

Igualdade de Género: Velhos e Novos Desafios



Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos
Escola de Direito da Universidade do Minho

2019

IGUALDADE DE GÉNERO

VELHOS E NOVOS DESAFIOS

DIREITOS HUMANOS – CENTRO DE INVESTIGAÇÃO INTERDISCIPLINAR

Patrícia Jerónimo

(coord.)

IGUALDADE DE GÉNERO VELHOS E NOVOS DESAFIOS

Escola de Direito da Universidade do Minho

FICHA TÉCNICA

TÍTULO DA PUBLICAÇÃO

Igualdade de Género: Velhos e Novos Desafios

AUTORES

Patrícia Jerónimo (coord.) · Douglas Ribeiro Weber · Eva Macedo · Eva Sónia Moreira · Joana Gíria · Manuela Ivone Cunha · Margarida Santos · Miriam Rocha · Pedro Freitas · Ruth Rubio-Marín · Teresa Coelho Moreira

EDIÇÃO

Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar (DH-CII)

APOIOS

Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusGov)
Escola de Direito da Universidade do Minho

EXECUÇÃO GRÁFICA

Graficamares

ISBN

978-989-54032-8-8

DEPÓSITO LEGAL

465246/19

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou qualquer outro processo, sem prévia autorização escrita dos Editores, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

Este trabalho foi financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do Projeto UID/DIR/04036/2019.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO <i>Patrícia Jerónimo</i>	7
MULHERES NA EUROPA: A DESIGUALDADE DE GÉNERO EM TEMPOS DE CRISE <i>Ruth Rubio-Marín</i>	9
IDENTIDADE DE GÉNERO E ORIENTAÇÃO SEXUAL: DELIMITANDO CONCEITOS <i>Douglas Ribeiro Weber</i>	21
FEMINIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E CONFLUÊNCIA DE FATORES DE VULNERABILIDADE NA CONDIÇÃO DAS MULHERES MIGRANTES <i>Patrícia Jerónimo</i>	37
IMPLICAÇÕES DA CONVENÇÃO DE ISTAMBUL PARA O ORDENAMENTO JURÍDICO-PENAL PORTUGUÊS: ALGUMAS REFLEXÕES A PROPÓSITO DOS NOVOS TIPOS LEGAIS DE CRIME DE MUTILAÇÃO GENITAL FEMININA, CASAMENTO FORÇADO E PERSEGUIÇÃO <i>Margarida Santos</i>	63
DA CIRCUNCISÃO FEMININA (MUTILAÇÃO GENITAL FEMININA) À CIRCUNCISÃO MASCULINA <i>Pedro Freitas</i>	81
GÉNERO, CULTURA E JUSTIÇA: A PROPÓSITO DOS CORTES GENITAIS FEMININOS <i>Manuela Ivone Cunha</i>	99
IGUALDADE DE GÉNERO E PARENTALIDADE <i>Sónia Moreira</i>	119
A CONCILIAÇÃO ENTRE A VIDA PROFISSIONAL E A VIDA PESSOAL E FAMILIAR <i>Teresa Coelho Moreira</i>	139
CUIDADO: O QUE CUSTA O QUE NÃO TEM PREÇO? <i>Miriam Rocha</i>	171
A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO PODER LOCAL: VELHOS E NOVOS DESAFIOS <i>Eva Macedo</i>	183
O DESAFIO DA CITE A TODAS AS ORGANIZAÇÕES: POR UM PORTUGAL IGUAL <i>Joana Gíria</i>	203

A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO PODER LOCAL: VELHOS E NOVOS DESAFIOS

*Eva Macedo*¹

1. Introdução

A consciência de que a plena realização da espécie humana não acontecerá enquanto não se afirmar plenamente a igualdade entre homens e mulheres começa a instalar-se no discurso dos diversos ramos científicos que lidam com a questão da igualdade de género. De uma *não-questão*, a igualdade de género ascendeu a vetor essencial do desenvolvimento humano, devendo hoje ser encarada como uma questão de Direitos Humanos. Foi, por isso, elevada a terceiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio da Organização das Nações Unidas² e está no centro das mais recentes preocupações de inúmeras entidades, nacionais e internacionais.

A conceção tradicional de que as mulheres nada tinham a dizer³ foi historicamente marcante, principalmente no âmbito do exercício dos direitos políticos. Durante séculos, a voz feminina não se fez efetivamente ouvir, por interdição legal. A privação do direito ao voto feminino⁴ vigorou longamente

¹ Professora Adjunta Convidada do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. Investigadora no Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusGov).

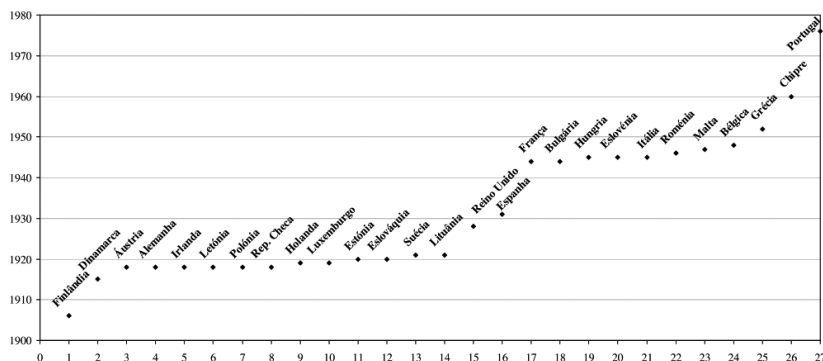
² Organização das Nações Unidas, Declaração do Milénio, 2000.

³ “Women are a decorative sex. They never have anything to say, but they say it charmingly. Women represent the triumph of matter over mind, just as men represent the triumph of mind over morals”. OSCAR WILDE, *The Picture of Dorian Gray*, 1890, cap. IV, p. 53.

⁴ “Plus que manier le bulletin de vote, les mains des femmes sont faites pour être baisées”. Bernard *apud* VERA LÚCIA CARAPETO RAPOSO, *O Poder de Eva. O Princípio da Igualdade no Âmbito dos Direitos Políticos. Problemas Suscitados pela Discriminação Positiva*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 84.

e até data recente, na generalidade dos ordenamentos jurídicos. Portugal foi o último, de entre os países da União Europeia, a consagrar o sufrágio universal (cf. Gráfico 1).

Gráfico 1 – Data da consagração do sufrágio universal nos países da União Europeia⁵



O exercício dos direitos políticos – direito de eleger e ser eleito – e o acesso a cargos dirigentes são as áreas onde atualmente ainda se faz sentir, com maior acuidade, a menoridade da mulher. Persiste a afetação das mulheres a funções de prestação de cuidados, educação e administrativas – *glass wall* – bem como a dificuldade no acesso a funções dirigentes e ao poder político – *glass ceiling*. No âmbito das autarquias locais, também se identifica uma dualidade de papéis, sobretudo na composição dos órgãos colegiais, como a câmara municipal. A distribuição de pelouros pelos diversos Vereadores eleitos, competência do Presidente da Câmara⁶, é ainda fortemente marcada em função do sexo: aos homens, são maioritariamente atribuídos pelouros ligados às obras municipais, obras particulares, planeamento e finanças e, às mulheres, os ligados à ação social, educação e habitação.

