Editorial

Ações para a promoção da igualdade de gênero e direitos LGBTI na União Europeia¹

Actions for the promotion of gender equality and LGBTI rights in the European Union DOI: 10.5752/P.1809-6182.2016v13.n3.p140

Pedro Barbabela de Mello Vilela² Fellipe Bambino Ribeiro Silva³ Helen Cardenuto Lima⁴ João Pedro Silveira Martins⁵ Letícia Maria Antunes do Carmo⁶

> Recebido em: 02 de maio de 2016 Aprovado em: 24 de junho de 2016

RESUMO

Este artigo busca verificar a supranacionalidade das ações para a promoção da igualdade de gênero e das ações para promoção dos direitos LGBTI realizadas no âmbito da União Europeia no período compreendido entre 2005 e 2015. Espera-se, através de uma comparação entre três ações de cada uma das áreas citadas acima, compreender o grau de compartilhamento de soberania dos países do bloco nestas duas áreas temáticas, que, não apenas estão presentes desde a criação do mesmo, mas também são temas cada vez mais discutidos nas agendas atuais da União Europeia.

Palavras-chave: União Europeia. Igualdade de gênero. Direitos LGBTI.

ABSTRACT

This article aims to verify the supranational actions towards the promotion of gender equality and actions to promote LGBTI rights held within the European Union between the years of 2005 and 2015. It is expected, through a comparison between three actions of each of the above mentioned areas, to understand the extent of the member States sharing sovereignty in these two thematic areas, which not only have been present since the creation of the Union, but are also increasingly discussed themes in the current agendas of the European Union.

Key words: European Union. Gender equality. LGBTI rights.

^{1.} Artigo derivado do trabalho apresentado na disciplina Estudos Regionais: Integração Regional Teorias e Processos do curso de graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

^{2.} Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. <u>orcid.org/0000-0003-1360-4455</u>

^{3.} Graduado em Relações Internacionais pela PUC Minas. orcid.org/0000-0001-6466-2677

^{4.} Graduada em Relações Internacionais pela PUC Minas. orcid.org/0000-0002-8554-620X

^{5.} Mestrando em Sociologia pela UFRGS. orcid.org/0000-0002-7545-7991

^{6.} Graduada em Relações Internacionais pela PUC Minas. orcid.org/0000-0003-3158-9295

Introdução

Questões relacionadas ao tratamento igualitário entre mulheres e homens e sobre os direitos da população LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexuais) são temas fundamentais na União Europeia (EU) desde sua formulação e criação. Os princípios de igualdade de gênero e de não discriminação são centrais para todas as atividades da instituição e foram acordados por meio de diversos tratados ao longo dos anos (EUROPEAN COMISSION, 2011). Ações voltadas para a promoção da igualdade de gênero e de direitos LGBTI são amplamente discutidas no âmbito do bloco e recebem grande atenção de órgãos como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu.

Este artigo pretende avaliar o caráter supranacional das ações citadas acima, comparado as ações que promovem a igualdade de gênero e as que promovem os direitos LGBTI, com o objetivo de verificar em qual das duas temáticas há uma maior delegação de soberania por parte dos Estados-membros da União Europeia. Desta forma, a pergunta que guia o artigo é: dentre as ações de promoção de gênero e direitos LGBTI, quais apresentaram caráter mais supranacional no âmbito da União Europeia durante o período de 2005 a 2015? E por que?

Para o desenvolvimento do artigo serão primeiramente apresentadas as principais convenções da União Europeia que possuem relevância para a igualdade de gênero e direitos LGBTI. É necessária, também, a mobilização de alguns conceitos da teoria neofuncionalista de integração regional e do construtivismo social, para possibilitar uma melhor compreensão das ações dos órgãos da União Europeia, como a criação de legislação e formulação de políticas. Para que fosse possível a comparação das ações de cada temática, foram selecionadas três políticas de cada uma destas, que foram apresentadas separadamente, sendo elas: paridade

salarial, violência e aborto (referente à igualdade de gênero) e casamento homoafetivo, homotransfobia e proteção aos transgêneros (referentes aos direitos LGBTI). Foram escolhidas as políticas que mobilizam os principais esforços dos órgãos da União Europeia nas respectivas áreas ou as ações que, por apresentarem grandes resistências (não apenas institucionais) estão no centro das pautas de reinvindicação dos movimentos sociais. Assim foi possível verificar, dentre as ações voltadas para gênero e direitos LGBTI, qual das duas possui um caráter mais supranacional, o que foi apresentado nas considerações finais.

Convenções básicas de igualdade de gênero e direitos LGBTI na União Europeia

No que tange à promoção da igualdade de gênero na União Europeia deve-se ter em mente os seguintes tratados: o Tratado de Roma (1957) fortaleceu a necessidade de paridade salarial entre homens e mulheres; O Tratado de Amsterdã (1997) lutou para colocar a igualdade de gênero como tarefa fundamental da instituição e iniciou o combate à desigualdade e à discriminação das mulheres; A Escritura de Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) assegurou a igualdade de gênero em todas as áreas da sociedade, incluindo emprego, salário e pagamento, e reafirmou a necessidade de lutar contra a discriminação; O Tratado da União Europeia de 2009 obrigou os Estados-membros a criarem políticas contra a discriminação e favoráveis à igualdade de gênero e o Tratado para Funcionamento da União Europeia (2009) ofereceu apoio para acabar com as desigualdades entre homens e mulheres, além de estipular que se deve combater a discriminação baseada em sexo, raça, etnia, religião, deficiência, idade ou orientação sexual (EU-ROPEAN COMISSION, 2011). A legislação da União Europeia não mede esforços para a defesa das mulheres. Foram 15 diretivas adotadas entre os anos de 1975 e 2010 com questões relacionadas à igualdade de gênero. Estas incluem leis sobre paridade de salários, fim da discriminação nos programas de previdência social, proteção para licença maternidade e proteção às mulheres gestantes (EUROPEAN COMISSION, 2011). Há reuniões frequentes no âmbito da Comissão Europeia para intercâmbio de experiências, informações e novas formas de aplicar estas práticas acordadas (EURO-PEAN COMISSION, 2011).

