio é lançado de forma neutra em termos de género, sem ter em consideração as desigualdades que pode reproduzir ao nível da conciliação da vida profissional, familiar e pessoal entre homens e mulheres.

3.3. Alterações à medida

Esta medida foi alterada três vezes, em função da evolução da pandemia, entre março de 2020 e abril de 2021, e também em função do debate social e político em seu torno.

Tabela 3.1. Alterações ao Apoio Excecional à Família

Primeira Alteração	Segunda Alteração	Terceira alteração
<u>Decreto-Lei n.º 8-B/2021, 22 de janeiro</u>	<u>Decreto-Lei n.º 14-B/2021, 22 de fevereiro</u>	<u>Lei n.º 16/2021, 7 de abril</u>
Recuperação das medidas de apoio à família e ao acompanhamento de crianças abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020. Estabelece um conjunto de medidas de apoio no âmbito da suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais.	Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 8-B/2021 (artigo 3.º). Alarga o apoio excecional à família no âmbito da suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais.	Segunda alteração, por apreciação parlamentar ao Decreto-Lei n.º 8-B/2021 (artigos 1.º, 3.º e 4.º). Reduz a abrangência de medidas de apoios aos progenitores/as em teletrabalho.
Artigo 3.º	Artigo 2.º (alteração ao artigo 3.º)	Artigo 2.º (alteração aos artigos 1.º, 3.º e 4.º)
Alteração referente ao período de remunerações /contribuições avaliado pela Segurança Social	AEF passa a abranger os/as trabalhadores/as em regime de teletrabalho. Aumento do benefício para <u>100% do valor da remuneração base, para famílias monoparentais e casais que partilhem, de forma alternada e semanal, o cuidado com os filhos ou familiares dependentes.</u>	Nos casos das famílias monoparentais abrangidas, o progenitor passa a poder optar pelo regime de teletrabalho ou pelo Apoio Excecional à Família. No caso dos casais abrangidos, um dos progenitores pode optar pelo AEF, mesmo que o outro progenitor esteja em teletrabalho.

Fonte: Elaboração própria com base nos Decretos-Lei

Em janeiro de 2021 é aprovada a 29ª alteração do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, 13 de março, e a primeira alteração ao AEF, no Decreto-Lei n.º 8-B/2021, que estabelece um conjunto de medidas de apoio no âmbito da suspensão das atividades letivas presenciais e não presenciais. Neste contexto, o Governo decidiu recuperar a medida de Apoio Excecional à Família, que tinha interrompida durante o período de férias das atividades letivas e não letivas, entre outras inscritas no Decreto, permitindo, nos mesmos moldes que no regime anterior, o acesso à mesma para acompanhamento e assistência a filhos/as menores fora dos períodos de interrupção letiva. O Decreto-Lei n.º 8-B/2021 vem introduzir alterações aos/às beneficiários/as da medida, referente ao período das remunerações ou contribuições que é avaliado pela Segurança Social, em função da conjuntura económico-financeira (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 8-B/2021). Esta questão foi objetivo de muitas queixas apresentadas junto da

Provedoria de Justiça tendo em conta que os/as trabalhadores/as que tiveram de recorrer ao apoio excecional à família para prestar assistência aos/às filhos/as, durante os períodos de encerramento das escolas não só viram afetadas as respetivas carreiras contributivas, por não verem refletidas nas mesmas as remunerações normalmente auferidas, como foram penalizados no montante das prestações sociais a que, entretanto, acederam e irão aceder (Provedor de Justiça, 2021).

No Relatório Anual de Atividades do ano de 2021 apresentado à Assembleia da República, em cumprimento do disposto no artigo 23.º do Estatuto do Provedor de Justiça, numa lógica de prestação de contas, a provedora da justiça faz um balanço das queixas e problemas que as e os cidadãos portugueses enfrentam. No que diz respeito ao tema desta dissertação, a provedora refere “a repetição, em 2021, de muitos dos problemas verificados em 2020 no acesso aos apoios extraordinários” (Provedor de Justiça, 2021, p. 67). No relatório citado, à semelhança do ano anterior, voltaram a ser denunciados obstáculos no acesso aos requerimentos, entre os quais:

- a) algumas das aplicações informáticas impediram os interessados de submeter os requerimentos devido a dados desatualizados constantes no sistema de informação da segurança social; b) a forma de concretizar a submissão dos requerimentos através das aplicações informáticas não era de fácil compreensão; c) foi impedida a correção dos requerimentos, ou uma nova submissão dos mesmos, após a respetiva anulação; e d) foram fixados prazos muito reduzidos para o exercício destes direitos, sem que tenha havido a abertura de prazos excecionais para regularização de todas as situações (Provedor de Justiça, 2021, pp. 67/68)

De acordo com o relatório, foram também recebidas queixas relativas à falta de atualização da informação presente no sistema de informação da segurança social – “registaram-se, pois, inúmeros atrasos, dificuldades e constrangimentos na regularização de contas correntes, nomeadamente com a inscrição de dívidas inexistentes ou valores incorretos” (Provedor de Justiça, 2021, p. 70). Por outro lado, voltaram a surgir muitos problemas de atraso na decisão dos requerimentos apresentados e na atribuição e pagamento dos apoios, sobretudo na primeira metade do ano. A informação prestada aos/às beneficiários/as, relativamente aos apoios relacionados como COVID-19, por parte da segurança social, foi também alvo de muitas queixas junto da Provedoria de Justiça, quer no que respeita aos esclarecimentos prestados via internet, quer através daqueles que foram prestados no atendimento presencial, telefónico e por escrito, que denunciam a transmissão de informações erradas e contraditórias. O défice de informação gerou confusão e incerteza quanto à conjugação de todos os apoios em vigor, o que contribuiu também para que muitos/as trabalhadores/as requeressem os apoios errados, sem possibilidade de correção posterior (Provedor de Justiça, 2021).

No final de janeiro de 2021, o Governo determinou que as atividades letivas, que se encontravam então suspensas, seriam retomadas a partir do dia 8 de fevereiro em regime não presencial. Durante este período de aulas *online*, esta medida abrangia apenas os/as trabalhadores/as que se encontravam em regime de trabalho presencial, o que levou a que fossem recebidas várias queixas, na sua quase

totalidade de trabalhadoras, que consideravam que o regime de teletrabalho em que estavam colocadas era incompatível com as exigências das suas vidas familiares, nomeadamente durante o período de aulas não presenciais (Provedor de Justiça, 2021). A propósito destas queixas, a Provedora de Justiça considerou que estavam em causa direitos fundamentais dos/das trabalhadores/as, como o direito à conciliação entre a vida profissional, a vida familiar e pessoal, e o direito à proteção da família como elemento fundamental da sociedade (Provedor de Justiça, 2021). Por isso, solicitou-se ao Governo que considerasse a possibilidade de alargar aos/às trabalhadores/as em teletrabalho as medidas já existentes, o que foi acolhido pelo Governo e materializado na segunda alteração da medida, com o Decreto-Lei n.º 14-B/2021. No texto do Decreto, é evidenciado que, a par da prorrogação da suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais, importa promover o equilíbrio entre trabalhadores e trabalhadoras no apoio à família e reforçar as condições atribuídas na prestação de assistência a filhos/as. Este Decreto vem reconhecer a dificuldade em compatibilizar o exercício de uma atividade profissional em regime de teletrabalho com a prestação de assistência ao/à filho/a, dado que estes exigem atenção e cuidado por estarem confinados à habitação e em regime de aulas *online*.

Para além da alteração referente à compatibilização do AEF com o teletrabalho, existe uma outra novidade importante trazida pelo Decreto-Lei n.º 14-B/2021. Como medida de política pública enquadrada no subsistema de proteção familiar e que pretende proteger o rendimento das famílias, assim como promover uma partilha justa e igualitária entre homens e mulheres no que toca à prestação de assistência à família, o Decreto-Lei prevê que, nas situações em que o agregado familiar seja monoparental ou os progenitores declarem que a assistência aos/às filhos/as será partilhada entre ambos, semanalmente, de forma alternada, o valor do apoio excepcional à família seja aumentado de 66% para 100% da remuneração, com o excedente assegurado pela Segurança Social, até aos limites previstos (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 14-B/2021).

De acordo com o Diário de Notícias (Cotrim, 2021), a ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ana Mendes Godinho, disse que esta, a segunda e mais significativa alteração à medida, teve em conta o facto de, no ano anterior, 82% dos/as beneficiários/as do apoio à família serem mulheres. Ao Público, a presidente da CITE, Dra. Carla Tavares, afirma que a entidade que lidera já se tinha apercebido desta discrepância entre o número de mulheres e homens que pediram apoios e já havia alertado a tutela para este problema (Flor e Neves, 2020). De facto, na Proposta de Lei n.º 60/XIV/2, que aprova as grandes opções do plano do Governo para 2021-2023, lê-se:

As consequências da crise serão diferenciadas para mulheres e para homens, com particulares impactos sobre as primeiras. Esse impacto é já visível ao nível da desigual divisão do trabalho de cuidado e doméstico que continua a sobrecarregar as mulheres, que representam mais de 80% da medida excepcional de apoio à família, com consequências no seu rendimento e na participação no mercado de trabalho (Proposta de Lei n.º 60/XIV/2, p. 101).