Com o objetivo de apurar a verificação daquele efeito *glass ceiling* nas autarquias locais portuguesas, analisaram-se os resultados das eleições autárquicas de 2013 e de 2017, concluindo-se por uma baixa representatividade das mulheres no poder local, que se acentua marcadamente na posição de Presidente da Câmara.

⁵ Fonte M. H. SANTOS, “Género e política: Factores explicativos das resistências à igualdade”, 2010, p. 26, obtido de https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/4421/1/TESE_DOUTORAMENTO_Maria_Helena_Santos.pdf [18.11.2017].

⁶ Cf. artigo 36.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na redação que lhe foi dada pela Lei do Orçamento de Estado para 2017, adiante RJAL.

Em paralelo, propõe-se também uma análise, de uma perspetiva crítica, das medidas de discriminação positiva – as denominadas *affirmative actions* – materializadas, em Portugal, no âmbito do exercício dos direitos políticos, na Lei da Paridade⁷, procurando perceber se são, em concreto, eficazes no acesso a cargos políticos nas autarquias locais, em Portugal.

Neste contexto, iniciar-se-á por (i) um enquadramento da questão da representatividade das mulheres no poder local, passando por (ii) uma breve caracterização das autárquicas locais, enquanto entidades específicas no panorama da Administração Pública portuguesa, (iii) olhando-se depois, em particular, para a figura do Presidente da Câmara, (iv) analisando dados das Eleições Autárquicas de 2013 e 2017, que revelam uma baixa representatividade das mulheres no poder local; e (v) procurando adiantar explicações e soluções para os resultados encontrados.

2. Enquadramento da questão da representatividade das mulheres no poder local

A população portuguesa é composta por 53% de mulheres⁸ e estas constituem 57,9% dos diplomados do ensino superior⁹ e 53,5% dos doutorados¹⁰. Averiguar qual o grau de representatividade no poder local desta faixa da população, que constitui a maioria dos cidadãos portugueses e também a mais qualificada academicamente, revela-se um exercício imprescindível para o subseqüente questionamento das medidas de discriminação positiva que se almeja realizar.

Em países onde a igualdade de género já se sedimentou mais e há mais tempo do que em Portugal como a Austrália, o Canadá e os países do norte da Europa¹¹, constata-se que a questão continua a colocar-se, quer académica quer

⁷ Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto.

⁸ 10 291 027 pessoas. Cf. Instituto Nacional de Estatística, *Mulheres em Portugal*, 2019.

⁹ 5 480 904,90 mulheres. Cf. Instituto Nacional de Estatística, *Mulheres em Portugal*, cit.

¹⁰ Segundo dados da PORDATA relativos a 2015.

¹¹ Assim se verifica na Austrália onde, em 1997, 24% de mulheres ocupavam cargos eleitos no poder local percentagem que, em 2009, tinha já subido para 28,4%. Em diversas plataformas, institucionais e cívicas, equacionavam-se estratégias para aumentar aquele nível de representatividade. A Associação Australiana de Mulheres Autarcas (*Australian Local Government Women's Association*) alertava, no Relatório anual de 2007, para a necessidade de introdução de quotas, caso aquela percentagem não aumentasse *significativamente* até 2010. Em 2009, a mesma Associação colocou a fasquia numa representatividade paritária de 50%. Cf. AUSTRALIAN LOCAL GOVERNMENT WOMEN'S ASSOCIATION, *50:50 Vision – A National Program for Gender Equity in Local Government*, 2009, obtido de <https://alga.asn.au/?ID=12258> [18.11.2017]. Também no Canadá, onde em 2012, existiam 21,4% de mulheres autarcas se manifestava, a nível do Governo central, a preocupação de ir mais além, com o objetivo de aprofundar essa representatividade, o mesmo se verificando na Nova Zelândia, que registava, na mesma altura, 32,2% de mulheres no poder

politicamente, estabelecendo-se objetivos sucessivamente mais ambiciosos do que os já atingidos. A própria existência, na Austrália, de uma Associação Nacional de Mulheres Autarcas é indicativa de uma consciência de grupo e de uma participação cívica crítica que não conhece paralelo em Portugal¹². Se a questão faz sentido e se discute em países onde a participação das mulheres no poder local é superior a 20% (Canadá), 30% (Nova Zelândia e Finlândia) e 40% (Suécia), mais sentido fará que se coloque na agenda de reflexão académica e política em Portugal, onde a participação das mulheres no poder local acabou, nas Eleições Autárquicas de 1 de outubro de 2017, de atingir a parca fasquia dos 10%¹³.

3. Breve caracterização do poder local

As autarquias locais são entidades caracterizadas por uma grande especificidade na organização político-administrativa portuguesa. O quadro constitucional define um sistema diárquico, com dois órgãos constitucionais de natureza colegial, um com funções deliberativas e outro com funções executivas¹⁴. Em sentido amplo, o poder local é composto por órgãos eleitos por sufrágio universal direto¹⁵ e também por todo um corpo de dirigentes, de natureza administrativa e não eleitos, que exercem as funções de Diretor Municipal, Diretor de Departamento de Chefe de Divisão¹⁶. O poder local é, em rigor, titulado e exercido pelo conjunto dessa complexa estrutura político-administrativa. Porém, é intrinsecamente identificado com os *eleitos locais*. As autarquias locais representam o poder mais próximo dos cidadãos e aquele que mais facilmente é identificado

local. Cf. FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES, *Getting to 30% by 2026*, 2012, obtido em http://iknowpolitics.org/sites/default/files/getting_to_30_percent_by_2026_en.pdf [18.11.2017]. No Norte da Europa, nomeadamente na Suécia (45,3%) e na Finlândia (37,5%), não obstante os níveis de representatividade feminina estejam já próximos de uma paridade de 50%, a questão continua a ser colocada e discutida.

¹² Existem, em Portugal, diversas associações cívicas relacionadas com as mulheres e a temática da igualdade de género (e.g. a Associação Portuguesa das Mulheres Juristas, a Associação Nacional de Empresárias, a Associação Portuguesa das Mulheres Cientistas, a Associação Portuguesa das Mulheres Migrantes, a Associação para o Desenvolvimento das Mulheres Ciganas), mas nenhuma delas é focada no poder local e nenhuma delas é constituída por titulares de cargos do poder local.

¹³ Por referência ao número de mulheres eleitas Presidentes de Câmara em 1 de outubro de 2017.

¹⁴ Órgãos de existência obrigatória por força de previsão constitucional, como é o caso dos órgãos representativos autárquicos (artigos 239.º, n.º 1, 244.º a 246.º, 250.º a 252.º).

¹⁵ A Assembleia de Freguesia, a Assembleia Municipal, a Câmara Municipal e também o Presidente da Câmara, apesar de a Constituição e a lei lhe não reconhecerem a qualidade de *órgão* – cf. artigo 239.º da CRP.

¹⁶ Os dirigentes municipais exercem funções em regime de comissão de serviço em consequência de concurso, nos termos do disposto no Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais, constante da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

com o titular que o exerce. Por regra, os munícipes conhecem o Presidente da Câmara, o que confere ao poder local uma característica muito vincada de um *poder com rosto* e lhe tem conferido um pendor, apontado pela doutrina, de *presidencialismo*¹⁷. Por essa razão, a reflexão incidirá sobre esta vertente dos eleitos locais, com particular incidência na figura do Presidente da Câmara.