Já em relação aos direitos LGBTI, os jovens são particularmente vulneráveis, experimentando a alienação das redes familiares e de amizade, o assédio na escola e invisibilidade, o que pode levar, em alguns casos de insucesso escolar, ao abandono escolar, problemas de saúde mental e falta de moradia, já que muitas vezes estes jovens são expulsos de casa. Tal discriminação impede que as pessoas LGBTI tenham igualdade de acesso aos bens sociais básicos, como o emprego, cuidados de saúde, educação e habitação, o que pode levar estes grupos a tornarem-se socialmente excluídos. Embora o combate à exclusão social nos Estados-membros da UE tenha sido um objetivo desde o lançamento da Estratégia de Lisboa em 20007, pouca atenção tem sido dada para a exclusão que as pessoas LGBTI sofrem no contexto da política social europeia, e em particular das estratégias de inclusão social da UE.

Para compreendermos o panorama geral da situação dos LGBTI na Europa, vê-se como necessário o conhecimento dos mecanismos e convenções da UE no que diz respeito à garantia de direitos a essa minoria. Assim podemos citar três deles: a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, a Convenção de Prevenção e Combate da violência contra mulheres e violência doméstica e a Carta Social Europeia (COUNCIL OF EUROPE, 2014).

A Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais ou, como também é conhecida, a Convenção Europeia de Direitos Humanos, foi escrita em 1950 e assinada em 1953. Tal Convenção proíbe a discriminação ou perseguição de qualquer natureza contra indivíduos, ainda que não mencione explicitamente os termos orientação sexual ou identidade de gênero (COUNCIL OF EUROPE, 2014). A proteção dos direitos humanos das pessoas LGBTI no âmbito da Convenção Europeia dos Direitos Humanos deriva, em primeiro lugar, do artigo 14, que proíbe qualquer forma de discriminação no exercício dos direitos e liberdades garantidos pela Convenção (COUNCIL OF EUROPE, 2014).

Desta forma, deve-se reconhecer o papel do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (CEDH), que é um tribunal supranacional estabelecido pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos e recebe denúncias de violações à Convenção. Conforme acordado no documento, as queixas podem ser apresentadas por indivíduos ou Estados.

A jurisprudência da CEDH tem sido essencial no combate à discriminação em razão da orientação sexual e identidade de gênero, reconhecendo regularmente violações dos vários artigos da Convenção na medida em que os direitos humanos das pessoas LGBTI estavam em jogo (COUNCIL OF EUROPE, 2014, p.1, tradução nossa8).

A Convenção de Prevenção e Combate da violência contra mulheres e violência doméstica é o acordo internacional que inclui proteção para as mulheres transexuais, lésbicas e bissexuais. O artigo

^{7.} A Estratégia de Lisboa (2000) refere-se às ações de readaptação de processos voltados para o crescimento econômico do bloco e para aumento da coesão no âmbito social (CONSEL-HO EUROPEU DE LISBOA, 2006)

^{8.} The case-law of the ECHR has been essential in combating discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity, regularly recognising violations of the various articles of the Convention insofar as the human rights of LGBT persons were at stake.

sobre a não discriminação protege essas mulheres, abrangendo a orientação sexual e identidade de gênero. Desta forma, as partes reconhecem que as mulheres Lésbicas, Bissexuais e Transexuais (LBT) são vulneráveis à violência, devido à discriminação múltipla, e exigem medidas específicas de proteção (COUNCIL OF EUROPE, 2014).

Por fim, existe ainda a Carta Social Europeia, um documento complementar da Convenção Europeia de Direitos Humanos que garante os direitos sociais e econômicos dos cidadãos europeus. Foi adotada em 1961 e revista em 1996. Os direitos garantidos pela Carta referem-se à habitação, saúde, educação, emprego, proteção jurídica e social, livre circulação de pessoas e não discriminação (COUN-CIL OF EUROPE, 2014).

Além dos documentos mencionados acima, o Conselho da Europa desenvolve um projeto intitula-do: Combating discrimination on the grounds of sexual orientation or gender identity, com foco na adoção e suporte de medidas e atividades relevantes, voltada para o desenvolvimento de estratégias nacionais e/ ou planos de ação. O projeto busca desenvolver uma política LGBTI forte, que envolve vários setores e busca fortalecer os direitos humanos das pessoas LGBTI e apoiar a luta nacional contra a discriminação com base na orientação sexual ou identidade de gênero (COUNCIL OF EUROPE, 2014).

Teorias e Conceitos

Propõe-se aqui fazer uma análise comparativa transversal que avaliará ações realizadas dentro da União Europeia para as questões de gênero e de pessoas LGBTI. Esta comparação considerará três ações para questões de gênero, sendo elas a paridade salarial, violência e aborto, e três ações relativas aos direitos LGBTI, sendo elas o casamento homoafetivo, homotransfobia e proteção aos transgêneros.

