

## A Participação das Mulheres no Poder Local em Portugal: Velhos e Novos Desafios

### Women's Participation in Portuguese Local Governments: Old and New Challenges

Eva Cristina da Silva Gonçalves Macedo (Doutoranda<sup>1</sup>); Isabel Celeste Fonseca (PhD<sup>2</sup>).

*1 Doutoranda em Ciências Jurídicas Públicas, na Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga e Professora Adjunta Convidada no Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Barcelos, Portugal;*

*2 Orientadora, Professora Auxiliar na Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, Portugal.*

*emacedo@ipca.pt; ifonseca@direito.uminho.pt*

### Resumo

Revelando-se como o terceiro dos oito Objetivos do Milénio da Organização das Nações Unidas<sup>1</sup>, a igualdade de género ascende a assunto de Direitos Humanos. Contudo, a afetação das mulheres a certas funções (*glass wall*) e a dificuldade de acesso ao poder político (*glass ceiling*) correspondem ainda ao estado da arte no tema. Aliás, nas eleições autárquicas de 2013 e 2017 registou-se uma baixa representatividade das mulheres, sendo ela significativa ao exercício da função de Presidente da Câmara Municipal (adiante, PCM) o que indicia o efeito *glass ceiling* e contraria a tendência, na investigação comparada, de uma representatividade feminina tanto maior quando mais baixo o nível de governação. Analisou-se a distribuição de pelouros aos Vereadores, nos municípios de Lisboa, Porto, Coimbra, Faro, Funchal e Angra do Heroísmo, procurando indagar a efetiva presença do efeito *glass wall*. Da análise resultou um conjunto de quatro fatores como explicação para os dados encontrados, tendo sido equacionada a eficácia da Lei da Paridade como mecanismo promotor do acesso das mulheres ao poder local.

*The United Nations have established Gender Equality as the third amongst eight Millennium Development Goals, so it is beginning to be seen as a matter of Human Rights. However, women still tend to be appointed for certain jobs – glass wall effect – and it still is difficult for them to reach leadership positions – glass ceiling effect. 2013 and 2017 local elections results reveal a feminine under representation, mainly as Mayors, which indicates a glass ceiling effect. The way tasks were assigned by the Mayor among Local Deputies, in 2017, in Lisbon, Oporto, Coimbra, Faro, Funchal and Angra do Heroísmo indicates the glass wall effect. We present a possible explanation for this in four factors and we also question the efficacy of Parity Law as a mechanism to promote women's access to local power.*

Palavras-chave: Igualdade de género, paridade, poder local.

*Key words: Gender Equality, parity, local governments*

### Introdução

A subrepresentação das mulheres no poder político tem consequências perniciosas no estado

<sup>1</sup> Cfr. ONU, 2000, Declaração do Milénio.

das democracias, sublinhadas por entidades nacionais, comunitárias e internacionais (e.g. CITE, CIG, União Europeia, Comissão Europeia, Conselho da Europa, Parlamento Europeu, EIGE, ONU, OCDE e CPLP). Neste sentido, apraz questionar o posicionamento do Direito face a uma eventual supremacia efetiva dos homens sobre as mulheres, sobretudo em ordenamentos jurídicos que consagrem a *promoção ativa da igualdade material*<sup>2</sup>, como o português. A importância do poder local no panorama político é reconhecida pelo legislador e pela doutrina. Dentro do poder local, a figura do PCM ergue-se como primordial, do ponto de vista jurídico (pelas competências que legalmente detém) e do ponto de vista político, estratégico e social (pelo impacto que tem na gestão do executivo, na inter-relação entre os órgãos municipais e na dinâmica das sociedades locais). Em 2017, foram eleitas apenas 32 mulheres PCM, atingindo-se um limiar histórico de 10% do total de eleitos. A distribuição de pelouros pelos Vereadores, da competência do PCM<sup>3</sup> é ainda fortemente marcada em função do sexo: os pelouros das obras municipais, obras particulares, planeamento e finanças são maioritariamente atribuídos a homens. Face a esta constatação, questionar-se-á o papel da Lei da Paridade no acesso ao cargo eletivo de PCM e, para tal, apresentar-se-á: (1.) um enquadramento da representatividade das mulheres no poder local; (2.) uma análise dos dados das Eleições Autárquicas de 2013 e 2017; e (3.) uma possível explicação para os resultados encontrados.