4. O Presidente da Câmara

O artigo 56.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, estatui que a câmara municipal é o órgão executivo *colegial* do município, deixando subentender a possibilidade de existência de um *órgão executivo singular*. Tal órgão, a existir, seria o Presidente da Câmara. Porém, nem a Constituição nem a lei lhe reconhecem tal qualidade¹⁸.

Embora reconhecendo o papel primordial do Presidente da Câmara, as competências próprias que lhe são por lei atribuídas, bem como a tendência no Direito Comparado¹⁹, há um fator que dificulta a classificação desta figura como *órgão* do município: o facto de tal interpretação não ter qualquer apoio na letra da lei e ser mesmo contrariada pela publicação do RJAL, cujo artigo 5º, nº 2, sob a epígrafe “Órgãos”, enuncia que revestem tal qualidade, no caso do município, apenas a *assembleia municipal* e a *câmara municipal*.

Ao contrário de Gomes Canotilho, Cândido Oliveira²⁰ e Freitas do Amaral²¹ defendem a natureza de *órgão* do Presidente da Câmara sem hesi-

¹⁷ Gomes Canotilho defende que o legislador executou uma “transição silenciosa de um regime de colegialidade para um regime de presidencialismo municipal” que viola o princípio da conformidade funcional relativamente aos órgãos autárquicos e uma monopolização e expropriação monopartidária das decisões que, em seu entender, deveriam permanecer colegiais e pluripartidárias, no seio da câmara municipal. Rejeita, assim, liminarmente a possibilidade de reconhecimento ao Presidente da Câmara da qualidade de “órgão autónomo da administração municipal”, reservando a qualidade de órgão executivo, em exclusivo, à câmara municipal. Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed. rev., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 765-766.

¹⁸ Cf. artigo 250.º CRP, a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e o RJAL.

¹⁹ Nos sistemas de governo local francês, italiano e espanhol, existe a consagração de um *órgão executivo singular*, embora no caso espanhol não seja eleito diretamente.

²⁰ Cf. CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1993, pp. 315-316, onde o autor defende, na verdade, que o entendimento de Freitas do Amaral fazia sentido e mais justificação passara a fazer à luz do reforço dos poderes do Presidente da Câmara operado pelo Decreto-Lei n.º 18/91, de 12 de junho. No entanto, não defende é que, à luz direito constituído, ele tenha *efetivamente* essa qualidade, iniciando o tratamento da questão pelo reconhecimento de que “a não inclusão do Presidente da Câmara entre os órgãos do município na Constituição Portuguesa e, depois, na Lei das Autarquias Locais, exprime uma preferência pela presença, a este nível de Administração Pública, de órgãos colegiais sobre órgãos individuais”.

²¹ Cf. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 563.

tação. A falta de classificação, constitucional ou legal, como *órgão* não é, no seu entender, determinante de tal qualidade: o Presidente será *órgão* ou não consoante os poderes que a lei lhe atribuir no quadro do estatuto jurídico do município. E, na sua leitura, ele assume uma posição relevante e mesmo o papel primordial na organização municipal, à semelhança, aliás, do que é tendência na União Europeia. Cláudia Figueiras²² e Isabel Fonseca não lhe reconhecem a qualidade de *órgão*, não obstante também ressalvem que “possui competências próprias e delegadas”²³, entendimento que nos parece ajustado face ao direito constituído, sobretudo considerando a alteração introduzida pelo RJAL, que poderia ter clarificado a posição do legislador nesse sentido e não o fez, indicando não ser essa efetivamente a sua vontade e dificultando, com isso, uma interpretação divergente.

O Presidente da Câmara é eleito diretamente por sufrágio universal²⁴ enquanto cabeça de lista do partido mais votado²⁵. A singularidade da sua eleição direta é um forte indício da importância sentida pelo legislador constituinte, que não terá ido além na consagração formal do seu estatuto de *órgão* por receio de lhe conferir excessivo protagonismo²⁶. Tem competências próprias, exerce competências delegadas pela câmara municipal e pode mesmo, em circunstâncias excecionais e em situações urgentes em que não seja possível reunir a câmara municipal, exercer *todas as competências* deste *órgão*²⁷.

5. Alguns dados relativos à representatividade das mulheres no poder local

Pedro Nunes verificou que, no período compreendido entre 1982 e 2005, a representatividade das mulheres no conjunto dos *órgãos* da administração

²² Cf. CLÁUDIA FIGUEIRAS, *Jornadas dos 40 Anos do Poder Local*, p. 30.

²³ Cf. ISABEL FONSECA, *Direito da Organização Administrativa. Roteiro Prático*, Lisboa, Almedina, 2012, pp. 160-161.

²⁴ Cf. artigo 57.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março. O esquema constitucional encontrado foi o de *órgão* colegial executivo não homogêneo (câmara municipal) e Presidente eleito diretamente. Cf. CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais, op. cit.*, p. 315.

²⁵ Cf. artigo 57.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

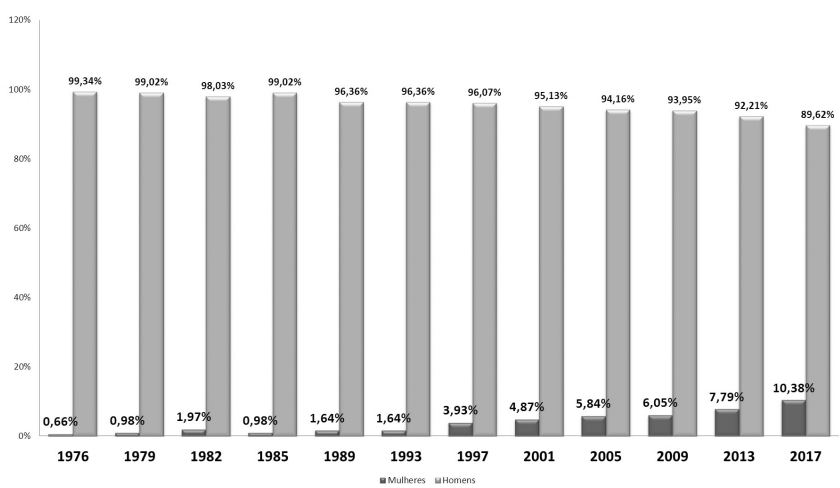
²⁶ Essa justificação é a que se encontra em CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais, op. cit.*, p. 315, e que explica cabalmente, do ponto de vista histórico, a opção inicial do legislador constituinte. Não explica, todavia, por que motivo se manteve essa solução (sabendo que a CRP não contraria o reconhecimento da qualidade de *órgão*) na alteração ao RJAL, em 2014.

²⁷ Cf. artigo 35.º, n.º 3, do RJAL. Os atos praticados nesse regime ficam sujeitos a ratificação na reunião seguinte da câmara municipal sob pena de anulabilidade.

local se limitou a 8,17% para órgãos autárquicos e que apenas 0,85% de mulheres chegaram a presidentes desses órgãos²⁸. Nesse contexto, classificou a representatividade das mulheres no poder local como “confrangedoramente baixa”²⁹.