Uma vez que o foco são as ações da União Europeia, o presente artigo adota um nível de análise regional. Desta forma, as unidades de análise são o Conselho da União Europeia - responsável por coordenar as políticas entre os Estados-membros do bloco; o Parlamento Europeu - que adota legislações juntamente com o Conselho da União Europeia; a Comissão Europeia - responsável por defender os interesses gerais da UE por meio da apresentação de propostas legislativas; e também os grupos da sociedade civil, que por sua vez ajudam a levar as questões aos órgãos oficiais do bloco, dentre eles o International LGBTI Associação Internacional de Gays e Lésbicas (ILGA) e o Transgender Europe (TGEU) (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

O presente trabalho mobiliza a teoria de integração regional neofuncionalista como modelo de análise para a pesquisa. Ernst B. Haas define integração regional como um processo em que

[...] os Estados deixam de ser unicamente soberanos, e como e porque eles voluntariamente se fundem e se misturam com seus vizinhos e, perdem os atributos factuais de soberania enquanto adquirem novas técnicas para a resolução de conflitos entre eles (HAAS, 1971, p. 610, tradução nossa).

Partindo do conceito de integração regional, serão mobilizadas algumas outras definições que darão suporte ao estudo de caso. A primeira delas é a cooperação, definida por Keohane (1984) como o processo no qual os atores ajustam seu comportamento para as preferências atuais ou antecipadas de outros através da coordenação das políticas. É relevante também o conceito de integração, que se refere a um processo no qual as relações entre as unidades sociais autônomas mudam de tal forma que alteram a autonomia de cada um e os tornam parte de um agregado maior (HAAS, 2008).

A cooperação e o posterior maior grau de integração na União Europeia geraram o que Karl Kaiser chama de sociedade transnacional, definida

como "um sistema de interação, num domínio particular, entre atores sociais pertencentes a sistemas nacionais diferentes" (KAISER, 1990, p. 275). É importante ressaltar que a União Europeia, em seu complexo arranjo institucional, possui instituições supranacionais e intergovernamentais, que atuam de formas distintas. As instituições supranacionais caracterizam-se por uma estrutura funcional que não é vinculada apenas aos interesses dos Estados, uma vez que suas decisões se sobrepõem às leis nacionais dos Estados-membros da União (BALE, 2008). As instituições intergovernamentais por sua vez, apresentam uma configuração com foco no Estado, obedecendo uma lógica de coordenação interestatal, na qual os interesses destes são articulados e sua atuação depende da concordância dos Estados--membros, que podem em determinados momentos reservar-se o direito de ignorarem decisões contrarias a seus interesses nacionais (COUTINHO, 2016; BALE, 2008).

Como mencionado acima, as ações que serão analisadas são promovidas e desenvolvidas também por alguns dos órgãos da União Europeia. Dentre eles, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia possuem caráter supranacional, enquanto o Conselho da União Europeia consiste em uma instituição Intergovernamental (MAMEDE, 2014).O funcionamento destes órgãos, sejam eles supranacionais ou intergovernamentais, é fundamental para que a União Europeia seja capaz de agir de acordo com seus propósitos.

O conceito de *spillover* é importante para compreender a evolução do processo de integração do bloco ao longo dos anos, bem como questões referentes à igualdade de gênero e aos direitos LGBTI chegaram às pautas de discussões atuais. O *spillover* pode ser definido como a ideia de que a integração gera mais integração, transbordando de uma área para outra de maneira harmoniosa, seguindo uma lógica inerente da integração através

de uma maior interdependência tanto funcional quanto econômica (NIEMANN; SCHMITTER, 2009). Para que o processo de *spillover* ocorra, as instituições supranacionais são fundamentais, já que é a partir destas que acontece o compartilhamento de soberania no bloco.

O spillover tem também relação direta com dois outros conceitos, o de harmonização e aprofundamento. Segundo Leach (2000), o processo de harmonização no bloco teve início com a criação de um mercado comum, mas atualmente diz respeito à existência de um consenso entre os países da UE acerca das políticas a serem desenvolvidas em diversas áreas. O aprofundamento, por sua vez, consiste no aumento do grau de integração na União Europeia, a partir da inclusão de novas áreas e temas substantivos nas pautas de discussões do bloco (LEACH, 2000).

Alguns conceitos do construtivismo social também podem ser utilizados para complementar a análise proposta, como os conceitos de identidade, interação social e realidade social. Para o construtivismo social, a realidade social não é dada, mas sim construída e reproduzida através da prática (RISSE, 2009). As identidades dos agentes são construídas e reconstruídas através de interações históricas subjetivas. Assim, Berger (1966) compreende identidade como algo inerente relacional "identidade, com os seus elementos da realidade psicológica, é sempre a identidade dentro de um mundo específico, socialmente construído." (BERGER, 1966, p. 111, tradução nossa9). A interação social, então, começa a ser entendida como um meio pelo qual ocorre a reprodução das estruturas sociais em uma realidade social, entendida como um conjunto de regras e acordos intersubjetivos, construído pelos atores (RAMOS, MARQUES, JESUS, 2009). Desta for-

^{9.} Identity, with its appropriate attachments of psychological reality, is always identity within a specific, socially constructed world.

ma, o construtivismo deixa claro como as identidades, socialmente e historicamente incorporadas, podem constituir um significativo obstáculo para o aprofundamento da cooperação (SANTOS, 2009).

Ações no âmbito europeu para a promoção da igualdade de gênero

Paridade salarial

A disparidade salarial (*gender pay gap*) consiste na diferença, em média, entre os salários (por hora) recebidos por homens e mulheres em toda a economia (EUROPEAN COMMISSION, 2014). Atualmente, mulheres continuam recebendo menos que homens, mesmo com as mesmas ocupações e níveis de escolaridade. De acordo com dados do ano de 2015, em média, para cada 1€ recebido por homens na União Europeia, as mulheres recebem apenas 0,84€. São vários os fatores que contribuem para essa disparidade, e, no intuito de reduzi-la, a Comissão Europeia adota uma estratégia com múltiplas frentes (EUROPEAN COMISSION, 2015).