Nas entrevistas realizadas com as informadoras-chave, este foi um tema que gerou contributos interessantes. De acordo com a Dra. Rosa Monteiro, ex-Secretária de Estado para a Cidadania e

Igualdade em funções entre 2019 e 2022, desde o início da pandemia, houve uma preocupação por parte do seu gabinete com os impactos de género da crise pandémica, uma vez que esta questão não é frequentemente trazida para a praça pública em contextos de crise, mas como refere “estas medidas da segurança social e do emprego foram criadas de uma forma neutra do ponto de vista de género, como se a realidade fosse neutra”. Segundo a Dra. Catarina Marcelino, percebeu-se que “quando tinha de haver alguém que ficava em casa, eram as mulheres que, na maioria dos casos, recorriam às medidas e que ficavam com as crianças em casa quando não havia escola”, assistindo-se assim a uma retraditionalização dos papéis de género. Considera ainda que foi necessário o governo introduzir esta medida de discriminação positiva “com o objetivo de promover a partilha – o mesmo que fez com as licenças parentais, para que a medida não acabasse por prejudicar mais a conciliação entre trabalho e família, especialmente no contexto conturbado do COVID-19”.

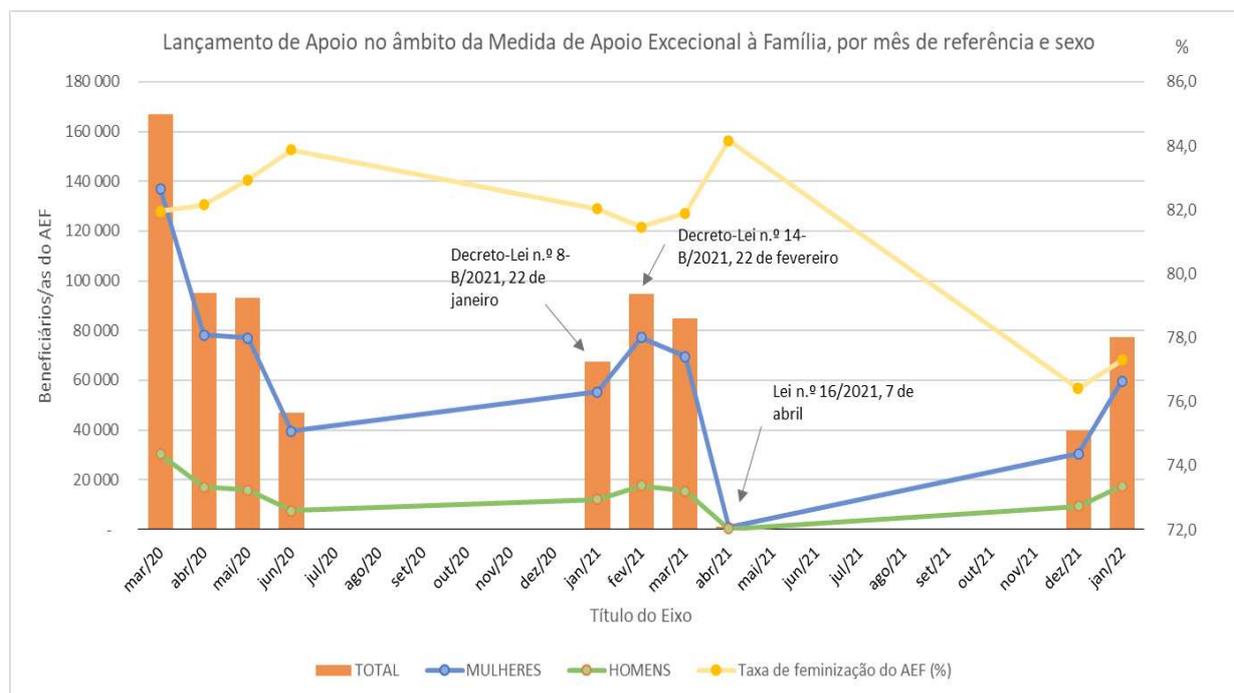
A tabela 3.2 e a figura 3.1 ilustram, de formas visualmente diferentes, o lançamento do AEF por mês de referência, entre março de 2020 e janeiro de 2022, com os dados desagregados por sexo e com o cálculo da taxa de feminização. Como podemos observar na tabela, nos meses de janeiro e fevereiro registaram-se aumentos de aproximadamente 5 000 beneficiários homens, em cada um dos meses, e um aumento de 16 mil e 22 mil, respetivamente, das beneficiárias do sexo feminino. Podemos verificar que os meses de janeiro e abril, correspondentes à primeira e terceira alteração na medida, foram seguidos de um aumento significativo no número de beneficiários de ambos os sexos. É interessante verificar que a segunda alteração, em fevereiro de 2021, e a que teve mais em conta a partilha justa das responsabilidades de cuidados com filhos/as e dependentes, não conduziu, pelo menos imediatamente, ao que seria esperado – o número de beneficiários diminuiu nos dois meses que se seguiram e a taxa de feminização do apoio não se alterou expressivamente.

Tabela 3.2. Lançamento de apoio no âmbito do AEF, por mês de referência e sexo

Mês		MULHERES	HOMENS	TOTAL	Taxa de feminização do AEF (%)
mar/20	DL 10-A/2020, 13 de março	136 960	30 217	167 117	82,0
abr/20		78 147	16 972	95 119	82,2
mai/20		77 117	15 868	92 985	82,9
jun/20		39 516	7 603	47 119	83,9
jan/21	DL 8-B/2021, 22 de janeiro	55 316	12 114	67 430	82,0
fev/21	DL 14-B/2021, 22 de fevereiro	77 161	17 552	94 713	81,5
mar/21		69 540	15 374	84 914	81,9
abr/21	Lei 16/2021, 7 de abril	956	180	1 136	84,2
dez/21		30 444	9 407	39 851	76,4
jan/22		59 712	17 541	77 253	77,3
TOTAL GERAL		624869	142828	767697	81,4

Fonte: Dados ISS, I.P./Gabinete de Planeamento e Estratégia (situação da base de dados operacional em 11/04/2022)

Figura 3.1. Apoio no âmbito da Medida de Apoio Excecional à Família, por mês de referência do lançamento e sexo, em milhares, e Taxa de Feminização da Medida



Fonte: Elaboração própria com base em dados ISS, I.P./Gabinete de Planeamento e Estratégia (situação da base de dados operacional em 11/04/2022)

A atribuição do apoio tinha ainda outros limites, alterados por este Decreto, como o facto de, até então, não abranger os casos em que um dos progenitores estivesse em regime de teletrabalho. Esta limitação do acesso ao apoio para os casos compatíveis com teletrabalho pode explicar, em parte, que em março de 2020 tenha havido muito mais pedidos (167 117 mil) do que nos meses seguintes (95 119 mil em abril de 2020, por exemplo), uma vez que só a 20 de março de 2020 se tornou obrigatória a adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam.

Por último, a Lei n.º 16/2021, de 7 de abril, a segunda alteração, desta vez por apreciação parlamentar, ao Decreto-lei n.º 8-B/2021, vem reduzir a aplicação do apoio excecional à família, no contexto do alargamento introduzido pelo Decreto n.º 14-B/2021, nos seguintes termos: o/a progenitor/a “(...) pode optar pelo regime de teletrabalho ou pelo apoio excecional à família, ainda que existam outras formas de prestação da atividade, nomeadamente por teletrabalho.” (n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 16/2021). É ainda alargado o apoio para trabalhadores/as independentes para um máximo de 3 IAS (n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 16/2021), reduzindo a disparidade entre trabalhadores/as por conta de outrem e trabalhadores/as independentes.