Na verdade, o número de mulheres eleitas Presidentes da Câmara desde o início da democracia portuguesa é extremamente baixo: apenas duas mulheres em 1976, seis em 1982, cinco nos dois atos eleitorais seguintes e 12 em 1997. Em 2009, registou-se um aumento para 23 mulheres, número que se manteve inalterado nas eleições de 2013. Em 2017, atingiu-se, pela primeira vez, a fasquia de 10%³⁰ de representatividade feminina no cargo, com a eleição de 32 mulheres, no universo dos 308 municípios existentes em Portugal³¹ (cf. Gráfico 2).

Gráfico 2 – Presidentes da Câmara (%) eleitos por sexo (1976 a 2017)



Analisando a oferta apresentada pelos partidos políticos ao eleitorado, verifica-se uma vincada clivagem de género, em desfavor das mulheres. Em 2013, registaram-se 1346 candidatas a Presidente da Câmara dos quais 1163 homens (86,40%) e apenas 183 mulheres (13,59%)³². Em 2017, o total de candi-

²⁸ Referindo-se o conjunto composto por Assembleia Municipal, Assembleia de Freguesia, Câmara Municipal e Junta de Freguesia.

²⁹ Cf. PEDRO NUNES, “Participação das mulheres na política autárquica em Portugal nos últimos 25 anos (1982 a 2005): Especial relevo para as mulheres eleitas apuradas para a presidência dos órgãos”, *Enfoques*, vol. VI, 2008, p. 15.

³⁰ A percentagem exata é 10,38%.

³¹ Em Portugal, existiam, em 1976, 304 municípios, de 1979 a 2001, 305 e de 2011 em diante, 308.

³² Cf. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, *Autárquicas 2013*, disponível em <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2013/candidatos.html> [18.11.2017].

dados elevou-se para 1404 dos quais 1138 (81,05%) homens e 266 mulheres (18,94%)³³. Relacionando estes dados com o número de Presidentes da Câmara eleitos, verifica-se que a percentagem de homens eleitos por relação aos candidatos propostos duplica a das mulheres³⁴. Em 2017, foram eleitas mais nove Presidentes da Câmara mulheres do que no ato eleitoral anterior. Em termos percentuais, tal significa um aumento face aos resultados de 2013³⁵ de 2,59 p.p. A percentagem de homens eleitos do total de candidatos do sexo masculino apresentados mantém-se sensivelmente inalterada (24,50% em 2013 e 24,25% em 2017) (cf. Tab. 1). Porém, nas mulheres, em 2017, essa percentagem decresceu 0,53 p.p. face aos resultados de 2013.

Tab. 1 – PCM eleitos por relação com o total de candidatos propostos por sexo

Ato eleitoral	PCM eleitos		Candidatos		Eleitos/Candidatos (%)	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
2013	285	23	1163	183	24,50%	12,56%
2017	276	32	1138	266	24,25%	12,03%

O desequilíbrio de género acentua-se numa análise desagregada territorialmente (cf. Tab. 2). Em 2013, dos 20 círculos eleitorais existentes em Portugal, em nove³⁶, que compreendem 136 municípios, não foi eleita Presidente da Câmara qualquer mulher. Em 2017, com a eleição de quatro Presidentes do sexo feminino³⁷, ainda assim num terço do território português, correspondente a 101 municípios, não foi eleita qualquer mulher Presidente da Câmara³⁸. No norte do país³⁹ e no interior⁴⁰ registam-se as situações de círculos eleitorais com total ausência de mulheres eleitas.

³³ Cf. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, *Autárquicas 2017*, disponível em <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/candidatos.html> [18.11.2017]. O número de mulheres a concorrer a Presidente de Câmara aumentou 5,35 p.p., no período compreendido entre 2013 e 2017.

³⁴ Em 2013, foram eleitos 24,50% dos candidatos propostos e 12,56% das candidatas; (ii) em 2017, foram eleitos 276 homens e 32 mulheres (respetivamente 24,25% do total de candidatos e 12,03% do total das candidatas propostos como cabeça de lista).

³⁵ 7,79%.

³⁶ Beja, Braga, Castelo Branco, Guarda, Leiria, Viana do Castelo, Viseu e Açores.

³⁷ Nos círculos eleitorais de Leiria (3) e Açores (1).

³⁸ Círculos eleitorais de Beja, Braga, Castelo Branco, Guarda, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

³⁹ Braga e Viana do Castelo.

⁴⁰ Beja, Castelo Branco, Guarda, Vila Real e Viseu.

Tab. 2 – Número de Presidentes da Câmara eleitos por círculo eleitoral por sexo (2013 a 2017)

	2013		2017		
	M	F	M	F	
Aveiro	18	1	Aveiro	17	2
Beja	14	0	Beja	14	0
Braga	14	0	Braga	14	0
Bragança	10	2	Bragança	9	3
Castelo Branco	11	0	Castelo Branco	11	0
Coimbra	16	1	Coimbra	15	2
Évora	10	4	Évora	11	3
Faro	13	3	Faro	12	4
Guarda	14	0	Guarda	14	0
Leiria	16	0	Leiria	13	(3)
Lisboa	14	2	Lisboa	15	1
Portalegre	12	3	Portalegre	12	3
Porto	17	1	Porto	14	3
Santarém	17	4	Santarém	17	4
Setúbal	12	1	Setúbal	11	2
Viana do Castelo	10	0	Viana do Castelo	10	0
Vila Real	14	0	Vila Real	14	0
Viseu	24	0	Viseu	24	0
Madeira	10	1	Madeira	10	1
Açores	19	0	Açores	18	(1)
	285	23		276	32
		308			308

Dos resultados apurados, resultam duas conclusões importantes: (i) a representatividade das mulheres no cargo de Presidente da Câmara é muito baixa, situando-se a mais de 20 p.p. do limiar de paridade de 33%; (ii) a manter-se o ritmo de crescimento de mulheres no cargo de Presidente da Câmara verificado entre 2013 e 2017 (2,59 p.p.), serão necessários 10 atos eleitorais, ou seja, 40 anos para atingir aquele limiar de paridade. Esta constatação, por si só, é bastante para afirmar a necessidade e a urgência de que sejam repensados os mecanismos eleitorais e paritários, especialmente no caso singular do Presidente da Câmara, eleito diretamente a partir do primeiro candidato da lista mais votada para a câmara municipal.

6. Possíveis explicações para a baixa representatividade encontrada

6.1. Um fator histórico: direito de voto tardio e proibição de acesso a cargos dirigentes na administração local

Em Portugal, a discriminação em função do sexo quanto à capacidade eleitoral foi abolida em 1968, com a publicação da Lei n.º 2137, de 26 de dezembro. A partir de então, apenas ficaram excluídos do direito de voto os cidadãos que não soubessem ler nem escrever e nunca tivessem sido recenseados ao abrigo da Lei n.º 2015, de 28 de maio de 1946. Embora reconhecesse abertamente, pela primeira vez, a igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres, a Lei n.º 2137 manteve a *desigualdade nas eleições locais*: o direito de voto para as juntas de freguesia continuou a ser permitindo apenas aos *chefes de família*, posição reservada pelo Código Civil de 1966, aos homens⁴¹.