A Comissão Europeia é o órgão responsável pelo monitoramento da aplicação e *enforcement* da Legislação de Paridade Salarial nos Estados-membros, vigente desde o ano de 2006. Esta legislação, adotada através da Diretiva¹⁰ 2006/54/EC, garante a aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres em matéria de emprego e ocupação em todos os Estados-membros da União Europeia (EUROPEAN COMISSION, 2015).

A Comissão também é responsável por organi-

zar, anualmente, o European Equal Pay Day, evento que arrecada fundos para projetos transnacionais, visando a redução da disparidade salarial. Em 2014 o evento forneceu financiamento para oito projetos, dentre estes um projeto para o desenvolvimento de uma ferramenta que permite às empresas realizar o cálculo de sua própria disparidade salarial, bem como analisar fatores que contribuem para esta, que já está disponível para companhias na França, Reino Unido, Finlândia, Portugal e Polônia. Outro projeto financiado no mesmo ano teve como objetivo o desenvolvimento de estratégias transnacionais e alianças com sindicatos e organismos da sociedade civil para combater as disparidades salariais. Ainda no ano de 2014, a Comissão Europeia adotou a Recomendação C(2014) 1405, referente ao reforço do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres através da transparência, recomendando a criação de uma base de dados com medidas concretas e efetivas para a promoção de maior transparência nos pagamentos salariais (EUROPEAN COMISSION, 2015).

Assim, é possível perceber que a Comissão Europeia atua de forma relevante em questões relacionadas à paridade salarial. Além de existir uma legislação específica sobre o tema não se observa nenhuma grande resistência dos Estados-membros quanto ao tópico. Existem, ainda, projetos transnacionais que buscam atingir a igualdade de salários entre homens e mulheres.

Violência de gênero

A violência de gênero é a violência que é destinada a uma pessoa em decorrência de seu gênero ou que afeta pessoas de um determinado sexo de maneira desproporcional, podendo ser de natureza física, psicológica, sexual e/ou econômica. A violência contra a mulher é uma representação extrema da desigualdade de gênero e uma violação dos direitos humanos (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

^{10.} Diretivas são "atos legislativos" que vinculam os Estados-membros quanto a um objetivo a ser alcançado por todos os membros da União Europeia, mas não determinam a estratégia que a país deve utilizar para alcançá-lo. Desta forma, cabe ao país determinar a forma e o meio para cumprir diretivas. Seu legislativo deve elaborar suas próprias leis para adaptar o direito nacional aos objetivos dispostos na diretiva (EUROPEAN UNION, 2015).

Este é um problema que afeta a sociedade europeia como um todo e de acordo com dados do Instituto Europeu para a Igualdade de Gênero (2014) seus custos são estimados em € 258 bilhões a cada ano. As estatísticas acerca da violência de gênero ainda são alarmantes. Estima-se que, em média, na União Europeia, a cada minuto, 7 mulheres sejam vítimas de estupro ou outra forma de agressão sexual, 25 sejam vítimas de violência física e 74 sejam vítimas de assédio sexual (EUROPEAN COMISSION, 2015).

Desta forma, a Comissão Europeia realiza esforços voltados para a prevenção de todas as formas de violência, assistência às vítimas, conscientização da população e armazenamento e análise de dados sobre esse tipo de violação. No decorrer dos últimos anos, a União Europeia buscou desenvolver e aplicar medidas e políticas para o combate da violência de gênero. As Diretivas 2011/36/EU (referente ao combate e prevenção do tráfico de pessoas e proteção das vítimas) e 2011/92/EU (sobre o combate ao abuso e exploração sexual de crianças e pornografia infantil), ambas dos anos de 2011, estabelecem medidas efetivas para prevenir, apoiar e proteger as vítimas de violência e punir os perpetradores destas modalidades de crime (EUROPEAN COMISSION, 2015).

A Diretiva 2012/29/EU, do ano de 2012, acerca do estabelecimento de direitos mínimos para todas as vítimas, estipula padrões mínimos de apoio e proteção das vítimas. O documento determina que as vítimas sejam tratadas com respeito por policiais, promotores e juízes, recebam informações compreensíveis sobre seus direitos, sejam protegidas de intimidação e retaliação durante as investigações e dinâmicas da Corte, tenham o direito de recorrer da decisão da Corte, entre outros. A Diretiva 2011/99/EU e a Regulação 606/2013, dos anos de 2011 e 2013, respectivamente, oferecem respaldo legal para que vítimas de violência de gênero sejam protegidas em todo o território da União Europeia

caso viajem ou se mudem, de forma que ordens de restrição emitidas em um país são reconhecidas nos Estados-membros do bloco (EUROPEAN CO-MISSION, 2015).

No ano de 2013, a Comissão Europeia também emitiu um comunicado, COM (2013) 833, explicitando os compromissos da Comissão com a eliminação da Mutilação Genital Feminina. O órgão afirmou seu comprometimento com a prevenção da Mutilação Genital Feminina, promoção do suporte às vítimas e apoio ao julgamento por parte dos Estados-membros. No ano de 2014 o foco do trabalho da Comissão Europeia foi na implementação e avaliação das medidas legais e políticas já adotadas. A Comissão auxilia os Estados-membros com a adaptação das leis nacionais às determinações das diretivas, por meio de ações como, por exemplo, a realização de workshops para representantes dos países (EUROPEAN COMISSION, 2015).

A Comissão Europeia também financia diversas campanhas de sensibilização nos Estados-membros e apoia organizações populares e ONGs que trabalham para prevenir a violência contra a mulher. Alguns exemplos são o apoio oferecido às atividades do European Women's Lobby (EWL), desde a década de 1990, a maior rede de organizações de mulheres na União Europeia, e o apoio à Women Against Violence Europe (WAVE) nos últimos sete anos, uma Organização Não Governamental (ONG) que trabalha na assistência às vítimas. Outro exemplo foi a realização, no ano de 2013, de uma parceria com universidades e ONGs para a criação do REPLACE FGM, um acervo digital disponibilizado aos países, que apresenta um guia prático de como utilizar a mudança comportamental em comunidades específicas para erradicar a mutilação genital feminina (EUROPEAN COMISSION, 2015).