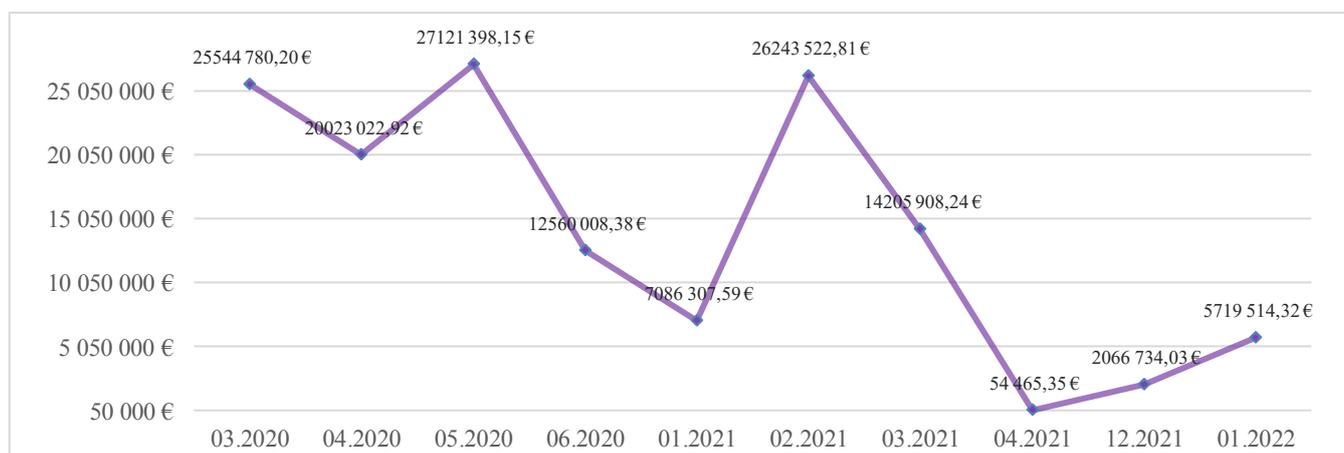
Entre 27 e 31 de dezembro de 2021, o apoio voltou a estar disponível para os pais e mães que tiveram de ficar em casa a cuidar dos/as filhos/as, em resultado das restrições decretadas pelo Governo

para conter a pandemia. Neste sentido, durante este período, o apoio destinou-se a famílias afetadas pelas suspensões de creches, creche familiar e amas, centros de apoio social e de capacitação para a inclusão e centros de ATL (tempos livres), das atividades letivas e não letivas de estabelecimentos particulares de ensino especial, de animação e apoio à família no pré-escolar, e no 1º e 2º ciclos do ensino básico (Segurança Social, 2021). Mantém-se a possibilidade de optar pelo Apoio Excepcional à Família em regime de teletrabalho, nos limites previstos pelo Decreto-Lei n.º 14-B/2021. O valor pago pela Segurança Social continua a assegurar 100% do salário base dos/as trabalhadores/as para famílias monoparentais e famílias que beneficiem do apoio alternando semanalmente entre pai e mãe o período dispensado ao cuidado dos/as filhos/as.

Foi durante este período que se registou uma diminuição da taxa de feminização dos/as beneficiários/as da medida, de 84,2% no mês abril de 2021 de para 76,4% e 77,3% nos meses de dezembro de 2021 e janeiro de 2022, respetivamente. De facto, embora se verifique que a variação da taxa de feminização do AEF seja de apenas 6,9%, isto significa que se assistiu a uma partilha mais igualitária dos cuidados com os/as filhos/as após a intervenção legislativa da segunda alteração. O que pode explicar que a alteração na medida em fevereiro de 2021, com Decreto-Lei n.º 14-B/2021, tenha demonstrado os seus resultados no fim do ano é, por um lado, a interrupção letiva de verão, período durante o qual o AEF não está disponível e, por outro, o arranque do ano letivo de 2021/2022 numa fase de estabilização da pandemia, com o aumento da imunidade de grupo devido à campanha de vacinação, que proporcionou o levantamento de muitas restrições, e que resultou em alterações na forma como se vive e convive com a doença.

A figura 3.2 ilustra a execução financeira do AEF ao longo dos meses em análise (março de 2020 até janeiro de 2022). Em 2020, a medida teve o impacto orçamental de 85 249 209,65€, em 2021 este valor desceu para 49 656 938,02€, e em 2022 o montante pago no âmbito do AEF foi de apenas 5 719 514,32€. No total, o montante alocado para esta medida temporária de substituição do rendimento foi de 140 625 661,99€, o que representa 0,060% do PIB nacional, que ronda aproximadamente os 231 mil milhões em 2022 (PORDATA, 23.09.2022).

Figura 3.2. Execução financeira do Apoio Excepcional à Família (€) (março/2020 - janeiro/2022)



Fonte: Elaboração própria com base nas estatísticas da Segurança Social, I.P. (situação da base de dados em 01/09/2022)

Um tema que sobressaiu nas entrevistas foi precisamente a associação entre a promoção da partilha em relação ao AEF e em relação às licenças parentais de que falámos anteriormente, dado serem medidas de política pública que podem ter impactos na promoção da igualdade de género. De acordo com a Dra. Catarina Marcelino,

“as alterações nos comportamentos sociais em matéria de igualdade são impulsionadas pela legislação – o caso das licenças parentais é paradigmático, com um aumento significativo do número de homens que partilha a licença após 2009, mas isto só é possível quando a sociedade está a acompanhar a legislação, ou seja, quando a sociedade consegue corresponder à legislação, e neste sentido podemos considerar que a legislação então dá o ‘empurrão’ final. No caso das licenças parentais, tanto as mulheres como os homens tinham vontade de partilhar o tempo nos primeiros anos de vida, o que acompanha a evolução legislativa. Quando estamos a falar de tarefas de cuidado e do trabalho doméstico, a realidade não é a mesma. Em situações de normalidade, o uso do tempo dos homens e das mulheres difere muito naquilo que é a distribuição do trabalho pago e do trabalho não pago, correspondente ao cuidado e ao trabalho doméstico.” (Vice-Presidente do ISS)

A questão dos regimes de género nas organizações permite perceber a resistência das chefias e dos/as colegas à utilização de direitos à conciliação, através da pressão dos pares e enquanto inibição de um direito, sendo essa pressão explicativa de porque é que as pessoas acabam por não recorrer à partilha. De acordo com a Dra. Rosa Monteiro,

“ainda hoje temos em alguns casos em que, quando se discute a partilha das licenças pelos homens, os colegas e as chefias entendem que isso não deve ser uma tarefa/opção do homem, porque se existe uma mulher e ela que tradicionalmente tem as competências e este papel de cuidar das crianças.” (Ex-Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade)

De acordo com os resultados do estudo de Wall, Aboim e Cunha (2010) apenas os subsídios que compensam na totalidade a perda de rendimentos funcionam como incentivo à partilha de licença e maior envolvimento dos homens nos primeiros tempos de vida da criança, uma vez que, por auferirem em média mais do que as mulheres, ainda se sentem responsáveis pelo sustento da família. O que realmente podia mitigar estas desigualdades de forma mais eficaz era a questão da obrigatoriedade, novamente como no caso das licenças parentais. Porém, se fosse aplicada essa condição, podia estar a ser posto em causa o rendimento das famílias, porque esta desigualdade de género também se alia à desigualdade salarial e à desigualdade de rendimentos dentro das famílias. Sendo esta uma medida de substituição do rendimento, ao criar uma obrigatoriedade, podia por as famílias em risco do ponto de vista dos rendimentos, o que seria indesejável numa situação de crise económica e financeira que o COVID-19 provocou.

As informadoras-chave parecem concordar que há uma mudança social que é necessária para fazer avançar as políticas promotoras da Igualdade de Género. A Dra. Ana Martinho Fernandes refere que,

“nós não podemos esperar que exista uma legislação que venha só por si mudar o paradigma. A questão da desigualdade é de tal forma abrangente em todas as esferas de atuação e em todas as dimensões da nossa sociedade que temos de avançar com políticas em diversos níveis, e o nível da conciliação é apenas um dos vários que devemos promover.” (Representante da CIG)

De facto, os estereótipos de género estão profundamente enraizados na nossa sociedade, no local de trabalho, na vida familiar e na escola. De acordo com a Dra. Catarina Marcelino, os estereótipos de género começam logo no pré-escolar, existindo

“uma assimilação dos estereótipos e papéis nessa faixa etária que vai para lá daquilo que é o comportamento na família, porque a força da sociedade e da influência do grupo é muito maior do que a influência da família, pelo menos nessa fase da vida.” (Vice-Presidente do ISS)

Como refere a ex-Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade, as opções das famílias seguem uma racionalidade, conjugando fatores estruturais, como a desigualdade de rendimentos, com a assimilação de papéis e estereótipos de género, que determinam que são as mulheres quem devem ficar em casa e prescindir da participação laboral, se tal for necessário para prestar assistência a um/a filho/a. Todos os estereótipos e papéis de género que estão enraizados nas identidades das pessoas e na forma como os casais se organizam seguem esta lógica relacionada com o que se entende ser a função de cada um/a, que de acordo com as entrevistadas, ainda está muito presente nas políticas públicas e nas organizações e locais de trabalho.

3.4. Avaliação do Impacto de Género

De acordo com o Grupo de Avaliação das Nações Unidas, “a utilidade da avaliação toma-se clara quando permite efetuar contributos pertinentes e atempados para a aprendizagem organizacional, para processos de tomada de decisão informados e para a prestação de contas sobre os resultados” (UNEG, 2010, p. 10). Como afirma Hill (2009), existem constrangimentos diversos que dificultam a realização de avaliações completas, como a pouca clareza dos objetivos das políticas, a dificuldade em obter informações em tempo útil, os tempos de maturação da política para que os resultados possam surgir, à causalidade complexa dos problemas que sustentam o agendamento da política e, por último, o défice de conhecimentos técnicos e metodológicos sólidos e robustos.