O artigo 1.º do Decreto n.º 19.694, de 5 de maio de 1931, estabelecia que “os vogais das juntas de freguesia são eleitos pelos cidadãos portugueses de um e outro sexo, com responsabilidades de chefes de família, domiciliados na freguesia há mais de seis meses”. Não obstante a aparência de estabelecimento de uma universalidade do sufrágio, o artigo 1.º densificava o conceito de *responsabilidades de chefe de família*, reservando-o para as seguintes categorias de pessoas: (i) Os *cidadãos portugueses do sexo masculino* com família constituída, se não tiverem comunhão de mesa e habitação com a família dos seus parentes até ao 3.º grau da linha reta ou colateral, consanguínea ou por afinidade; (ii) As *mulheres portuguesas* viúvas, divorciadas ou judicialmente separadas de pessoas e bens com família própria e as casadas cujos maridos estejam ausentes nas colónias ou no estrangeiro, umas e outras se não estiverem abrangidas pela comunhão de mesa e habitação referida acima.

Apenas as mulheres cujos maridos se encontrassem ausentes, delas separados/divorciados ou já falecidos poderiam integrar aquele conceito de chefe de família, para efeitos eleitorais locais. No caso de os maridos se encontrarem na plenitude das suas capacidades para o exercício daquela função de chefe de família, as mulheres resultavam *ipso facto* dela afastadas e, com isso, também afastadas do direito de sufrágio para os órgãos locais.

O artigo 2.º do Decreto n.º 19.694, de 5 de maio de 1931, estabeleceu um regime semelhante para a eleição dos vogais das câmaras municipais, distinguindo igualmente a capacidade eleitoral em função do sexo, mas estabelecendo

⁴¹ Cf. TERESA PIZARRO BELEZA, *Direito das Mulheres e da Igualdade Social. A Construção Jurídica das Relações de Género*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 110.

critérios distintos e mais exigentes ainda, para as cidadãs do sexo feminino. Assim, podiam votar para a eleição dos vogais das câmaras municipais: (i) Os *cidadãos portugueses do sexo masculino*, maiores de 21 anos, que saibam ler, escrever e contar, domiciliados no concelho há mais de 6 meses; (ii) Os *cidadãos portugueses do sexo masculino*, maiores de 21 anos, domiciliados no concelho há mais de 6 meses, coletados em quantia não inferior a 100\$ para efeitos de contribuição predial, contribuição industrial, imposto profissional ou imposto sobre a aplicação de capitais; (iii) Os *cidadãos portugueses do sexo feminino*⁴², maiores de 21 anos, com curso secundário ou superior comprovado por diploma, domiciliadas no concelho há mais de 6 meses.

Em 1940, o Código Administrativo⁴³ veio regulamentar a constituição e funcionamento das juntas de freguesia e câmaras municipais, assim como as competências dos seus órgãos mas não tocou na questão da capacidade eleitoral, pelo que se manteve o regime disposto no Decreto n.º 19.694, de 1931.

Em 1968, a Lei n.º 2137, de 26 de dezembro, veio regulamentar a capacidade eleitoral *para* a Assembleia Nacional e alargou-a a todos os cidadãos portugueses, maiores ou emancipados que soubessem ler e escrever português e não estivessem abrangidos por qualquer das incapacidades previstas na lei e tivessem já sido recenseados ao abrigo da Lei n.º 2015, de 28 de maio. Para as juntas e câmaras, porém, a Lei n.º 2137 nada dispôs, pelo, mais uma vez, se manteve inalterado e em vigor o disposto, quanto a essa matéria, nos artigos 1.º e 2.º do Decreto n.º 19.694, de 1931.

A universalidade do direito de voto chegou, em Portugal, pela mão da democracia. Nesse contexto e para que não restassem dúvidas quanto à sua posição nessa matéria, a Lei n.º 621-A/74, de 14 de maio, ao estabelecer as condições de acesso ao direito de voto para a Assembleia Constituinte, fez questão de incluir a menção expressa, no artigo 1.º, a *cidadãos portugueses de ambos os sexos*.

Também do ponto de vista da relação laboral entre a mulher e a Administração, o panorama jurídico português se apresentou historicamente muito diferenciador em função do sexo. O acesso a certas profissões e cargos de chefia na Administração Pública foi negado a mulheres até 1974, mais concretamente até à publicação do Decreto-Lei n.º 492/74, de 27 de setembro. Entre esses casos, contavam-se *certos lugares das carreiras administrativas locais*, previstos nos § 3.º e 4.º do artigo 488.º do Código Administrativo: “Aos concursos de provimento dos lugares de secretários de governos civis, chefes de secretarias, agentes

⁴² É de sublinhar a diferença de tratamento conferida pelo legislador no Decreto n.º 19.694, de 5 de maio de 1931, em termos de designação, às pessoas de um e outro sexo: aos homens, refere-se consistentemente como “cidadãos portugueses do sexo masculino” (cf. artigos 1.º e 2.º), enquanto às mulheres designa como “cidadãos portugueses do sexo feminino”, no artigo 2.º, e como “mulheres portuguesas”, no artigo 1.º.

⁴³ Aprovado pelo Decreto n.º 31.095, de 31 de dezembro de 1940.

do Ministério Público junto das auditorias e bem assim dos que *envolvam o exercício de autoridade só podem ser admitidos candidatos do sexo masculino*⁴⁴.

Esta proibição de acesso das mulheres a cargos de chefia na administração local até data tão recente é mesmo avançada como uma *explicação substancial*, segundo Teresa Pizarro Beleza, para a atual baixa taxa de feminização no poder local⁴⁴.

As mulheres portuguesas estiveram legalmente afastadas da realidade política e administrativa local até 1974, por força de duas proibições legais que lhes vedaram o exercício do direito de voto para as câmaras e juntas de freguesia e o exercício de funções de autoridade na administração local. Este afastamento, físico e jurídico, da vida pública local gerou necessariamente um *alheamento* das mulheres relativamente à condução dos assuntos locais. A perceção do legislador de que a condução da vida pública local era uma *competência exclusiva dos cidadãos do sexo masculino*, permitindo unicamente o acesso às mulheres em situação de *representação* do marido ausente ou se detentoras de um nível académico secundário ou superior, determinou que as mulheres assim também a percecionassem durante um largo período de tempo, tendo tardiamente iniciado o seu interesse e participação ativa no poder local⁴⁵.

6.2. Um fator social: família, um substantivo feminino singular

Nos países no Norte da Europa, a maior representação política das mulheres que hoje se verifica decorreu da adoção, em conjunto, de dois tipos de medidas (i) a criação de estruturas de apoio às famílias, por se assumir o cuidado de crianças e idosos como uma tarefa a cargo da sociedade, como um todo e (ii) a emanação de disposições normativas destinadas a garantir um equilíbrio de participação de mulheres e de homens nos órgãos de decisão política⁴⁶, não tendo a problemática da subrepresentatividade das mulheres no poder político sido abordada naquela perspetiva, referida por Sinclair, de *just adding women in*⁴⁷.

⁴⁴ Cf. TERESA PIZARRO BELEZA, *Direito das Mulheres e da Igualdade Social...*, *op. cit.*, p. 118.