Desta forma, a violência de gênero mostra-se como um problema que recebe grande atenção da Comissão Europeia e o órgão age de forma incisiva na erradicação desta violação. A legislação existente acerca da questão é extensa, são várias as diretivas aprovadas pela Comissão que tratam deste tipo de abuso, sendo possível perceber um fortalecimento da atuação do órgão ao longo dos anos. É interessante notar, ainda, que no que se refere à violência de gênero existe um esforço voltado para um trabalho conjunto com ONGs e Sociedade Civil.

Aborto

Na medida em que as nações ocidentais laicizaram o seu sistema político, espera-se que a decisão sobre a manutenção da gestação das mulheres não esteja envolvida no campo político (ROY, 2016). Assim, o aborto deveria ser uma decisão individual, desvinculada de ideologias religiosas ou partidárias, que cabe somente à mulher, relacionada ao seu próprio corpo. Na União Europeia a situação do aborto possui extremos opostos. Por um lado, alguns países da Europa Ocidental possuem as menores taxas de aborto do mundo, sendo de 12 a cada 1000 mulheres, de acordo com a instituição European Health for All. No entanto, no Leste Europeu¹¹ há as maiores taxas de aborto no mundo, tendo havido mais abortos que nascimentos durante o início do século XXI (SEDGH et al. 2007).

A maioria desses abortos ocorreu por uma gravidez indesejada por falha dos métodos contraceptivos, estupros e mesmo questões de saúde. Quase todos os países europeus possuem legislação que autoriza o aborto para risco de morte da mulher ou para preservar sua saúde mental ou física. A grande maioria permite aborto para má formação do feto, casos de estupro e razões sociais ou econômicas. Em Malta e Andorra, no entanto, o aborto é proibido em qualquer circunstância e na Polônia e Irlanda há severas limitações para a prática, o que obriga as

mulheres a buscarem alternativas extremamente perigosas para conseguir abortar (SEDGH et al. 2007).

Informações sobre o aborto são muito importantes para construção de políticas públicas exequíveis e de sucesso na área do planejamento familiar, de educação sexual e de proteção da mulher. As estatísticas, no entanto, podem gerar confusão, pois muitas mulheres não se sentem confortáveis para relatar suas experiências com aborto e apenas aqueles realizados em hospitais e clínicas públicas são seguramente contabilizados (SEDGH et al. 2007).

Embora haja um comitê especial para igualdade de gênero no Parlamento Europeu, que lutou nos últimos anos para proteção da mulher gestante para sua autonomia de decisão sobre o aborto, a situação dentro da União Europeia não possui grandes avanços para legislação em comum ou programas de proteção destes casos. A França esteve trabalhando para criar uma posição comum dentro da UE no Conselho de Assuntos Exteriores, mas não conseguiu evoluções significativas (BARBIÈRE, 2015).

A principal razão é a disparidade entre os países da comunidade europeia sobre a questão. De um lado, há países que lutam pelos direitos de reprodução, sobretudo a França, Alemanha, Reino Unido, Portugal, Grécia, Holanda e países Nórdicos, mas por outro há países que se opõem contra a questão, notadamente Hungria e Malta. A oposição de Malta para esses direitos atrapalha o avanço das negociações sobre políticas em comum e programas da própria comissão europeia na questão e possui fortes aliados, como a Espanha, Polônia, Hungria e Irlanda (BARBIÈRE, 2015).

As discussões sobre o aborto estiveram presentes em algumas reuniões envolvendo as medidas europeias para as Metas de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015 das Nações Unidas, mas a União Europeia está longe de possuir uma agenda compartilhada sobre o assunto. Na apresentação dos planos de ação de 2015 a 2020, da Comissão Europeia, há a

^{11.} Os países em questão são a Bielorrússia, Bulgária, República Tcheca, Hungria, Polônia, Moldova, România, Federação Russa, Eslováquia e Ucrânia.

proposta de discutir a questão do aborto como parte integral do documento, mas não há apoio total dos ministros europeus (BARBIÈRE, 2015).

Ações no âmbito europeu para a promoção da igualdade baseado na Orientação Sexual e na Identidade de Gênero

Casamento entre pessoas LGBTI

O casamento civil - ou seja, aquele que obedece a requisitos legais e formais e que não tem vínculo religioso - é reconhecido em todos os países que compõem a União Europeia desde que o casal seja composto por indivíduos de sexo diferente. Vale ressaltar, porém, que as regras aplicadas às chamadas "uniões de fato" e às "parcerias registradas" não são aplicadas como no casamento. Deve-se, portanto, salientar que as regras relativas ao casamento variam para cada Estado membro da UE, principalmente no que se refere aos requisitos para que duas pessoas do mesmo sexo possam se casar (CASAMENTO..., 2016).

Alguns países da União Europeia como Portugal e o Reino Unido já aceitam formalmente o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Assim, fica a cargo de cada Estado decidir a permissão e os direitos/responsabilidades dos casais homoafetivos. Devido a isso, há uma grande diferença dentro do bloco em relação a temas como herança, impostos e direitos a pensão (WELLE, 2013).