Segundo o Regime Jurídico da Avaliação de Impacto de Género de Atos Normativos, no âmbito das avaliações sucessivas devem ser consideradas algumas dimensões que têm o potencial de afetar o impacto de género (Artigo 13.º da Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro), nomeadamente:

- a) A importância económica, financeira e social da matéria; b) O grau de inovação introduzido pelo ato normativo, plano ou programa à data da sua entrada em vigor; c) A existência de

dificuldades administrativas, jurídicas ou financeiras na aplicação ou implementação do ato normativo, plano ou programa; d) O grau de aptidão do ato normativo para garantir com clareza os fins que presidiram à sua aprovação.

Em contextos de normalidade, a lei já previa a baixa de apoio à família (Artigo 49.º do Código de Trabalho) para prestar "assistência inadiável e imprescindível" em caso doença ou acidente de um/a filho/a, enteado/a ou adotado/a, conferindo ao/à trabalhador/a faltar ao trabalho até 30 dias por ano, para prestar assistência a filho/a menor de 12 anos ou, independentemente da idade, a filho com deficiência ou doença crónica, e faltar ao trabalho até 15 dias por ano para assistir a filho/a com 12 ou mais anos de idade que faça parte do seu agregado familiar. No entanto, a crise de saúde pública causada pelo vírus SARS-CoV-2, que causou níveis muito elevados de internamentos e obrigou ao fecho de estabelecimentos de atividades letivas e não letivas, fez também aumentar o número de crianças que necessitaram de ficar em casa, e de pais e mães que precisavam de prestar assistência inadiável às crianças. É neste sentido que se destaca a importância do Apoio Excecional à Família, que é apresentado como uma medida temporária de proteção social substitutiva do rendimento, num contexto económico e financeiro particularmente adverso para as famílias.

A inovação apresentada pelo AEF acontece com a publicação do Decreto-Lei n.º 14-B/2021, passando a prever, em primeiro lugar, que nas situações em que o agregado familiar seja monoparental ou os progenitores declarem que a assistência aos/às filhos/as será partilhada entre ambos, semanalmente, de forma alternada, o valor do apoio seja aumentado de 66% para 100% da remuneração e, em segundo lugar, que as medidas já existentes passam a abranger também os/as trabalhadores/as em regime de teletrabalho. Esta segunda alteração ao decreto que implementou o AEF deve-se, por um lado, à pressão exercida por parte de petionários, de representantes de organismos da Administração Central, do ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, dos organismos de comunicação social e, por outro lado, ao reconhecimento por parte do Governo das preocupações estes grupos tinham manifestado em relação à retraditionalização dos papéis de género com a pandemia. De acordo com a Dra. Rosa Monteiro,

“Esta preocupação, num momento de emergência, foi difícil de articulação dentro próprio governo, em termos da transmissão e materialização destas preocupações no imediato, porque cada área estava a tratar daquilo que era mais prioritário naquele momento de resposta, ainda que de uma forma articulada”. (Ex-Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade)

Porém, esta alteração espelhou a necessidade de desenvolver, ou fazer uma alteração importante, para que as políticas públicas sejam elas próprias promotoras da Igualdade de Género, da partilha das atividades de cuidados e de responsabilidades familiares entre homens e mulheres, para que, mesmos nos casos em que as políticas são desenhadas e implementadas de forma neutra em relação às questões de género, possam ser alteradas e retificadas quando estão a contribuir para a retraditionalização dos papéis de género e a reproduzir desigualdades entre homens e mulheres.

No que toca às dificuldades na aplicação ou implementação da medida, o principal constrangimento parece ser a disseminação do apoio e, em particular, da alteração com o Decreto-Lei n.º 14-B/2021, que é considerada a mais importante para a promoção da partilha das responsabilidades familiares. Na entrevista com a Dra. Catarina Marcelino, abordou-se a questão das queixas e relatos de falta de informação acessível, e sabe-se que o nível de queixas apresentadas no âmbito do AEF é baixo, o que se pode justificar pelo facto de o *site* do ISS e da Segurança Social Direta atualizar com regularidade as informações relativas às medidas temporárias relativas ao COVID-19. No entanto, como diz a Dra. Rosário Fidalgo,

“Não houve muito tempo em termos governamentais para disseminar mais a política, nomeadamente após sua alteração. Depois o acesso à informação depende de cada um de nós – existem pessoas mais informadas através das redes sociais ou da comunicação social, ou mesmo pela área de trabalho.” (Representante da CITE)

Apesar de a medida ter sido amplamente divulgada, em conjunto com o restante das medidas incluídas no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, as sucessivas alterações a esta medida não tiveram o mesmo destaque, o que pode ser explicado pelo grande volume de informação que, todos os dias, era transmitida pelos Órgãos de Comunicação Social (OCS) sobre a crise pandémica, desde os *lockdowns* aos avanços na investigação sobre a doença e as vacinas. Temáticas como estas, pelo seu destaque no momento, têm prioridade face a alterações legislativas, que têm um carácter mais ordinário.

Como já foi referido, podemos constatar que a taxa de feminização da medida foi, desde a sua implementação até à entrada em vigor da alteração que promovia uma redução desta taxa, sempre igual ou superior a 82%, e que, a partir de então, este número veio a descer, até 77,3% em janeiro de 2022, com a exceção do mês atípico de abril de 2021.

Em relação aos objetivos da medida após a alteração com o Decreto-Lei n.º 14-B/2021, as informadoras-chave concordam que, apesar dos resultados terem ficado aquém do que se esperava, e de serem considerados insuficientes, a alteração na medida espelha o olhar crítico dos/as decisores/as políticos/as em relação às questões de género. Embora, como tenha referido a Dra. Rosa Monteiro, esta preocupação tenha sido de difícil articulação e materialização dentro próprio governo, a importância da medida também se prende com a literacia a partir da política pública, isto é, ter políticas públicas que fomentam e induzem a partilha das responsabilidades familiares, em contextos de normalidade bem como em contextos de crise. Por outro lado, a importância desta medida também se destaca pela integração da perspetiva de género na análise e na correção de uma medida que tinha, inicialmente, sido lançada de uma forma neutra, e que tinha revelado, novamente, que a realidade e as opções das famílias não são neutras, uma vez que estão enviesadas *a priori* do ponto de vista de género. Finalmente, tratando-se de uma medida temporária, não é possível seguir o seu percurso e verificar as tendências e respetivos impactos de longo prazo.

Conclusão e Recomendações

4.1. Conclusão

A motivação inicial para esta dissertação prendia-se com o estudo das políticas públicas promotoras da Igualdade de Género em Portugal, na vertente da conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal. De acordo com Pinto e outros/as (2018), sendo as políticas públicas um dos fatores que contribuem para a (re)estruturação das relações de género, as dinâmicas e desigualdades de género devem ser tidas em conta no desenho e operacionalização das políticas, assim como um enfoque na promoção da igualdade, sob o risco de reproduzir dinâmicas que reforçam as desigualdades estruturais e que representam desvantagens como a maior dificuldade de participação na esfera pública por parte das mulheres.

Na ausência de uma política familiar definida, as políticas de família tendem a assumir a igualdade formal, garantida pela lei, sendo que as realidades dos homens e das mulheres são diferentes, e que estes assumem responsabilidades diferentes, que resultam de fatores que vão muito para além da legislação. Por não considerarem as desigualdades estruturais e conjunturais, estas medidas, neutras em termos de género, podem reproduzir e reforçar as dinâmicas conservadoras que se encontram enraizadas na sociedade e que se manifestam no meio familiar, no mercado e no local de trabalho. É neste contexto que se compreende a importância da alteração do AEF com o Decreto-Lei n.º 14-B/2021, passando a prever, em primeiro lugar, que nas situações em que o agregado familiar seja monoparental ou os progenitores declarem que a assistência aos/às filhos/as será partilhada entre ambos, semanalmente, de forma alternada, o valor do apoio seja aumentado de 66% para 100% da remuneração e, em segundo lugar, que as medidas já existentes passam a abranger também os/as trabalhadores/as em regime de teletrabalho. Esta alteração teve em conta o facto de, no ano anterior, as mulheres representarem mais de 80% do total de beneficiários/as da medida excecional de apoio à família, com consequências no seu rendimento e na sua participação no mercado de trabalho (Proposta de Lei n.º 60/XIV/2).