⁴⁵ Ao longo de 25 anos (de 1982 a 2005) a percentagem máxima de mulheres Presidentes da Câmara (3,62%) Vereadoras (10,74%) foi, como adjetivou Pedro Nunes, “confrangedoramente baixa”, tendo aumentado, ao longo daquele período, apenas 13 p.p. no total de mulheres eleitas e apenas 4 p.p. no total de Presidentes da Câmara. Cf. PEDRO NUNES, “Participação das mulheres na política autárquica...”, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁶ Fatores também apontados por Tavares como determinantes do impulso à participação das mulheres no poder. *Apud* PEDRO NUNES, “Participação das mulheres na política autárquica...”, *op. cit.*

⁴⁷ Cf. A. SINCLAIR, “Not just adding women in: Women re-making leadership”, Melbourne, Melbourne Business School, 2013, disponível em http://works.bepress.com/amanda_sinclair/6 [18.11.2017].

Em Portugal, a esfera privada e, em particular, a família são ainda encaradas como áreas *femininas* ou da responsabilidade das mulheres. Subsiste uma ideologia de género que considera a esfera privada um mundo feminino e a esfera pública e política, um mundo masculino⁴⁸. Por esse facto, a assunção de responsabilidades externas à família (laborais, sociais ou políticas) implica para as mulheres, na maior parte dos casos, uma *conciliação* com aquela esfera privada. E do maior ou menor sucesso dessa operação de conciliação resulta a maior ou menor disponibilidade que lhes resta para o exercício de lugares de liderança, nomeadamente política.

Os cargos políticos são lugares de grande exposição pública, podendo mesmo dizer-se que são *a esfera pública por excelência* e exigem, por isso, um sacrifício daquela esfera privada porventura maior do que outros com menor exposição ou complexidade. Enquanto subsistir para as mulheres um tão marcado *quid pro quo* entre família e trabalho, entre filhos e carreira, quanto mais o lugar na esfera pública for exigente e exposto e exigir uma correlativa restrição do papel na esfera privada, menor será o número de mulheres a optar pelo primeiro em sacrifício do segundo. A alteração deste *status quo* ficará dependente de uma alteração da visão social sobre o papel das pessoas (homens e mulheres) na parentalidade e na responsabilidade pela condução das famílias.

6.3. Um fator político: partidos políticos, substantivo masculino plural

Verificando-se que houve 266 mulheres propostas como cabeças de lista, em 2017, um olhar desagregado por partido político (cf. Tab. 3) evidencia que é nos partidos mais votados (PS e PSD) que as mulheres estão menos representadas. As mulheres registam uma representatividade aceitável nos partidos dos extremos do espectro político. No entanto, estes elegem um número de Presidentes da Câmara muito inferior⁴⁹. Em conjunto, o comportamento PS e PSD elegeram apenas 9% e 6%, o que se revelou decisivo porque, em conjunto, elegeram 235 Presidente da Câmara⁵⁰.

Cabeças de lista do sexo feminino por partido político (2017)

PS	PSD	CDS	BE	GC
9%	6%	17%	23%	11%

⁴⁸ Esta é uma das explicações adiantadas por Maria Helena Santos e Lígia Amâncio para as resistências à participação das mulheres na política. Cf. M. H. SANTOS e L. AMÂNCIO, “Resistências à igualdade de género na política”, *Ex Aequo*, n.º 25, 2012, pp. 45-58.

⁴⁹ O Bloco de Esquerda apresentou 23% de mulheres como cabeças-de-lista mas não obteve a vitória em nenhum município, não tendo elegido, portanto, nenhum PCM, fosse homem ou mulher.

⁵⁰ O PS elegeram 149 Presidentes da Câmara e o PSD 86.

Mesmo quando se introduzem medidas de discriminação positiva ao mais alto nível dos ordenamentos jurídicos⁵¹, a probabilidade de que produzam *outcomes* eficazes é reduzida se operarem num ambiente de estruturas político-partidárias discriminatórias em função do género⁵². Esta constatação constitui, na verdade, aquilo que pode adiantar-se como a terceira explicação para a baixa representatividade das mulheres no poder local: as máquinas partidárias, tradicionalmente dominadas por homens, são ainda adversas ao aumento da representatividade feminina no poder local. Os partidos políticos mais votados propõem uma percentagem extremamente baixa (inferior a 10%) de mulheres como cabeças de lista. Sendo o Presidente da Câmara eleito diretamente a partir do cabeça de lista do partido mais votado, esta situação configura uma forte condicionante à possibilidade de uma mulher ser eleita para tal cargo. As probabilidades de o eleitorado escolher um homem ou uma mulher estão, à partida e sem consideração de quaisquer outros fatores, em profundo desequilíbrio, porquanto o leque de escolhas que lhes é apresentado pelos partidos políticos comporta menos de 10% de mulheres e mais de 90% de homens.

A procura de mecanismos alternativos é essencial e urgente⁵³. Em Portugal, as máquinas partidárias são ainda dominadas por homens e este é um fator que razoavelmente pode explicar a baixa representatividade das mulheres nos cargos de poder para os quais os candidatos resultem de escolha partidária e não existam mecanismos de discriminação positiva, como é o caso da posição de Presidente da Câmara. Neste caso, porém, essa necessidade agudiza-se, uma vez que, ao contrário do que sucede, por exemplo, com a escolha do Primeiro-Ministro, o Presidente da Câmara é eleito *diretamente*, sem intermediação de qualquer outra escolha ou escrutínio por parte de outro órgão. A importância e o poder dos partidos políticos na sua designação é, assim, mais significativa do que em qualquer outro caso.

6.4. Um fator legal: a Lei da Paridade

A Lei Orgânica n.º 3/2006⁵⁴, de 21 de agosto (Lei da Paridade), é aplicável à constituição de *listas* para a Assembleia da República, Parlamento

⁵¹ Ao nível legal ou mesmo constitucional.

⁵² Cf. M. M. DIAZ e S. MILLNS, “Parity, power and representative politics: The elusive pursuit of gender equality in Europe”, *Feminist Legal Studies*, n.º 12, 2004, pp. 279-302, obtido de <https://doi.org/10.1007/s10691-004-4986-1> [18.11.2017].

⁵³ Como sublinham M. M. DIAZ e S. MILLNS, “Parity, power and representative politics...”, *op. cit.*, “[a]n amelioration of the present gender balance [demands] a re-imagination of not only de jure constitutional principle but also its interrelationship with specific institutional reforms, and the existing electoral and party systems” (p. 301).

⁵⁴ Na redação que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de maio.

Europeu e Autarquias Locais. Neste último caso, o legislador não define para que órgãos das autarquias locais, pelo que haverá que entender-se que a sua aplicabilidade abrange *todas as listas* apresentadas a eleição para *órgãos* locais. Ora, nos termos definidos no artigo 239.º da CRP, na Lei n.º 169/99 e no RJAL, tal conceito compreende apenas a assembleia municipal, a assembleia de freguesia e a câmara municipal. Porém, a *lista plurinominal* para eleição da câmara municipal tem uma especificidade importante: o Presidente da Câmara é o cabeça de lista do partido mais votado para essa lista. Porém, quanto à posição de cabeça de lista, a Lei da Paridade não estabelece qualquer exigência em termos de diferenciação em função do sexo.