Uma vez que cada Estado possui autonomia para criar suas próprias legislações, chega-se a um ponto de divergência entre as políticas supranacionais da União Europeia e a política interna de cada país. Diversas organizações e associações como a ILGA-Europe, juntamente com a Comissão Europeia, criticam a dificuldade e, muitas vezes, a falta de oportunidades de mudança para casais homossexuais dentro do bloco europeu (Por exemplo: se um casal

de lésbicas de Portugal se mudar para a Alemanha, elas não terão os mesmos direitos que um casal heterossexual porque sua união não seria aceita juridicamente) (WELLE, 2013; FAMILY..., 2015).

A União Europeia busca incentivar as instituições e governos dos Estados-membros a continuar trabalhando com este tema. Apesar disto, a Europa parece dividir-se, principalmente devido ao fator religioso, desta forma, atualmente apenas 13 países legalizaram o matrimônio entre pessoas do mesmo sexo. Vale ressaltar, que a União Europeia não tem competência para legislar diretamente sobre questões relacionadas com a família (FAMILY..., 2015).

Os tribunais europeus, a Corte Europeia de Direitos Humanos e o Tribunal de Justiça da União Europeia já emitiram pareceres e posicionamentos favoráveis ao reconhecimento legal de casais do mesmo sexo e famílias LGBTI, mais especificamente relativos ao direito de desfrutar a vida familiar, ao direito de adotar, sem discriminação com base na orientação sexual, e aos direitos iguais aos pagamentos de pensão para parceiros casados (CASA-MENTO..., 2016; FAMILY..., 2015). Ainda assim, em um panorama geral, os maiores avanços são referentes ações e iniciativas promovidas por ONGs e sociedade civil. Isso acontece em decorrência do fato de que, ainda que os órgãos competentes do bloco, como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, apoiem e se comprometam com o tópico, não existe uma legislação comum voltada para o casamento igualitário.

Eliminação da homotransfobia e políticas para a população trans

Alguns avanços já foram realizados, no âmbito da União Europeia, voltados ao combate à discriminação por orientação sexual e identidade de gênero. O Parlamento Europeu adotou, em 1989, a resolução OJ C 256/34, referente à discriminação contra transexuais. Com este documento o Parla-

mento afirmou que os direitos individuais deveriam incluir também os direitos relacionados à identidade de gênero. Existe também o artigo 13 do Tratado de Amsterdam, de 1997, que se refere ao combate a qualquer tipo de discriminação, seja esta baseada em sexo, raça, religião, deficiência, idade ou orientação sexual (CASTAGNOLI, 2010).

No ano de 2000 foi adotada, pelo Conselho da União Europeia, a Diretiva de Igualdade no Emprego (2000/78/EC), que visa combater qualquer tipo de discriminação no ambiente de trabalho, incluindo aquela decorrente da orientação sexual. Já o Parlamento Europeu adotou, no ano de 2006, uma diretiva referente ao tratamento igualitário no ambiente de trabalho (Diretiva 2006/54/EC) que pela primeira vez contou com uma referência explícita à discriminação por mudança de sexo. A diretiva de 2006 levou em conta o posicionamento da Corte de Justiça da UE, que afirmou que legislações referentes ao tratamento igualitário são aplicáveis às pessoas transgêneras. A Corte também já determinou que este tratamento igualitário deva ser aplicado de acordo não com o sexo de nascença, mas com aquele posterior à mudança de sexo (CASTAGNO-LI, 2010).

Apesar dos avanços mencionados acima, a questão da identidade de gênero ainda é uma questão emergente e bastante controversa, o que torna difícil incluí-la nas discussões públicas, na legislação da União Europeia e mais ainda na legislação dos Estados-membros do bloco (CASTAGNOLI, 2010). Outra dificuldade existente consiste em encontrar dados confiáveis relativos à população transgênera na Europa e a discriminação em razão da identidade de gênero. Apesar da relação existente entre discriminação e exclusão social já ter sido reconhecida pela Comissão Europeia e pelo Conselho Europeu em diversas ocasiões, ainda é preciso incluir preocupações referentes à igualdade e não discriminação nas políticas sociais promovidas pelo bloco, uma vez que

a discriminação continua como uma das principais causas de exclusão (TAKÁCS, 2006).

A Comissão Europeia apresentou em 2015 o relatório referente à estratégia da União Europeia para igualdade entre homens e mulheres para os próximos quatro anos. O Parlamento Europeu aprovou o documento, que inclui questões relacionadas à população transgênera. Apesar da aprovação, houve significativa oposição de partidos conservadores e de direita, que fizeram lobby contra a inclusão de questões relacionadas à população LGBTI, assim como temas como direitos sexuais e reprodutivos, entre eles o aborto. Também no ano de 2015 o Parlamento reconheceu a existência da discriminação generalizada, do assédio e da violência contra pessoas trans em toda a União Europeia. O órgão também reiterou seu o pedido para que a Organização Mundial da Saúde (OMS) retire a classificação que caracteriza as pessoas trans como doentes mentais, que consta Classificação Internacional de Doenças (EU PARLIAMENT..., 2015).

Desta forma, fica evidente que ainda são necessários muitos avanços para a eliminação da homotransfobia e uma melhor assistência para esta população. As ações realizadas pela UE são iniciais e ainda enfrentam significativa resistência, seja dos partidos mais conservadores do Parlamento Europeu ou dos próprios Estados-membros em atuação na Comissão Europeia. São grandes as dificuldades de se definir uma agenda ou estratégia comum, maiores ainda as de promoção de ações, projetos e iniciativas voltados para este tema.

Considerações Finais

A partir das políticas analisadas, é possível observar que aquelas que mais apresentaram caráter supranacional foram as políticas de promoção da igualdade de gênero. Dentre as políticas das três áreas referentes à igualdade de gênero que foram

analisadas (paridade salarial, violência de gênero e aborto), apenas na questão do aborto foram observadas maiores limitações, enquanto nas políticas de todas as três áreas relativas à promoção dos direitos LGBTI (casamento homoafetivo, homotransfobia e políticas para transgêneros) foi possível identificar limitações e barreiras para uma atuação de cunho mais supranacional.