## Metodologia

O objeto de estudo – a *situação real das mulheres no exercício de direitos políticos*<sup>4</sup> – reclama uma aproximação empírica, ainda que pouco usual em trabalhos na área jurídica<sup>5</sup>. Como salientou muito recentemente o Conselho da Europa<sup>6</sup>, os números não são apenas números: revelam a extensão da abertura dos processos de decisão públicos e políticos às mulheres e demonstram o quão democráticos e justos eles são. Recolheu-se e analisou-se um conjunto de documentos produzidos por entidades internacionais, comunitárias e nacionais que têm sublinhado a importância da participação das mulheres no poder político (e.g. ONU, OCDE, CPLP, União Europeia, Comissão Europeia, Conselho da Europa, Parlamento Europeu, EIGE, CITE, CIG). Realizou-se recolha e tratamento dos dados e dos resultados das duas últimas eleições autárquicas (2013 e 2017). Para apurar a verificação do efeito *glass ceiling*, analisou-se o quadro final de apuramento das eleições autárquicas de 2013 e 2017, a partir dos dados publicados pela Direção-Geral da Administração Interna na sua página oficial (<https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas>), da Comissão Nacional de Eleições (CNE) em <http://www.cne.pt/listagem/eleicoes/5> e contabilizou-se o número de Presidentes da Câmara eleitos por cada sexo, com recurso aos dados da DGAI, CNE, PORDATA e Dicionário Biográfico

<sup>2</sup> Cfr. alínea h) do artigo 9º CRP, que introduziu a promoção da igualdade entre mulheres e homens como tarefa fundamental do Estado, aditada pelo artigo 6º da Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de setembro (Quarta Revisão Constitucional), publicada no Diário da República, I Série-A, nº 218, págs. 5130-5196.

<sup>3</sup> Cfr. art. 36º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro

<sup>4</sup> Recorrendo à expressão utilizada por Teresa Pizarro Beleza, *Direito das Mulheres e da Igualdade Social. A Construção Jurídica das Relações de Género*, Almedina, 2010, p. 23.

<sup>5</sup> Beleza, 2010, op. cit., p. 23 enfatiza também a necessidade de abordagens empíricas nesta matéria e reconhece igualmente que são pouco habituais nos estudos jurídicos.

<sup>6</sup> Cfr. Conselho da Europa, 2017, p. 17.

do Poder Local em Portugal. Para apurar o efeito *glass wall*, analisou-se a distribuição de pelouros pelos Vereadores eleitos, nas Eleições Autárquicas de 2017, nos municípios de Lisboa, Porto, Coimbra, Faro, Funchal e Angra do Heroísmo, partindo dos dados constantes da página oficial dos respetivos municípios.

## Resultados e Discussão

**(1.) Enquadramento da representatividade das mulheres no poder local:** a subrepresentação das mulheres no poder político (i.) revela um nível de garantia dos direitos políticos das mulheres inferior ao dos homens; (ii.) constitui um obstáculo à promoção efetiva dos direitos humanos das mulheres e constitui um obstáculo à efetiva realização da igualdade entre mulheres e homens, (iii) atentando, em suma, contra a coesão social e a sustentabilidade dos regimes democráticos. Não obstante, a literatura que versa sobre a representatividade política feminina no poder local é escassa. No Direito, Teresa P. Beleza e Vera Raposo são exceção, mas a sua análise não abrange as autarquias locais. Nas Ciências Sociais, o amplo estudo de Helena Rato cingiu-se à Administração Central<sup>7</sup>; Albertina Jordão, Ana Paula Saraiva, Maria Helena Santos e Pedro Nunes, embora abordem o poder local, não destacam no quadro do regime eleitoral português a eleição em particular do PCM<sup>8</sup>. Na União Europeia, existem apenas 13,4% de mulheres na posição de *Mayor*, sendo que, neste indicador, nenhum país da União atingiu os 40% de representatividade feminina<sup>9</sup>. A população portuguesa é composta por 53% de mulheres<sup>10</sup>, das quais 20,4% completaram escolaridade de nível superior<sup>11</sup>. O sistema de governo municipal português é constitucionalmente desenhado tendo sido densificado pelo legislador ordinário como um sistema atípico, composto por dois órgãos colegiais eleitos diretamente por sufrágio universal direto, sendo certo que o PCM é igualmente eleito directamente, por corresponder ao candidato que encabeça a lista mais votada à câmara municipal. Ainda que não identificado como órgão autónomo, em relação aos demais órgãos colegiais, o PCM é, contudo, detentor de uma vasta gama de competências próprias, podendo exercer competências delegadas do órgão (executivo) e delegar e subdelegar competências. Em caso de urgência, pode mesmo exercer *todas as competências* da câmara municipal. Dispõe ainda de um leque de prerrogativas que fortalecem a sua posição dentro do modelo de governo local: a escolha do Vice-Presidente e a atribuição de pelouros aos Vereadores. Trata-se de um cargo eletivo com fortíssima presença junto do eleitorado que, com frequência, determina o seu sentido de voto no partido que represente o candidato da sua preferência e não o inverso. Por tudo isso, a doutrina tem alertado para o

