

Liderança política no feminino

As presidentes de câmara no poder local em Portugal

ANA PAULA SARAIVA*

Resumo. Neste artigo pretende-se caracterizar a representação política feminina na liderança do órgão executivo municipal entre 1974 e 2016. A partir desta amostra abrangente de dados, é assinalada a distribuição partidária e geográfica dos mandatos femininos na liderança das Câmaras Municipais e demonstrada a presença residual de mulheres nessa instância governativa. Num cenário em que a nota dominante é a presença simbólica de mulheres em cargos de liderança, sublinha-se a relevância da representação política das presidentes de Câmara.

Palavras-chave: liderança e género; paridade; poder local.

.....

* anasaraivaz@gmail.com

Women's political leadership: Women mayor's in Portugal.

This article reports a comprehensive overview of data, referring to forty years of democracy, on women's political representation in leadership roles, in Portuguese Municipalities.

Keywords: *Women's Political Leadership; Local Government.*

1. INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2016, entrou em vigor a *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*⁽¹⁾, um plano de ação global das Nações Unidas (ONU) que compreende a definição de políticas para o desenvolvimento sustentável nas suas várias dimensões (social, económico, ambiental) (CIG, 2017). A *Agenda 2030*, adotada na 70.^a Assembleia-Geral da ONU⁽²⁾, assenta em 17 objetivos, declinados em 169 metas e indicadores respetivos (ONU, 2017). O quinto *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável* (ODS) tem por ambição a igualdade de género e inclui como meta “a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, económica e pública” (UNRIC, 2017, p. 10). Com efeito, a liderança das mulheres, no sentido de terem poder, enquanto capacidade de deliberar, agir e exercer influência sobre um grupo (Barracho & Martins, 2010), é um tópico assinalado pela comunidade internacional a partir da adoção da *Plataforma de Ação de Pequim (Plataforma)*, no âmbito da IV Conferência Mundial da ONU sobre as Mulheres, em 1995.

A *Plataforma* enuncia doze áreas consideradas decisivas nos direitos humanos das mulheres (UNWOMEN, 2017), sendo de relevar “as questões relacionadas com o acesso ao poder e a sua partilha” (Monteiro, 2010, p. 360). Neste contexto, é sublinhada a necessidade de adotar medidas especiais para incrementar a participação das mulheres na política ativa que inspirou campanhas em vários países com vista à adoção de quotas de 30% (IPU, 2015), meta que veio a alterar-se, no início dos anos 2000, posicionando-se em 50%, com o objetivo de atingir uma situação entendida como “paridade” (*Ibidem*). Com a *Plataforma*, é inaugurada uma visão transversal da igualdade que implica a integração de uma perspetiva de género⁽³⁾ na formulação, implementação e avaliação de todas as políticas e ações (*gender mainstreaming*), em articulação com a promoção do acesso das mulheres a recursos e autonomia (*women’s empowerment*) (Monteiro, 2010).

A diretriz presente na *Agenda 2030* vem agora validar e posicionar a liderança política das mulheres em todas as assembleias políticas, como chefes de Estado ou de Governo, membros do Parlamento e na liderança do

1. Resolução A/RES/70/1 de 2015. Documento adotado por 193 países, incluindo Portugal.
2. Cimeira de chefes de Estado e de Governo, realizada em setembro de 2015.
3. Sobre o conceito de género, cf. Lígia Amâncio, 2003.

Poder Local (*local government*) (Puri, 2016). A este propósito, foi reconhecida pela ONU a lacuna de conhecimento sobre o Poder Local (UNWOMEN, 2016) e sublinhada a necessidade de estabelecer um indicador, no contexto dos ODS, de modo a efetuar o levantamento sistemático de dados e avaliar a proporção de mulheres eleitas localmente (*Idem*).

O Poder Local é a instância governativa que, de forma mais direta e imediata, exerce influência na vida das populações e está numa posição privilegiada para identificar necessidades e intervir na melhoria das suas condições de vida (CEMR, 2017). Neste sentido, pode desenvolver um papel decisivo para combater “a persistência e a reprodução das desigualdades e para promover uma sociedade verdadeiramente igualitária” (ANMP, 2017, p. 3), como ratificado pela *Carta Europeia para a Igualdade das mulheres e dos homens na vida local*. Por outro lado, o Poder Local é um importante patamar político, nomeadamente pelo número de eleitos representantes da população que envolve e enquanto “*escola* de participação política” (OMC, 2003, p. 8).

O presente artigo sobre representação política feminina no Poder Local incide sobre os municípios e, em particular, sobre a Câmara Municipal (CM), órgão colegial de tipo executivo ao qual está atribuída a gestão permanente dos assuntos municipais. Esta opção permite estudar o único tipo de autarquia que internacionalmente tem existência universal (Amaral, 1988; UNWOMEN, 2016) e centrar o estudo nas presidentes de câmara, ou seja, nas figuras (femininas) que representam o verdadeiro centro do poder no Poder Local⁽⁴⁾ (Oliveira, 2003). O estudo, cujo resultado apresentamos parcialmente, foi iniciado em 2013, coincidindo com o último ato eleitoral autárquico⁽⁵⁾, no âmbito da dissertação da autora. Reflete os desenvolvimentos doutrinários entretanto oferecidos à temática da sub-representação política⁽⁶⁾.