A Lei da Paridade determina que as listas devem ser compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33% para cada um dos sexos, entendendo-se tal percentagem como *paridade*. Além disso, estipula que as listas plurinominais não podem conter mais do que dois candidatos consecutivos do mesmo sexo, criando assim o chamado *efeito fecho éclair*, cujo objetivo é impedir que os candidatos do sexo menos representado (por regra, as mulheres) sejam postergados para os lugares finais das listas em posições não elegíveis⁵⁵.

A violação da Lei da Paridade⁵⁶ tem consequências de duas naturezas⁵⁷: (i) De publicidade: afixação pública das listas com indicação da desconformidade à Lei da Paridade e divulgação na página da CNE (Comissão Nacional de Eleições); (ii) De redução das subvenções para campanhas eleitorais: redução de 25% a 50% na participação na subvenção pública para as campanhas prevista na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

A Lei da Paridade não comina, assim, a violação dos critérios de género com consequência idêntica à que o artigo 27.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais⁵⁸ prevê para os casos de inelegibilidades ou irregularidades não supridas: a rejeição das candidaturas. As listas desconformes, após publicadas, são *qua tale* submetidas a escrutínio. Este enquadramento legal permitiu que, não obstante as referidas consequências, em 2013, *todos* os partidos políticos, incluindo os Grupos de Cidadãos, tivessem violado a Lei da Paridade para as eleições locais. Em 2017, o Partido Comunista Português e o Bloco de Esquerda não registaram qualquer violação mas todas as demais forças políticas, incluindo os Grupos de Cidadãos, a mantiveram.

⁵⁵ Artigo 2.º, n.º 1 e 2, da Lei da Paridade.

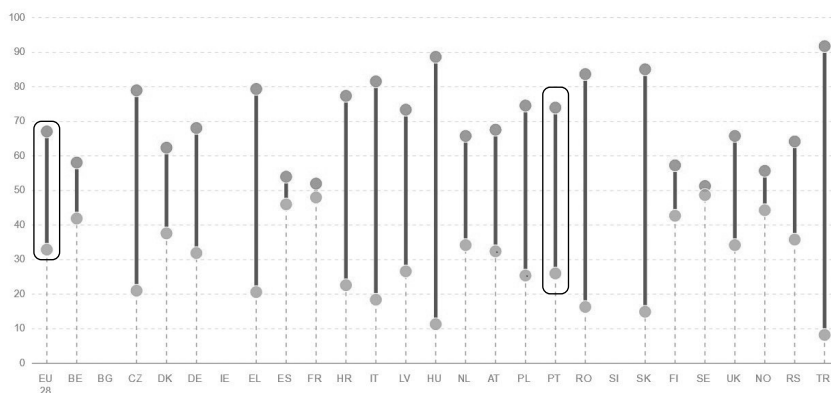
⁵⁶ Entendendo-se por *violação* a não correção das listas que não cumpram os critérios definidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º.

⁵⁷ Cf. artigo 4.º.

⁵⁸ Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.

Nos órgãos locais colegiais⁵⁹ tem-se verificado uma aproximação à média europeia, nos parlamentos regionais e locais⁶⁰. Regista-se, em Portugal uma representatividade de aproximadamente 20% de mulheres no conjunto dos parlamentos regionais e locais⁶¹ que tem vindo a aumentar ao longo do tempo (cf. Fig. 1).

Fig. 1 – Composição dos Parlamentos Regionais e Locais na UE⁶²



Os méritos da Lei da Paridade nesse aumento carecem de maior reflexão. No estudo de Pedro Nunes, prévio à Lei da Paridade, entre 1982 e 2005, constatou-se que a percentagem média de mulheres eleitas vereadoras foi de 10,74% e que, naquele período, a participação das mulheres já aumentava em todos os anos⁶³. Com referência à Assembleia Municipal, encontrou um panorama idêntico em termos de evolução: a percentagem média de mulheres eleitas foi de 13,59% e cresceu, no período, 9,46 pp.

No caso concreto da câmara municipal e de acordo com os resultados das Eleições Autárquicas de 2017, sendo embora visível o aumento do número de mulheres vereadoras, constata-se que a escolha e distribuição dos pelouros é ainda fortemente marcada em função do sexo. Às mulheres são maiorita-

⁵⁹ Assembleia Municipal, Assembleia de Freguesia e Câmara Municipal.

⁶⁰ A média da União Europeia é de 31%.

⁶¹ Este universo inclui os Parlamentos Regionais dos Açores e da Madeira, pelo que não é possível aplicar diretamente estes resultados aos órgãos colegiais das autarquias locais.

⁶² Fonte EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY, *Women and Men in Decision Making*, 2017, obtido em http://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_parl_wmid_regall_ass [18.11.2017].

⁶³ O maior aumento verificado se registou nas mulheres eleitas vereadoras, com 14,65 pp (1982-2005).

riamente atribuídos os pelouros mais relacionados com atividades de cuidado (Ação Social, Habitação, Família) e aos homens, os pelouros mais relacionados com o planeamento e infraestruturas (Urbanismo, Planeamento Urbano, Obras Municipais), considerados também os de maior prestígio. Analisou-se a distribuição de pelouros nos municípios de Lisboa, Porto, Coimbra, Faro, Funchal e Angra do Heroísmo, podendo, nesse universo, confirmar-se aquela premissa⁶⁴, o que indicia a verificação do chamado efeito *glass wall*.

A Lei da Paridade é aplicável apenas às listas plurinominais para a Assembleia da República, Parlamento Europeu e Autarquias Locais. Não obstante a sua aplicabilidade às autarquias locais, a Lei da Paridade não contém qualquer disposição que diga respeito ao sexo *dos cabeças de lista*. Os partidos políticos podem, assim, apresentar (e apresentam efetivamente) cabeças de lista, que o mesmo é dizer *candidatos a Presidente de Câmara*, sucessivamente do mesmo sexo em todas as eleições autárquicas.

Pedro Nunes concluiu que o princípio da igualdade formal, que permitiu às mulheres o acesso massivo à educação, à alfabetização e ao emprego, não tolerou, da mesma forma, uma robusta participação na administração autárquica que continuava, à data, “confrangedoramente baixa e com números ainda muito frágeis”⁶⁵. No mesmo sentido, Maria Helena Santos sublinhou a fraca evolução existente no poder local, identificando não só resistências mas também que o espírito da representação paritária não foi ainda verdadeiramente interiorizado pela elite política, fenómeno particularmente visível nos cargos políticos onde a Lei da Paridade não se aplica: nenhuma mulher ocupou o cargo de Presidente da República em Portugal e ao nível local o número de Presidente de Câmara mulheres é extremamente baixo⁶⁶.