No que diz respeito às políticas de promoção da paridade salarial e combate à violência contra a mulher, existe uma maior institucionalização acerca do tema, bem como é possível identificar uma agenda comum entre os Estados-membros. O tema se encontra nas principais agendas de discussão da União Europeia, existe uma atuação consistente da Comissão Europeia (através da adoção de diretivas, formulação de políticas e auxílio aos países) e não existe contraposição ou resistência significativa por parte dos Estados quanto ao tema. É possível observar, portanto, uma harmonização quanto a estas questões, o que permite uma construção de políticas ou acordos institucionais de caráter mais supranacional. Relativamente ao aborto, no entanto, não ocorre o mesmo. As políticas de aborto não conseguem ser acordadas em conjunto na União Europeia, principalmente devido ao posicionamento contrário de alguns países como Malta e Irlanda, que se opõem e prejudicam o avanço de políticas comuns e programas da Comissão Europeia relativos à questão.

Quanto às políticas de promoção de direitos LGBTI, apesar da tentativa de inclusão do tema nas agendas de discussões mais recentes da União Europeia, elas ainda não apresentam um caráter de fato supranacional. A questão consiste em uma discussão recente e ainda encontra resistência incisiva de alguns Estados-membros e de grupos e partidos nacionais de cada Estado, até mesmo para o debate acerca do tema, o que dificulta a construção de uma agenda comum, bem como de políticas e acordos institucionais conjuntos referentes ao tema. Não é possível ob-

servar, nas ações de promoção dos direitos LGBTI, o mesmo nível de harmonização presente nas ações de promoção da igualdade de gênero.

É importante ressaltar, no entanto, que tanto o *spillover* quanto a harmonização não acontecem de forma automática nem rápida, são processos graduais e que demandam tempo. Há dez anos, não existia o mesmo nível de coesão entre os Estados-membros da União Europeia quanto às questões de igualdade de gênero, nem todas as políticas de caráter supranacional sobre o tema atualmente em vigor.

Outro ponto relevante diz respeito às barreiras para os avanços dos debates permeadas pelas questões identitárias. Ainda que exista a expectativa de que essas pautas avancem com o decorrer do tempo, observa-se que tanto nas ações voltadas para a promoção de direitos para a população LGBTI, quanto no que se refere ao aborto, existe a presença de grupos que fazem oposição até mesmo à inclusão dessas áreas nas pautas de discussão da União Europeia. Existe a possibilidade de que a oposição desses grupos decorra do fato de que estes percebam a identidade do bloco como incompatível com a identidade específica do grupo, pelo menos no que se refere a estas temáticas específicas. Assim, ainda que existam limitações significativas para o spillover e harmonização na promoção dos direitos LGBTI, espera-se que com o tempo e a ação política dos grupos e organizações interessados no tema, estas sejam gradualmente superadas.

Referências

BALE, Tim. **European politics**. 2. ed. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2008.

BERGER, Peter. Identity as a problem in the sociology of knowledge. **European Journal of Sociology**. v. 7, n. 1, p. 105-115, 1966.

CASTAGNOLI, Cristina. **Transgender persons' rights in the UE member states.** Brussels: Directorate General for Internal Policies. 2010.

COUNCIL OF EUROPE. Key legal instrument. 2014.

Disponível em: http://www.coe.int/t/dg4/lgbt/Documents/ Instruments_EN.asp>. Acesso em: 10 nov. 2015. Acesso em: 10 nov. 2015

COUTINHO, Luís P. Pereira. **Instituições políticas supranacionais:** algumas notas.[S.l.]: ICJP, 2016. Disponível em: http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/757-1152.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BARBIÈRE, Cécile. **EU Divided over abortion in development policy.** Translated by Samuel White. France: EURAC-TIV, 11 maio 2015. Disponível em: <www.euractiv.com/sections/development-policy/eu-divided-over-abortion-development-policy-314455> Acesso em: 6 nov. 2015.

CASAMENTO: o casamento civil **é um estado civil reconhecido em todos os países da UE**. [S.l]: EUROPA.EU, 2016. Disponível em: http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/marriage/index_pt.htm>. Acesso em: 09 nov. 2015.

CONSELHO EUROPEU DE LISBOA. **Conselho europeu extraordinário de Lisboa (Março de 2000):** para uma europa da inovação e do conhecimento. Lisboa: EUR-LEX, 2006. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?uri=URISERV%3Ac10241>. Acesso em: 01 abr. 2016.

DIRECTIVE 2006/54/EC of the european parliament and of the council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast). Official Journal of the European Union, Strasbourg, 2006. Disponível em: < http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0054&from=EN>. Acesso em: 07 nov. 2015.

DIRECTIVE 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA. Official Journal of the European Union, 2011a. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>. Acesso em: 07 nov. 2015. DIRECTIVE 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. Official Journal of the European Union, 2011b. Disponível em: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ. do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:En:PDF>. Acesso em: 07 nov. 2015.

DIRECTIVE 2011/99/EU of the european parliament and of the council of 13 December 2011 on the european protection order. **Official Journal of the European Union,** 2011c. Disponível em: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/directive_2011_99_on_epo_en.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2015.

DIRECTIVE 2012/29/EU of the european parliament and of the council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision

2001/220/JHA. **Official Journal of the European Union,** 2012. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:0073:EN:PDF. Acesso em: 07 nov. 2015.

EU PARLIAMENT demands trans-inclusive EU gender equality strategy. [S.l.]: TGEU, 2015. Disponíel em: http://tgeu.org/eu-parliament-demands-trans-inclusive-eu-gender-equality-strategy/. Acesso em: 10 nov. 2015.