<sup>7</sup> Rato, Madureira, Alexandre, Rodrigues & Oliveira, 2007, Igualdade de Género na Administração Central Portuguesa.

<sup>8</sup> Vide dos referidos autores Maria Helena Santos (2017), A Participação das Mulheres na Política – um olhar especial ao poder local; Albertina Jordão (2015), Estudo sobre a aplicação da Lei da Paridade no projeto Promoção da Cidadania e Igualdade de Género; Pedro Nunes (2008) 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. Poderá destacar-se ainda a análise teórica de Miguel Vale de Almeida, conforme nota Beleza, p. 102.

<sup>9</sup> Segundo dados recolhidos pelo EIGE em 28 países da União Europeia e sete outros países da Europa (Cfr. Conselho da Europa, 2007, p. 8).

<sup>10</sup> Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística, de 2017, Portugal tem 10.341.330 habitantes, dos quais 5.480.904 mulheres.

<sup>11</sup> Segundo o PORDATA (2017) dos portugueses que completaram escolaridade de nível superior, 20,4% são mulheres e 14,9% homens.

fenómeno de *presidencialismo* do modelo de governo municipal, em Portugal. Estamos certos, pois, que qualquer sistema de paridade que não leve em conta esta particularidade do regime eleitoral do governo local em Portugal e o fenómeno de presidencialismo maximizado pela lei 75/2013 falhará sempre por defeito no seu propósito de “efetivar a participação tanto de homens como de mulheres na vida política portuguesa”, propósito confesso do legislador no Preâmbulo da Lei da Paridade. Vários autores<sup>12</sup> defendem que o estado da legislação sobre *affirmative actions* é muito revelador da cultura de valores de um país. Porém, a verificação da sua *existência* não basta para que se conclua pela sua *suficiência*. A monitorização da sua *eficácia* é imprescindível.

**(2.) Análise das Eleições Autárquicas de 2013 e 2017:** constatou-se existir assimetria de género no exercício de direitos políticos nos municípios, sobretudo no cargo de PCM. Existem fatores de distorção do funcionamento do mercado político municipal em desfavor das mulheres. O número de PCM do sexo feminino eleitas desde o 25 de abril de 1974 é extremamente baixo: 5 em 1976, 4 em 1979, 6 em 1982, 4 em 1985, 5 nas duas eleições seguintes, 12 em 1997, 16 em 2001, 19 em 2005, 23 em 2009 e 2013 e 32 em 2017. Em 2013, registaram-se 1.326 candidatos a PCM: 1.150 homens (86,4%) e 176 mulheres (13,5%). Em 2017, o total de candidatos elevou-se para 1404<sup>13</sup>: 1138 (81,0%) homens e 266 mulheres (18,9%). O aumento de mulheres eleitas PCM, de 2013 para 2017, foi de 2,59 p.p. A manter-se este ritmo de crescimento, serão necessários dez atos eleitorais (40 anos) para atingir o limiar de paridade de 33%<sup>14</sup>. Em 2013, nos 308 municípios portugueses<sup>15</sup>, houve 285 em que não foi eleita PCM *nenhuma mulher* e, em 2017 o mesmo sucedeu em 276 municípios. O desequilíbrio de género evidencia-se numa análise desagregada territorialmente: em 2013, dos 20 círculos eleitorais, em 9<sup>16</sup> (Beja, Braga, Castelo Branco, Guarda, Leiria, Viana do Castelo, Viseu e Açores) não foi eleita PCM qualquer mulher e, em 2017, tal situação manteve-se em 7 círculos (Beja, Braga, Castelo Branco, Guarda, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu<sup>17</sup>), todos do norte e/ou do interior. Segundo dados da DGAI<sup>18</sup> 48,6% das mulheres eleitas em 2013 têm responsabilidades familiares (casadas ou em união de facto): 54,4% das Vereadoras, 50% das Presidentes da Assembleia Municipal, 38,1% dos seus membros, 54,6% das Presidentes da Junta, 47,2% das Vogais da Junta, 47,4% das Presidentes da Assembleia de Freguesia, 40,4% dos seus membros e **56,5% das PCM.** **(3.) Possível explicação para os resultados encontrados:** (i) um *fator histórico*: Portugal foi o último dos países da União Europeia a consagrar o sufrágio universal, em 1976. Historicamente as mulheres foram legalmente afastadas das posições de liderança de âmbito local: proibidas de votar para as juntas e câmaras, pelo Decreto nº 19.694 de 1931 (inalterado, quanto ao poder local, pela Lei nº 2137, de 26 de dezembro de 1968) e proibidas de exercer cargos dirigentes na Administração local, pelo artigo 488º do Código Administrativo (até à publicação do Decreto-Lei nº 492/74, de 27