A revisão da literatura sobre a situação das mulheres em Portugal revela que existe um padrão de participação das mulheres no mercado de trabalho que é marcado pela segregação ocupacional, disparidades salariais e maior incidência do trabalho a tempo parcial. Devido a estes fatores, durante a pandemia, o trabalho feminino, assim como os rendimentos deste trabalho, sofreram com os *lockdowns* e supressão de postos de trabalho, deixando as mulheres numa situação económico-financeira mais vulnerável. Por outro lado, as mulheres também foram afetadas pelo aumento da carga de trabalho não remunerado, uma vez que as tarefas domésticas e de cuidados são, na generalidade, assumidas socialmente como responsabilidades femininas. O paradigma das masculinidades

conservadoras, que afastam os homens da partilha de responsabilidades com os/a filhos/as e com o trabalho não remunerado, assim como as desigualdades estruturais que caracterizam o padrão de participação das mulheres no mercado de trabalho, conduzem a escolhas que seguem uma racionalidade que leva as mulheres a optarem por serem elas próprias as beneficiárias de medidas como esta.

Dos dados quantitativos recolhidos e tratados, observa-se que a taxa de feminização da medida rondou sempre os 82% desde a sua implementação até à entrada em vigor da segunda alteração que promovia uma redução desta taxa. A partir de então, este número veio a descer, até 77,3% em janeiro de 2022, com a exceção do mês atípico de abril de 2021. Em termos da efetividade dos números que obtemos, podemos considerar que uma redução de até 6,9% depois da alteração é baixa, mas representa uma mudança, ainda que esta fique aquém das expectativas. De acordo com as entrevistas realizadas com as informadoras-chave, não podemos esperar que a legislação altere por completo as práticas e crenças que persistem enraizadas na sociedade, mas devemos trabalhar para que as políticas públicas sejam impulsionadoras dessa mudança. No entanto, conclui-se também que o impacto do apoio vai para além do resultado aritmético ou estatístico daquilo que é a sua utilização real, uma vez que medidas como esta contribuem para a literacia em termos da Igualdade de Género e constituem um alerta social de que o Estado promove a partilha das responsabilidades familiares, e que não sejam apenas as mulheres a beneficiar do AEF para cuidar das crianças no período em que têm de ter aulas em casa, incentivando os homens a partilhar das mesmas responsabilidades, com uma ação positiva – neste caso, a concessão de um subsídio mais elevado. Por outro lado, a importância desta medida também se destaca pela integração da perspectiva de género na análise e na correção de uma medida que tinha inicialmente sido lançada de uma forma neutra em termos de género, e que tinha revelado, mais uma vez, que a realidade e as opções da família não são neutras, mas sim que estão enviesadas do ponto de vista de género, uma vez que resultam da tradicional divisão de papéis de género.

As consequências da resistência à mudança do paradigma da masculinidade e da feminilidade materializam-se, por um lado, no condicionamento das escolhas e decisões dos homens, mas também no fraco poder de decisão, autonomia e agência que as mulheres têm sobre a ocupação do seu próprio tempo, sobre os seus recursos, sobre os seus corpos e, no geral, sobre a sua emancipação política, socioeconómica, cultural, sexual e reprodutiva. Neste contexto de concretizar a mudança social, as políticas públicas são essenciais. As convicções, perceções e ideais sobre o que o homem e a mulher devem ser ou como se devem comportar, partilhadas pelas comunidades e pelos indivíduos que as compõem são, pelo menos em parte, moldadas e promovidas pela retórica política, nomeadamente no que toca aos discursos sobre a Igualdade de Género e sobre as políticas de família, que têm a capacidade de promover ambientes propícios à criação de incentivos no sentido de adotar noções de masculinidade e feminilidade mais igualitárias, justas, modernas e realistas. É, no entanto, imperativo que esta retórica progressista seja acompanhada e impulsionada por políticas continuadas e concretas, capazes de combater as desigualdades estruturais, para que em contextos de crise, quando as

desigualdades conjunturais são exacerbadas, a mitigação das mesmas não esteja dependente de medidas imediatas e temporárias.

4.2. Recomendações

De acordo com a metodologia da auditoria de género (Moser, 2005; ACIDI/VOCA, 2012; Pinto, Torres e Queirós, 2018; Castillo, Fillad e Graverán, 2020), são elaboradas algumas recomendações com base na investigação realizada sobre o impacto de género do Apoio Excepcional à Família.

- Investir na educação capaz de desconstruir os papéis e estereótipos de género, desde o pré-escolar, que é uma fase importante de assimilação destes papéis e normais sociais, uma vez que a escolarização e educação se destacam como importante vetor de interiorização e aquisição de um sistema de crenças e de valores sociais mais igualitários (Monteiro et al., 2019). O Projeto “Guiões de Educação Género e Cidadania”, coordenado pela CIG, produziu instrumentos fundamentais para a integração da igualdade de género na cultura escolar, nos vários ciclos do ensino não superior.
- Promover mais ações de sensibilização sobre esta matéria para vários públicos-alvo em idade ativa, para promover a consciencialização social sobre o impacto que uma partilha mais justa e equitativa do trabalho não remunerado pode ter nas suas vidas, assim como a desconstrução dos estereótipos culturalmente enraizados, inculcados desde a infância, que afastam tanto os homens como as mulheres de determinadas atividades e práticas, por serem contrárias às noções de masculinidade ou feminilidade dominantes.
- Elaboração de um estudo de maior abrangência, com recursos necessários para alocar a um processo de inquirição a uma amostra representativa de beneficiários/as da medida, de forma a auscultar as famílias para averiguar questões relacionadas com o conhecimento da política, com o processo de tomada de decisão e com o processo de requisição do apoio, assim como as suas perceções sobre a presença de estereótipos e papéis de género na família e no local de trabalho, e o seu impacto na conciliação trabalho-família.

Fontes

Código do Trabalho – Edição Profissional, [2009 (2022)] Lisboa, Porto Editora, 19ª edição

Constituição da República Portuguesa [1976 (2016)], Lisboa, Texto Editores, 1ª edição

Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, publicado em Diário da República n.º 52/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-03-13, <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/10-a/2020/03/13/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 8-B/2021, de 22 de janeiro, publicado em Diário da República n.º 15/2021, 1º Suplemento, Série I de 2021-01-22, <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/8-b/2021/01/22/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 14-B/2021, de 22 de fevereiro, publicado em Diário da República n.º 36/2021, 1º Suplemento, Série I de 2021-02-22, <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/14-b/2021/02/22/p/dre/pt/html> Petição n.º 57/XIV/1 - Apoio para todas as crianças com idade escolar até aos 12 anos durante todo o período de suspensão letiva, publicada em Diário da República: II série, n.º 35-B, 2020, www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePeticao.aspx?BID=1342

Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro de 2018, publicada em Diário da República n.º 29/2018, série I em 2018-02-09, https://dre.pt/dre/detalhe/lei/4-2018-114661388?_ts=1656806400034

Lei n.º 16/2021, de 7 de abril, publicada em Diário da República n.º 67/2021, Série I de 2021-04-07, <https://data.dre.pt/eli/lei/16/2021/04/07/p/dre/pt/html>

Proposta de Lei n.º 60/XIV/2 - Lei das Grandes Opções para 2021-2023, publicada em Diário da República, II série A n.º 16 a 2020-10-12, <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=45391>

Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de julho de 2017 (2016/2221(INI)), publicado no Jornal Oficial da União Europeia, a 2018-09-19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0290&from=HR>