A continuar a progressão ao ritmo atual (2.5 p.p. por ato eleitoral), a paridade só seria atingida num horizonte de 10 atos eleitorais, ou seja, daqui a 40 anos. Por esse facto, é necessário repensar medidas de promoção da paridade. É certo, como afirma Maria Helena Santos que, embora este tipo de medidas como

⁶⁴ Os pelouros da Ação Social, Juventude, Família e Cultura estão são exercidos em Lisboa, Funchal e Angra do Heroísmo, por Vereadoras e no Porto, em Coimbra e Faro, por Vereadores. Os pelouros do Urbanismo, Licenciamento, Obras Municipais e Fiscalização estão atribuídos a Vereadores do sexo masculino em Lisboa, Porto, Coimbra, Funchal e Angra do Heroísmo e apenas em Faro o cargo é desempenhado por uma mulher (a Vereadora Sophie Matias, Designada pelo Despacho 229/2017/CM, que detém os pelouros do Planeamento Urbano, Urbanismo, Reabilitação urbana, Infraestruturas, Toponímia, Ilhas e Campismo, Ocupação da Via Pública, Publicidade, Mobilidade, Trânsito, Transportes e Estacionamento, Energia, Agricultura, caça e florestas e Comércio, Feiras, Mercados e Venda Ambulante).

⁶⁵ Cf. PEDRO NUNES, “Participação das mulheres na política autárquica...”, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁶ Cf. M. H. SANTOS, “A participação das mulheres na política: Um olhar especial no poder local”, *Divulgar (CIG)*, 2017, obtido em <https://www.cig.gov.pt/2017/09/a-participacao-das-mulheres-na-politica-um-olhar-especial-no-poder-local/> [18.11.2017].

a Lei da Paridade constituam um mecanismo crucial, não são uma condição necessária nem suficiente⁶⁷. Para assegurar a promoção de uma igualdade de gênero mais efetiva deverá equacionar-se o recurso a estratégias alternativas ou complementares, da sociedade civil, dos partidos políticos ou do Estado. Simplesmente *adicionar mulheres*⁶⁸ sem alteração do paradigma social de liderança política não irá solucionar o problema. Para fazer face aos novos desafios que se apresentam à questão da igualdade de gênero, é necessário refletir sobre algumas necessidades, umas de caráter transversal a todas as áreas e outras específicas para o problema da participação das mulheres no poder local. Com o propósito de serem revisitadas em investigações futuras, deixam-se as seguintes notas:

a. Necessidades transversais:

- i. Sublinhar academicamente a pertinência do tema e de promover o estudo e a produção científica que o tenham por objeto;
- ii. Enfocar a problemática da paridade não como um problema *de mulheres*, a ser resolvido *por mulheres e em benefício das mulheres* mas como um problema das comunidades, a ser solucionado no contexto geral da sociedade e com recurso a todos os mecanismos sociopolíticos disponíveis;
- iii. Envolver os mecanismos de discriminação positiva com medidas que incentivem a alteração do paradigma da família e da esfera privada como áreas femininas e do poder e da esfera pública como áreas masculinas, promovendo a família e parentalidade como uma *tarefa social sem gênero*.

b. Necessidades específicas do poder local:

- i. Equacionar mecanismos de promoção da igualdade material mais adequados às especificidades do poder local, que abranjam os cabeças de lista candidatos à câmara municipal, uma vez que os existentes são aí insuficientes porquanto permitem a subsistência de um mercado desequilíbrio de cabeças de lista do sexo masculino. Uma via possível seria a introdução de incentivos aos partidos políticos para que prati-

⁶⁷ Na Finlândia e na Dinamarca, os níveis de representatividade das mulheres são de 42,0% e 37,4%, respetivamente e não existem mecanismos legais de paridade enquanto no Brasil, em que tais mecanismos existem, a representatividade das mulheres é de 10,7%. Cf. M. H. SANTOS, “A participação das mulheres na política...”, *op. cit.*

⁶⁸ “[F]eminist and women’s research is informing this biggest project: not just adding women in but transforming conceptions of what good leadership is”. Cf. A. SINCLAIR, “Not just adding women in: Women re-making leadership”, *op. cit.*, p. 18.

quem a alternância do género dos cabeças de lista em atos eleitorais sucessivos;

- ii. Reequacionar e reinventar o sistema eleitoral e sobretudo os sistemas partidários, para que o caminho da Paridade não seja feito exclusivamente à custa de *adição de mulheres ao poder* mas resulte de uma transformação das concepções de poder e liderança.

7. Conclusões

A análise dos resultados eleitorais locais desde 1976 a 2017 revelou que o número de Presidentes de Câmara do sexo feminino eleitas desde o início da democracia portuguesa é extremamente baixo e denuncia a verificação do efeito *glass ceiling*.

A análise da distribuição de pelouros nos municípios de Lisboa, Porto, Coimbra, Faro, Funchal e Angra do Heroísmo, em consequência das eleições de 1 de outubro de 2017, revelou que os pelouros da Ação Social, Juventude, Família e Cultura estão são exercidos em igual número por Vereadoras (Lisboa, Funchal e Angra do Heroísmo) e por Vereadores (Porto, Coimbra e Faro). Os pelouros do Urbanismo, Licenciamento, Obras Municipais e Fiscalização, todavia, estão atribuídos a Vereadores do sexo masculino em todos os municípios e apenas em Faro o cargo é desempenhado por uma mulher, o que indicia a verificação do efeito *glass wall*.

Esta reduzida representatividade pode ser explicada por um conjunto de quatro fatores, que se constatou subsistirem: um fator histórico (exercício do direito de voto tardio para as eleições locais e proibição de exercício de cargos dirigentes na administração local), um fator social (esfera privada considerada um domínio feminino e esfera pública, domínio masculino), um fator político (os partidos políticos escolhem um número muito baixo de mulheres para cabeça de lista nas eleições autárquicas, sendo as máquinas partidárias ainda um mundo masculino) e um fator legal (a Lei da Paridade é inaplicável na eleição do Presidente da Câmara).

O Congresso Internacional *Igualdade de Género: Velhos e Novos Desafios* pressupõe que se equacionem, perspetivem e proponham *novos desafios* em cada uma das matérias abordadas. O grande novo desafio identificado na temática da participação das mulheres no poder consiste, em nosso entender, na excessiva convicção da irreversibilidade das conquistas e sobretudo a ideia instalada de que o problema não existe. Existe, de facto, na população em geral, uma convicção de que se têm promovido grandes avanços rumo à igualdade e essa convicção também se encontra na comunidade académica. Já em 2010, Teresa Pizarro Beleza apontava essa ideologia académica dominante de que “o problema juridicamente não existe” como um grande obstáculo ao progresso

desta área científica. Essa percepção resulta sublinhada e validada pela conquista da igualdade formal, com a abolição de toda a legislação discriminatória, e pela introdução, no ordenamento jurídico, de medidas materiais de discriminação positiva, como a Lei da Paridade, que podem sugerir a falta de atualidade e pertinência do tema.

Porém, um olhar mais profundo, concatenado com evidência empírica, que ultrapasse a lisa superfície do ordenamento jurídico formal, denuncia que a implementação da igualdade material entre homens e mulheres, imposta ao Estado pela norma-fim constante da alínea *h*) do artigo 9.º da Constituição⁶⁹, está ainda longe de ser afirmar, exigindo uma *reequação* dos mecanismos paritários a diversos níveis, nomeadamente ao nível social, eleitoral e partidário.

⁶⁹ Aditado pela Revisão Constitucional de 1989 (Lei Constitucional n.º 1/89, de 1 de junho).