---

<sup>12</sup> Entre os quais se destacam Peters, A. (1999) e Diaz, M. M., & Millns, S. (2004).

<sup>13</sup> Direção-Geral da Administração Interna (2017).

<sup>14</sup> Entretanto já elevado para 40% pela Proposta de Lei nº 117/X

<sup>15</sup> Em 1976, existiam 304 municípios em Portugal, de 1979 a 2001, passaram a 305 e, de 2011 em diante, 308.

<sup>16</sup> Estes nove círculos eleitorais abrangem 136 municípios.

<sup>17</sup> A que correspondem 101 municípios.

<sup>18</sup> Direção-Geral da Administração Interna (2014), *Perfil do Autarca 2013*, p. 284.

de setembro); (ii) um *fator social*: grande parte das eleitas locais detém responsabilidades familiares. A esfera pública é ainda considerada um domínio masculino, constatando-se que a realização de trabalho de cuidado não remunerado recai ainda predominantemente sobre as mulheres, o que dificulta a conciliação entre a vida familiar e a vida pública (política) das mulheres autarcas; (iii) um *fator político*: os partidos políticos escolhem um número muito reduzido de mulheres para cabeça de lista nas eleições autárquicas, conforme resulta da constatada disparidade de género dos candidatos a PCM; (iv) um *fator legal*: na eleição para os órgãos colegiais, a Lei da Paridade tem potencialidade para promover a representatividade de mulheres, até ao limiar de paridade. Não obstante, até às eleições de 2017, todos os partidos políticos concorreram com listas violadoras da Lei da Paridade. Por não existir, até agora, a cominação de rejeição de listas violadoras, aquelas foram submetidas a votação, contribuindo para um enviesamento de género nos resultados eleitorais. A Proposta de Lei nº 117/X, de alteração à Lei da Paridade, consagra três medidas importantes: (i) a elevação do limiar de paridade para 40%; (ii) a proibição de identidade de sexo dos dois primeiros candidatos da lista; (iii) a cominação de rejeição para as listas violadoras. Não tem, todavia, qualquer aplicabilidade na eleição do PCM, porquanto não existe qualquer disposição na Lei da Paridade sobre o sexo do candidato apresentado pelos partidos como cabeça-de-lista.