Referências Bibliográficas

- Aboim, S. (2010a). Conjugalidades no masculino: renegociando poderes e identidades no quotidiano. In K. Wall, S. Aboim, & V. Cunha (Eds.), *A Vida Familiar no Masculino: Negociando Velhas e Novas Masculinidades* (pp. 159–223). CITE.
- Aboim, S. (2010b). Género, família e mudança em Portugal. In Karin Wall, Sofia Aboim, & Vanessa Cunha (Eds.), *A Vida Familiar no Masculino: Negociando Velhas e Novas Masculinidades* (pp. 39–68). CITE.
- Aboim, S. (2020). Covid-19 e Desigualdades de Género: uma perspetiva interseccional sobre os efeitos da pandemia. In Renato Miguel do Carmo, Inês Tavares, & Ana Filipa Cândido (Eds.), *Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19 em Livro* (pp. 130–146). Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte. <https://doi.org/10.15847/CIESOD2020covid19>
- ACDI/VOCA (2012). *Gender Analysis, Assessment and Audit: Manual & Toolkit*. http://transition.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/wid/gender/index.html
- Acker, J. (2009). From glass ceiling to inequality regimes. *Sociologie Du Travail*, 51(2), 199–217. <https://doi.org/10.1016/J.SOCTRA.2009.03.004>
- Aguiar, P. (2020). *Políticas Públicas para a Promoção da Igualdade de Género* (No. 59). https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/working_paper/2020_WP/Working_Paper_IPRI-NOVA_59_2020.pdf
- Andreotti, A., Garcia, S. M., Gomez, A., Hespanha, P., Kazepo, Y., & Mingione, E. (2001). Does a Southern European Model Exist? *Journal of European Area Studies*, 9(1), 43–62. <https://doi.org/10.1080/14608460120061948>
- Antunes, R. (2009). *Os sentidos de trabalho: Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho* (2nd ed.). Boitempo.
- Berger, L., Berger, N., Bosetti, V., Gilboa, I., Hansen, L. P., Jarvis, C., Marinacci, M., & Smith, R. D. (2021). Rational policymaking during a pandemic. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 118(4). https://doi.org/10.1073/PNAS.2012704118/SUPPL_FILE/PNAS.2012704118.SAPP.PDF
- Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53–74. <https://doi.org/10.1017/S0143814X98000038>
- Blaskó, Z., Papadimitriou, E., & Manca, A. R. (2020). *How will the COVID-19 crisis affect existing gender divides in Europe? - Publications Office of the EU*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c74af327-8441-11ea-bf12-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-242173457>
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2015). Metodologia da Investigação: Guia para Auto-Aprendizagem. In *Textos de Base* (2ª). Universidade Aberta. <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/5963>
- Carmo, M., Moura, T., Batista, F., Rentzou, K., Serra, R., Batista, S., Moutinho, T., Prazeres, V., & Trikić, Z. (2021). *Manual PARENT - Paternidades envolvidas e cuidadoras: da Teoria à Prática*. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/97120>
- Casaca, S. F. (2008). Flexibilidade de Emprego em Portugal e na União Europeia: colocando a dimensão género no centro do debate. *Género, Diversidade e Cidadania*, 131–154. <https://doi.org/10.4000/BOOKS.CIDEHUS.4079>
- Casaca, S. F., Perista, H., Torres, A., Correia, C., Quintal, E., & São João, P. (2016). *Projeto Igualdade de Género nas Empresas – Break Even - Guia para a Promoção da Igualdade entre Mulheres e Homens*. ISEG.
- Casaca, S. F. (coord.), Guedes, M. J., Marques, S. R., Paço, N., & Perista, H. (2021). *Livro Branco - Equilíbrio entre Mulheres e Homens nos Órgãos de Gestão das Empresas e Planos para a Igualdade* SOCIUS - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações.
- Castillo, D., Mena, S., Fillad, G., & Graverán, C. (2020). Auditoría de género. Equidad e igualdad: enfoques metodológicos relevantes. *Cofin Habana*, 14(1). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2073-60612020000100004&lng=es&nrm=iso&tlng=es

- Ciccia, R., & Bleijenbergh, I. (2014). After the Male Breadwinner Model? Childcare Services and the Division of Labor in European Countries. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 21(1), 50–79. <https://doi.org/10.1093/SP/JXU002>
- CIDM (1999). *A abordagem integrada da igualdade de género. “Mainstreaming”*. Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres. Presidência do Conselho de Ministros. <http://cid.cig.gov.pt/Nyron/Library/Catalog/winlibsrch.aspx?skey=CDB781C63EB344EAAEA6D9208D065C7&cap=&pesq=10&var8=Publica%25u00e7%25u00e3o%2520CIG&bo=0&var4=Agenda%2520Global&doc=6984>
- CIG (2017). *Igualdade de Género em Portugal: Indicadores-Chave 2017*.
- CITE (2020). *Relatório sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional - 2019*.
- CITE (2019). *Relatório sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional - 2018*.
- CITE (2018). *Relatório sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional - 2017*.
- CITE (2017). *Relatório sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional - 2016*.
- CITE (2016). *Relatório sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional - 2015*.
- Chillida, M. de S. P., & Cocco, M. I. M. (2004). Saúde do trabalhador & terceirização: perfil de trabalhadores de serviço de limpeza hospitalar. *Rev Latino-Am Enfermagem*, 12(2), 271–276. <https://www.scielo.br/j/rlae/a/CcMrSYCFzZBdJLpz7mZjbTR/?format=pdf&lang=pt>
- Coelho, L. (2010). Mulheres, Família e Desigualdade em Portugal [FEUC]. In *Faculdade de Economia: Vol. Dissertação*. <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/13833>
- Coelho, L. (2016). Finanças conjugais, desigualdades de género e bem-estar: Facetas de um Portugal em crise. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 111, 59–80.
- Coelho, L. (2020). Desigualdades em tempos de pandemia: o (des)cuidado que nos ameaça. In A. Garrido & H. Costa (Eds.), *Um Vírus que nos (Re)Une* (pp. 45–50). Grupo Editorial Vida Económica.
- Coelho, L., & Ferreira, V. (2018). Segregação sexual do emprego em Portugal no último quarto de século – Agravamento ou abrandamento? <https://doi.org/10.4000/ECES.3205>
- Comissão Europeia. (2004). Integração da Perspetiva do Género. In *Coleção Saber Fazer*. Comissão Europeia
- Cotrim, A. (2021, 18 de fevereiro). Governo aprova alterações ao apoio excecional aos pais. *Diário de Notícias*. <https://www.dn.pt/politica/governo-aprova-alteracoes-ao-apoio-excecional-aos-pais-13366857.html>
- Crompton, R. (2006). *Employment and the Family: The Reconfiguration of Work and Family Life in Contemporary Societies*. Cambridge University Press.
- Cunha, V., Atalaia, S., & Wall, K. (2017). *Policy Brief II. Homens e Licenças Parentais: Quadro Legal, Atitudes e Práticas*.
- Dias, I. (2007). Família e Trabalho Feminino: o Género das Desigualdades. *Ex Aequo - Revista Da Associação Portuguesa de Estudos Sobre as Mulheres*, 15, 149–166. <https://exaequo.apem-estudos.org/artigo/familia-e-trabalho-feminino#>
- DGEEC. (2022, 23 de março). *Indicadores Gerais da Educação*. <http://estatisticas-educacao.dgeec.mec.pt/indicadores/>
- DGPJ. (2022, 18 de outubro). *Metodologias de avaliação de impacto normativo*. Legística e Avaliação de Impacto Normativo. <https://dgpj.justica.gov.pt/Planeamento-e-Politica-Legislativa/Legistica-e-avaliacao-de-impacto-normativo/Metodologias-de-avaliacao-de-impacto-normativo>
- EIGE. (2020). *Gender equality index 2020: Portugal*.
- Engels, F. (1984). *A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* (9ª). Civilização Brasileira.
- Equinet. (2020). *Women in Poverty - Breaking the cycle*. www.equineteurope.org
- Escobedo, A., & Wall, K. (2015). Leave policies in Southern Europe: continuities and changes (2), 218–235. <https://doi.org/10.1080/13668803.2015.1024822>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

- Eurostat (2021). *Gender pay gap statistics - Statistics Explained*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_pay_gap_statistics
- Ferreira, V. (1998). Engendering Portugal: Social Change, State Politics and Women's Social Mobilization. In António Costa Pinto (Ed.), *Modern Portugal*. CA: Spss. https://www.academia.edu/11063339/Engendering_Portugal_Social_Change_State_Politics_and_Women_s_Social_Mobilization
- Ferreira, M. L. (2005). Feminismo/Feminismos. In A. G. Macedo & A. L. (Eds.), *Dicionário da Crítica Feminista* (pp. 76–78). Edições Afrontamento.
- Ferreira, V. (2010). *A Igualdade de Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego em Portugal: Políticas e Circunstâncias*. CITE.
- Ferreira, V. (2013). Employment and Austerity: Changing welfare and gender regimes in Portugal. In M. Karamessini & J. Rubery (Eds.), *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality* (pp. 207–227). Routledge.
- Ferreira, V. (coord.), Silveirinha, M. J., Portugal, S., Vieira, C., Monteiro, R., Duarte, M., & Lopes, M. (2010). Estudo de Avaliação do III Plano Nacional para a Igualdade - Cidadania e Género (2007-2010) - *Relatório Final para a CIG*.
- Flor, A. & Neves, S. (2020, 4 de outubro). Em cada cinco pedidos de apoio excepcional à família, quatro são de mulheres. *Público*. <https://www.publico.pt/2020/10/04/sociedade/noticia/cinco-pedidos-apoio-excepcional-familia-quatro-sao-mulheres-1933828>
- GEP/MTSS. (2019). Quadros de Pessoal 2018 [Ficheiro Excel]. In *Quadros de Pessoal*. <http://www.gep.mtss.gov.pt/documents/10182/10928/qp2018pub.pdf/56bef326-3de4-4cf6-aea0-b0a7084bbb4e>
- Giddens, A. (2008). Sociologia. In *Sociologia* (6.^a). Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gonçalves, C. M. (2003). Evoluções recentes do desemprego em Portugal. *Sociologia*, 15, 125–164. <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/3723.pdf>
- Guerreiro, M. das D., Torres, A., & Lobo, C. (2007). Famílias em mudança: Configurações, valores e processos de recomposição. In M. das D. Guerreiro, A. Torres, & L. Capucha (Eds.), *Quotidiano e Qualidade de Vida* (pp. 7–37). Celta Editora. https://www.researchgate.net/publication/292985171_Familias_em_mudanca_Configuracoes_valores_e_processos_de_recomposicao_Maria_das_Dores_Guerreiro_Analia_Torres_e_Cristina_Lobo
- Heinzelmann, F. L., Coelho, L., Lopes, M., & Vieira, C. C. (2021). COVID-19 Impacts for Portuguese Women's Lives: A Brief Thematic Analysis. *New Trends in Qualitative Research*, 9, 320–326. <https://doi.org/10.36367/NTQR.9.2021.320-326>
- Hobson, B., Duvander, A. Z., & Halldén, K. (2006). Men and Women's Agency and Capabilities to Create a Work Life Balance in Diverse and Changing Institutional Contexts. In J. Lewis (Ed.), *Children, Changing Families and Welfare States* (pp. 267–295). Edward Elgar Publishing. https://ideas.repec.org/h/elg/eechap/3950_13.html
- INE (2011). *Classificação Portuguesa das Profissões: 2010*. Instituto Nacional de Estatística, I.P. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=107961853&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt
- INE (2021). *Inquérito à Fecundidade 2019 (IFEC 2019)*
- JurisApp - Centro de Competências Jurídicas do Estado. (2021, November 8). *A Avaliação de Impacto em Portugal*. <https://www.jurisapp.gov.pt/avaliacao-de-impacto/a-avaliacao-de-impacto/>
- Karamessini, M. (2013). Introduction – women's vulnerability to recession and austerity: a different crisis, a different context. In M. Karamessini & J. Rubery (Eds.), *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality* (pp. 3–16). Routledge.
- Karamessini, M., & Rubery, J. (2013). *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. Routledge. <https://doi.org/10.1017/S0047279415000409>
- Kergoat, D. (2003). Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In Marilane Teixeira, Marli Emílio, Miriam Nobre, & Tatau Godinho (Eds.), *Trabalho e Cidadania Ativa para as Mulheres: Desafios para as Políticas Públicas* (pp. 55–63). Coordenadoria Especial da Mulher. www.prefeitura.sp.gov.br/coordenadoriadamulher/
- Kovács, I., Casaca, S. F., Ferreira, J. M. C., & Sousa, T. M. (2006). *Flexibilidade e crise de emprego: tendências e controvérsias* (No. 8).