EUROPEAN COMISSION. Report on equality between women and men. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. Disponível em: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/annual_reports/150324_annual_report_2014_web_en.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2015.

EUROPEAN UNION. **Regulations, directives and other acts.** [S.l.]: EUROPA.EU, 2015a. Disponível em: http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_en.htm. Acesso em: 07 nov. 2015.

EUROPEAN COMISSION. **Gender equality in the European Union.** Luxemburgo: Escritório de Publicações da União Europeia, 2011.

EUROPEAN COMISSION. Communication from the commission to the European Parliament and the Council towards the elimination of female genital mutilation. Brussels: EUROPA.EU, 2013. Disponível em: http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/gender_based_violence/131125_fgm_communication_en.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2015.

EUROPEAN COMISSION. **Boosting equality between women and men in the EU:** key actions and figures. [S.l.]: EUROPA.EU, 2014a. Disponível em: http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/documents/140303_factsheet_progress_en.pdf. Acesso em: 07 nov. 2015.

EUROPEAN COMISSION. Commission recommendation of 7.3.2014 on strengthening the principle of equal pay between men and women through transparency. Brussels: EUROPA.EU, 2014b. Disponível em: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_pay_gap/c_2014_1405_en.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2015.

EUROPEAN COMISSION. European commission actions to combat violence against women. [S.l.]: EUROPA.EU, 2015. Disponível em: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/140303_factsheet_vaw_en.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2015.

FAMILY: what do ILGA-Europe mean when we talk about 'family'? [S.I.]: ILGA-EUROPE, 2015. Disponível em: http://www.ilga-europe.org/what-we-do/our-advocacy-work/family. Acesso em: 08 nov. 2015.

HAAS, Ernst B. Regional integration. In: GALE, Thomas. **International encyclopedia of social sciencies**. New York: Macmillan, 2008. Disponível em: http://www.encyclopedia.com/doc/1G23045000593.html>. Acesso em 12 nov. 2015

HAAS, Ernst B.The study of regional integration: reflections

on the joy and anguish of pretheorizing. **International Organization**, Cambridge, v. 24, n. 4, 1971.

INSTITUTO EUROPEU PARA A IGUALDADE DE GÊNERO. Estimating the costs of gender-based violence in the European Union: Report. Luxembourg: European Union, 2014. Disponível em: http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0414745ENC.pdf. Acesso em: 07 nov. 2015.

KAISER, Karl. A política transnacional: para uma teoria da política multinacional. In: BRAILLARD, Philippe. **Teoria das Relações Internacionais.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

KEOHANE, Robert. **After hegemony:** coopeartion and discord in the world political economy. Pinceton: Princeton University University Press, 1984. Disponível em: http://people.iq.harvard.edu/~olau/ir/archive/keo8.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2015

LEACH, Rodney. **European Union:** a concise encyclopedia of the European Union. 3rd Edition. London: Profile Books, 2000.

MAMEDE, Anna Paula Ribeiro Araujo. **Procedimentos democráticos, resultados Conservadores?** os novos poderes institucionais do Parlamento Europeu e a política migratória europeia após o Tratado de Lisboa. 2014. 130f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2014. Disponível em: < http://www.opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/RelInternac-MamedeAP. pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

NIEMANN, Arne; SCHMITTER, Philippe C. Neofunctionalism. In: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas. **European integration theory.** Oxford: Oxford University Press, 2009. Cap. 3, p. 45-66.

RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira. **A União Européia e os estudos de integração regional**. Coordenador Leonardo Nemer Caldeira Brant. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

REACH, Rodney. **Europe:** a concise encyclopedia of the european union: from Aachen to Zollverein. London: Routledge, 2000. Disponível em: http://www.euroknow.org/europages/dictionary/index.html». Acesso em: 11 nov. 2015

REGULATION (EU) No 606/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters. **Official Journal of the European Union**, 2013. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J:L:2013:181:0004:0012:en:PDF>. Acesso em: 07 nov. 2015.

RISSE, Thomas. Social constructivism and european integration. In: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas. **European Integration Theory.** Oxford: Oxford University Press, 2009. Cap. 8, p. 143-160.

ROY, Olivier. The (re)construction and formatting of religions in the west through courts, social practices, public discourse and transnational institutions. [S.l.]: European University Institute, 2016. Disponível em: http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/03/RW-rethinking-the-place-of-religion.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2016.

SANTOS, Sergio Caballero. Regional integration theories: the suitability of a

constructivist approach (at least, in the case of South America). 2009. In: GLOBALISATION AND GOVERNANCE, Anais... Paper 383, Panel 230, Session RC-17, Chile, Jul. 2009. Disponível em: < https://www.academia.edu/1368121/Regional_Integration_Theories_The_Suitability_of_a_Constructivist_Approach_at_least_in_the_case_of_South_America_?auto=download>. Acesso em: 15 jun. 2016.

SEDGH, Gilda et al. Legal abortion worldwide: incidence and recent trends. **International**

Family Planning Perspectives, v.33, n.3, p. 106-116, 2007.

TAKÁCS, Judit. Social exclusion of young lesbian, gay, bisexual and transgender (LGBT) people in Europe. Brussels, Belgium: ILGA Europe, 2006.

UNIÁO EUROPEIA. **Instituições e outros organismos da EU**. [S.l.]: EUROPA.EU, 2016. Disponível em: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm. Acesso em: 01 abr. 2016.

WELLE, Deustche. Casamento gay testa os limites da tolerância na Europa. **Carta Capital**. 04 abr. 2013. Disponível em: http://www.cartacapital.com.br/internacional/casamento-gay-testa-os-limites-da-tolerancia-na-europa. Acesso em: 04 nov.2016.