## Conclusões

A representatividade das mulheres no cargo de PCM é extremamente baixa e indicia o efeito *glass ceiling*. A distribuição de pelouros pelos Vereadores indicia o efeito *glass wall*. Os dados apresentados acompanham Baum & Espírito-Santo na conclusão de que o *deficit* representativo das mulheres nos cargos de decisão política mantém mais débil a democracia portuguesa<sup>19</sup>. Esta reduzida representatividade pode ser explicada por um conjunto de quatro fatores: histórico, social, político e legal, consistindo este na inaplicabilidade da Lei da Paridade à eleição do PCM, por não conter qualquer disposição relativa ao sexo do candidato cabeça-de-lista. Há uma excessiva convicção na irreversibilidade das conquistas, que constitui um obstáculo ao progresso desta área científica e o grande novo desafio que ela enfrenta. A ideologia académica dominante é a de que o problema juridicamente não existe, perceção validada pela conquista da igualdade formal e pela adoção de medidas de discriminação positiva, como a Lei da Paridade. Porém, um olhar mais profundo, concatenado com evidência empírica, denuncia que a implementação da igualdade material entre homens e mulheres, imposta ao Estado pela norma-tarefa da alínea h) do artigo 9º da Constituição<sup>20</sup> ainda não se realizou e exige a reequação de mecanismos paritários. O cargo eletivo de PCM permanece à margem da Paridade. Embora por força das alterações da Proposta de Lei nº 117/X venha a deixar de ser possível submeter a escrutínio listas violadoras, o regime jurídico de paridade permanecerá totalmente inoperante na eleição do PCM, podendo o cabeça-de-lista continuar a ser indefinidamente do sexo masculino. Se não mais, a *responsabilidade intergeracional* impele à ação nesta matéria: que motivos se aduzirão perante as

<sup>19</sup> Cfr. Baum & Espírito Santo, 2004, p. 264.

<sup>20</sup> Aditado pela Revisão Constitucional de 1989 (Lei Constitucional nº 1/89, de 1 de junho).

gerações futuras de homens e mulheres para justificar que se lhes deixe de herança um *status quo* de desequilíbrio, desigualdade e *deficit* democrático, quando existem hoje ferramentas que comprovadamente contribuem para a sua diminuição e potencial eliminação?

## Referências

- Almeida, M. A. (2014), Dicionário Biográfico do Poder Local em Portugal 1936-2013, e-book, in [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), acessado em 12.04.2017;
- Baum, M., & Espírito-Santo, A. (2004). Desigualdades de Género em Portugal: a participação política das mulheres. Em Imprensa de Ciências Sociais & Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (Eds.), *Portugal a Votos: as eleições legislativas de 2002* (pp. 261–299). Lisboa;
- Beleza, Teresa Pizarro, Direito das Mulheres e da Igualdade Social. A Construção Jurídica das Relações de Género, Almedina, 2010;
- Conselho da Europa. (2017). *Balanced Participation of Women and Men in Decision-Making. Analytical Report - 2016 data*. Obtido de <https://rm.coe.int/analytical-report-data-2016-/1680751a3e>
- Diaz, M. M., & Millns, S. (2004). Parity, Power and Representative Politics: The Elusive Pursuit of Gender Equality in Europe. *Feminist Legal Studies*, 12, 279–302. <https://doi.org/10.1007/s10691-004-4986-1>;
- DGAI (2014) *Perfil do Autarca*, Ministério da Administração Interna, Lisboa;
- European Institute for Gender Equality. (2017). *Women and Men in Decision Making*. Obtido de [http://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm\\_pol\\_parl\\_\\_wmid\\_regall\\_ass](http://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_parl__wmid_regall_ass)
- Instituto Nacional de Estatística. (2017). Portal do Instituto Nacional de Estatística. Obtido 18 de Novembro de 2017, de [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine\\_main&xpid=INE](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE);
- Ministério da Administração Interna. (2013). Autárquicas 2013. Obtido 18 de Novembro de 2017, de <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2013/candidatos.html>;
- Ministério da Administração Interna. (2017). Autárquicas 2017. Obtido em 18 de Novembro de 2017, de <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/candidatos.html>;
- Nunes, P. (2008). 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*, VI(January 2008), 11–34;
- Organização das Nações Unidas. (2000). *Declaração do Milénio*. Obtido de <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>;
- Peters, A. (1999). *Women, quotas, and constitutions: a comparative study of affirmative action for women under American, German, EC, and international law*. Boston.
- PORDATA. (2017). Base de Dados de Portugal Contemporâneo. Obtido 18 de Novembro de 2017, de <http://www.pordata.pt/Portugal>;
- Rato, H., Madureira, C., Alexandre, H., Rodrigues, M., & Oliveira, T. (2007). *A Igualdade de Género na Administração Pública Central Portuguesa*. Coimbra: Almedina;
- Santos, M. H. (2017). A Participação das mulheres na política – um olhar especial no poder local - CIG. Obtido em 16 de novembro de 2017 de <https://www.cig.gov.pt/2017/09/>