- Lewis, J. (2001). The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 8(2), 152–169. <https://doi.org/10.1093/SP/8.2.152>
- Monteiro, R., & Ferreira, V. (2012). Metamorfoses das relações entre o Estado e os movimentos de mulheres em Portugal: entre a institucionalização e a autonomia. *Ex Aequo*, 13–27. <http://repositorio.ismt.pt/jspui/handle/123456789/80>
- Monteiro, R., Freitas, V., & Daniel, F. (2018). Condições de trabalho num universo profissional feminizado. *Revista Estudos Feministas*, 26(2). <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2018V26N234529>
- Monteiro, R., Filipa, A., Vieira, S., Daniel, F., Gomes Da Silva, A., Regina, F., & Matos, N. (2019). Medida de atitudes em contextos organizacionais masculinos. *Revista de Administração Pública*, 53(5), 899–916. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170155>
- Moser, C. (2005). An Introduction to Gender Audit Methodology: Its design and implementation in DFID Malawi. In *Overseas Development Institute* (p. 44). Overseas Development Institute. <http://www.odi.org.uk/resources/docs/1818.pdf>
- OCDE (2021). Man Enough? Measuring Masculine Norms to Promote Women’s Empowerment. In *Social Institutions and Gender Index* (p. 92). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6ffd1936-en>
- OCDE (2019). Engaging with men and masculinities in fragile and conflict-affected states. In *Development Policy Papers 17*. OECD Publishing. <https://ideas.repec.org/p/oec/dcdcaab/17-en.html>
- OIT (2020a). *Global Wage Report 2020-21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_762534.pdf
- OIT (2020b). *The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work (Policy Brief)*. https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_744374/lang--en/index.htm
- OIT (2021). *Building Forward Fairer: Women’s rights to work and at work at the core of the COVID-19 recovery. Policy Brief*. https://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_814499/lang--en/index.htm
- Paes Mamede, R., Pereira, M., & Simões, A. (2020). *Portugal: Uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho*.
- Perista, H., Cardoso, A., Brázia, A., Abrantes, M., Perista, P., & Quintal, E. (2016). *Os Usos do Tempo de Homens e de Mulheres em Portugal (Policy Brief)*.
- Pinto, P. C., Torres, A., & Queirós, M. (2018). Auditoria de Género. In J. Ferrão & J. M. P. Paixão (Eds.), *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas* (pp. 411–432). Imprensa da Universidade de Lisboa.
- PORDATA (2022, 22 de agosto). *PORDATA - População empregada do sexo feminino: total e a tempo completo e parcial*. <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>
- PORDATA (2022, 24 de agosto). *PORDATA - Taxa de actividade: total e por sexo (%)*. INE - Inquérito Ao Emprego. <https://www.pordata.pt/db/portugal/ambiente+de+consulta/tabela>
- PORDATA (2022, 23 de setembro). *PORDATA - PIB*. <https://www.pordata.pt/Portugal/PIB-130>
- Portugal, S. (2000a). Retórica e acção governativa na área das políticas de família desde 1974. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 56, 81-98.
- Portugal, S. (2000b). A igualdade nas políticas de família. Um estudo de caso sobre o Ano Internacional da Família. *Ex-æquo – Revista da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres*, 2/3, 175-189.
- Portugal, S. (2008). As mulheres e a produção de bem-estar em Portugal. *Oficina Do CES*, 319. <https://doi.org/10.14393/cef-v34n1-2021-4>
- Provedor de Justiça. (2021). *Relatório à Assembleia da República*. <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2021-provedor-de-justica/>
- Ramos, V., Atalaia, S., & Cunha, V. (2016). *Vida familiar e papéis de género: atitudes dos portugueses em 2014 (Research Brief 2016)*. OFAP - Observatório das Famílias e das Políticas de Família / ICSULisboa. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/24473>

- Rebelo, G. (2002). Mulheres, terciarização e precariedade. *Actas do Colóquio Internacional “Família, Género e Sexualidade nas Sociedades Contemporâneas”*. Associação Portuguesa de Sociologia.
- Ridgeway, C. L., & Correll, S. J. (2000). Limiting inequality through interaction: The end(s) of gender. *Contemporary Sociology*, 29(1), 110–120. <https://doi.org/10.2307/2654936>
- Sagnier, L. & Morell, A. (2019). *As mulheres em Portugal, hoje: quem são, o que pensam e como se sentem*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. <https://www.ffms.pt/pt-pt/estudos/mulheres-em-portugal-hoje>
- Sainsbury, D. (1999). Gender and Welfare State Regimes. In *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford University Press Oxford. <https://doi.org/10.1093/0198294166.001.0001>
- Saleiro, S. (2022). Cuidar (d)o futuro: Género e Orientação Sexual no Pós-Pandemia. In R. M. do Carmo, I. Tavares, & A. F. Cândido (Eds.), *Que futuro para a igualdade? Pensar a sociedade e o pós-pandemia* (pp. 127–140). CIES-IUL. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/24697>
- Segal, L. (1993). Changing men: Masculinities in context. *Theory and Society* 22:5, 22(5), 625–641. <https://doi.org/10.1007/BF00993539>
- Segalen, M., & Martial, A. (2013). *Sociologie de la Famille* (8ª edição). Armand Colin.
- Segurança Social (2021, 23 de dezembro). *Covid 19 - Apoio Excepcional à Família - Notícias*. https://www.seg-social.pt/noticias/-/asset_publisher/kBZiOMZgstp3/content/covid-19-apoio-excepcional-a-familia
- Segurança Social (2022, 10 de setembro). *Estatísticas: Medidas Excepcionais e Temporárias – Covid 19*. https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalhe/-/asset_publisher/GzVIhCL9jqf9/content/medidas-excepcionais-e-temporarias-covid--1
- Silva, P. A., Carmo, R. M., Cantante, F., Cruz, C. M., Estêvão, P., Manso, L. & Pereira, T. S. (2020). *Trabalho e Desigualdade no Grande Confinamento: perdas de rendimentos e transição para o teletrabalho* (No. 2; Estudos CoLABOR). <https://doi.org/10.5281/zenodo.4715439>
- Torres, A. (2004). *Vida conjugal e trabalho: uma perspectiva sociológica*. Celta.
- Torres, M. A. da S. (2006). A divisão sexual do trabalho: a inserção da mulher no mercado de trabalho. *I Seminário Nacional de Trabalho e Género*. https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/245/o/stg2006_01.pdf
- Torres, A. (coord), Pinto, P. C., Costa, D., Coelho, B., Maciel, D., Reigadinha, T., & Theodoro, E. (2018a). *Igualdade de Género ao longo da vida: Portugal no contexto europeu*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. https://www.researchgate.net/publication/327043063_Igualdade_de_Genero_ao_longo_da_vida_Portugal_no_contexto_Europeu
- Torres, A., Costa, D., Maciel, D., & Coelho, B. (2018b). Metodologias Mistas na Avaliação de Políticas Públicas. In *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas* (pp. 203–239). Imprensa da Universidade de Lisboa.
- UN Women (2015). *Evaluation handbook: How to manage gender-responsive evaluation*. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/4/un-women-evaluation-handbook-how-to-manage-gender-responsive-evaluation>
- Wall, K. (2005). *Famílias em Portugal: Percursos, interações, redes sociais*. Imprensa de Ciências Sociais.
- Wall, K. (2010a). A conciliação entre a vida profissional e a vida familiar em casais com filhos: perspectivas masculinas. In K. Wall, S. Aboim, & V. Cunha (Eds.), *A Vida Familiar no Masculino: Negociando Velhas e Novas Masculinidades* (pp. 97–128). CITE.
- Wall, K. (2010b). Os homens e a política de família. In K. Wall, S. Aboim, & V. Cunha (Eds.), *A Vida Familiar no Masculino: Negociando Velhas e Novas Masculinidades* (pp. 66–94). CITE.
- Wall, K., Aboim, S., & Cunha, V. (2010). Negociando Velhas e Novas Masculinidades. In K. Wall, S. Aboim, & V. Cunha (Eds.), *A Vida Familiar no Masculino: Negociando Velhas e Novas Masculinidades* (pp. 459–471). CITE.
- Wall, K., Cunha, V., Atalaia, S., Rodrigues, L., Correia, R., Correia, S. V. & Rosa, R. (2016). *Livro Branco - Homens e Igualdade de Género em Portugal*. ICS/CITE. www.cite.gov.pt

Anexos

Anexo A. Guião para as entrevistas semiestruturadas com as informadoras-chave

Operacionalização da medida

1. Qual o processo de requisição do Apoio Excecional à Família?
2. E como avalia esse processo, em termos de acessibilidade (nomeadamente burocracia, meio de realização do pedido)?
 - a) Considera que a acessibilidade à medida pode inibir indivíduos de recorrer aos apoios?
3. Qual foi o processo de análise das decisões relativas à medida, e quanto tempo, em média, demorou este processo?
4. Na sua opinião, houve problemas na implementação da medida? Se sim, quais?

Execução da medida

5. Existem relatos de falta de informação acessível para as famílias?
6. A divulgação do alargamento da medida (com o DL n.º 14-B/2021) foi transmitida às famílias? Através de que meios?
7. Há alguma coisa que considera que poderia ter sido feita para uma melhor divulgação das alterações na medida?

Efeitos da medida

8. Considera que a alteração que teve como objetivo fomentar a partilha das tarefas de cuidados e outras responsabilidades familiares produziu os efeitos esperados?
 - a) Se sim, em que aspetos?
 - b) Se não, quais considera terem sido os fatores que constituíram obstáculo à concretização da partilha das responsabilidades com as crianças e jovens por ambos os elementos do casal?
9. Considera que os estereótipos de género no local de trabalho podem influenciar as decisões das famílias, em questões relacionadas com o cuidado com os filhos? (nomeadamente nos casos do Apoio Excecional à Família e das licenças parentais)

Anexo B. Declarações para requisição do AEF

B. 1. Mod. GF B–DGSS/DGAEP

ENCERRAMENTO DE ESTABELECIMENTO DE ENSINO SITUAÇÃO EPIDEMIOLÓGICA DO NOVO CORONAVIRUS

DECLARAÇÃO DO TRABALHADOR POR CONTA DE OUTREM

Esta Declaração destina-se a ser apresentada à entidade empregadora para justificação da ausência ao trabalho por motivo de encerramento do estabelecimento de ensino ou equipamento social de apoio à primeira infância ou à deficiência

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHADOR
Nome completo _____
N.º de Identificação de Segurança Social _____ N.º de Identificação Fiscal _____

2 IDENTIFICAÇÃO DO FILHO OU DEPENDENTE MENOR DE 12 ANOS OU INDEPENDENTEMENTE DA IDADE COM DEFICIÊNCIA OU DOENÇA CRÓNICA (Caso tenha mais que um filho com menos de 12 anos ou com deficiência/doença crónica apenas deve indicar um)
Nome completo _____
Data de nascimento ____/____/____ N.º de Identificação de Segurança Social _____

3 PERÍODO DE AUSÊNCIA DO TRABALHO
De ____/____/____ a ____/____/____

4 CERTIFICAÇÃO DO TRABALHADOR
Declaro que o outro progenitor: Nome completo _____ N.º de Identificação de Segurança Social _____ N.º de Identificação Fiscal _____
(i) Está impossibilitado de prestar assistência ao dependente identificado; (ii) Não requereu nem recebe o apoio financeiro excepcional à família por motivo de encerramento do estabelecimento de ensino no período identificado ou equipamento social de apoio à primeira infância ou à deficiência.
Autorizo o fornecimento dos dados à Segurança Social para efeitos de tratamento de dados no âmbito do apoio excepcional à família. As informações prestadas correspondem à verdade e não omitem qualquer informação relevante.
____/____/____ _____ (Assinatura do trabalhador)

Nota: No caso de trabalhador integrado no RPSC, as referências à Segurança Social devem ser adaptadas em conformidade, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de março

ENCERRAMENTO DE ESTABELECIMENTO DE ENSINO
SITUAÇÃO EPIDEMIOLÓGICA DO NOVO CORONAVIRUS
DECLARAÇÃO DO TRABALHADOR POR CONTA DE OUTREM

Esta Declaração destina-se a ser apresentada à entidade empregadora para justificação da ausência ao trabalho por motivo de encerramento do estabelecimento de ensino ou equipamento social de apoio à primeira infância ou à deficiência

1	IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHADOR
Nome completo _____ _____ N.º de Identificação de Segurança Social _____ N.º de Identificação Fiscal _____	
2	IDENTIFICAÇÃO DO FILHO OU DEPENDENTE MENOR DE 12 ANOS OU INDEPENDENTEMENTE DA IDADE COM DEFICIÊNCIA OU DOENÇA CRÓNICA (Caso tenha mais que um filho com menos de 12 anos ou com deficiência/doença crónica apenas deve indicar um)
Nome completo _____ _____ Data de nascimento ____/____/____ Com deficiência? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não N.º de Identificação de Segurança Social _____	
3	A PREENCHER NAS SITUAÇÕES EM QUE O TRABALHADOR TEM CONDIÇÕES PARA EXERCER A ATIVIDADE EM TELETRABALHO MAS OPTA PELA INTERRUPTÃO DESSA ATIVIDADE PARA PRESTAR ASSISTÊNCIA À FAMÍLIA (*)
<input type="checkbox"/> O meu agregado familiar é monoparental e o meu filho/dependente está à minha guarda no período de ausência do trabalho. <input type="checkbox"/> O meu filho/dependente a meu cargo frequenta equipamento social de apoio à primeira infância, estabelecimento de ensino pré-escolar ou do primeiro ciclo do ensino básico. <input type="checkbox"/> O meu filho/dependente tem uma deficiência com uma incapacidade igual ou superior a 80%.	
4	OUTRAS SITUAÇÕES (O pagamento do apoio é de 100%)
<input type="checkbox"/> O meu agregado familiar é monoparental e o meu filho/dependente recebe majoração do abono de família para crianças e jovens para famílias monoparentais. <input type="checkbox"/> Os dois progenitores partilham do apoio de forma alternada.	
5	PERÍODO DE AUSÊNCIA DO TRABALHO POR MÊS
De ____/____/____ a ____/____/____ De ____/____/____ a ____/____/____ De ____/____/____ a ____/____/____	
6	CERTIFICAÇÃO DO TRABALHADOR
Declaro que o outro progenitor: Nome completo _____ _____ N.º de Identificação de Segurança Social _____ N.º de Identificação Fiscal _____ (i) Está impossibilitado de prestar assistência ao dependente identificado; (ii) Não requereu nem recebe o apoio financeiro excecional à família no(s) período(s) identificado(s) por motivo de encerramento do estabelecimento de ensino, ou equipamento social de apoio à primeira infância ou à deficiência; (iii) Partilha do apoio de forma alternada, no(s) seguinte(s) período(s) por mês. De ____/____/____ a ____/____/____ De ____/____/____ a ____/____/____ De ____/____/____ a ____/____/____ Autorizo o fornecimento dos dados à Segurança Social para efeitos de tratamento de dados no âmbito do apoio excecional à família. As informações prestadas correspondem à verdade e não omitem qualquer informação relevante. <input type="checkbox"/> Declaro que não vivo em economia comum com o outro progenitor e estou impossibilitado/a de obter o respetivo N.º de Identificação de Segurança Social. <input type="checkbox"/> Cumpro as condições de acesso ao apoio previstas na lei. _____ (Assinatura do trabalhador)	