Desde a revolução democrática em 1974, Portugal esteve em consonância com a agenda internacional, verificando-se um compromisso político

-
4. É aceite pela maioria da doutrina (*e.g.*, Carla Gomes, Cândido de Oliveira, M. Rebelo de Sousa, Freitas do Amaral) que os presidentes de Câmara são órgãos executivos de natureza singular, pelo estatuto e autonomia, competências e poderes próprios, envolvimento na orgânica vigente, legitimidade reforçada pela eleição direta, embora essa referência seja omissa na CRP e legislação ordinária.
 5. As próximas autárquicas realizam-se a 1 de outubro de 2017.
 6. Dissertação com orientação científica do Prof. Dr. Hermenegildo F. Borges, submetida à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas e à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (mestrado conjunto), em setembro de 2014.

com a questão da igualdade que se refletiu no quadro jurídico-constitucional, garantindo às mulheres, desde logo formalmente, poderem eleger e ser eleitas⁽⁷⁾. O Estado português foi um dos primeiros a ratificarem, em 1980, a *Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres*, descrita como, “*the bill of rights for women*” (UNWOMEN, 2000); em 1986, no seguimento da adesão à CEE, vinculou-se às políticas públicas que intentam materializar o conceito de *gender mainstreaming* (Martins, 2015).

O processo de construção de um quadro legal e institucional igualitário conheceu um avanço significativo, em 1998, com a apresentação na Assembleia da República (AR) de uma Proposta de Lei conhecida como “Lei das Quotas”. Embora esta tentativa para promover a igualdade de oportunidades nas listas eleitorais falhasse, contribuiu para introduzir na agenda política o tema da desigualdade *de facto* da representação política das mulheres (Martins & Teixeira, 2005).

Finalmente, em 2006, é aprovada a Lei da Paridade, que estabelece uma representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos nas listas para a AR, Parlamento Europeu e órgãos do Poder Local⁽⁸⁾. O legislador português adotou a “quota-dupla” ou sistema “fecho éclair” (*Ibidem*), relativo à ordenação dos elementos dos dois sexos nas listas, que determina que cada terceiro candidato seja do sexo oposto. Deste modo, previne-se que as candidatas sejam colocadas no final das listas, com poucas possibilidades de eleição.

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

Espelhando a situação internacional, assinala-se em Portugal a escassez de publicações, artigos ou estudos académicos sobre questões eleitorais no Poder Local cuja análise integre a perspetiva de género⁽⁹⁾. Neste contexto,

7. CRP: art. 9.º h); art. 13.º (Princípio da Igualdade); art. 49.º (Direito de Sufrágio); art. 50.º (Direito de acesso a cargos públicos); art. 109.º (Participação Política).

8. A Lei previa uma exceção (n.º 4, art. 2.º), não se aplicando a representação mínima de 33,3% nas freguesias com 750 ou menos eleitores e municípios com 7500 ou menos eleitores, anulada por alteração à Lei, em 10 de março de 2017, a vigorar em 2018.

9. Quanto a dados oficiais, a DGAI publica, desde 1982, o “Perfil do Autarca” que inclui dados desagregados por sexo. Trata-se de estudos com a caracterização sociológica dos eleitos locais, existentes no âmbito do anterior Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.

o objetivo principal deste artigo é apresentar dados sistematizados que contribuam para o conhecimento da representação política das mulheres na liderança das CM. Concretamente, pretende-se esclarecer as seguintes questões: como evoluiu a sua representação e quais os obstáculos à atividade política das mulheres no Poder Local.

Do ponto de vista metodológico, as questões de investigação orientaram a procura de dois tipos de dados. Primeiramente, foram analisadas as seguintes fontes: resultados das eleições para os órgãos das autarquias locais; Comissão Nacional de Eleições (CNE)⁽¹⁰⁾ e Direção-Geral de Administração Interna (DGAI)⁽¹¹⁾; base de dados com o total de presidentes de câmara por partido (PORDATA); número de autarquias (ANMP); dados biográficos e/ou *curricula* das presidentes – *Dicionário biográfico do Poder Local em Portugal* (Almeida, 2014), sítios oficiais na internet das CM e AR; diplomas legais: Lei das Autarquias Locais (LAL)⁽¹²⁾, Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais⁽¹³⁾, Lei da Paridade (Lei)⁽¹⁴⁾, Lei dos Partidos Políticos⁽¹⁵⁾ e Constituição da República Portuguesa (CRP)⁽¹⁶⁾. Estas fontes permitiram a sistematização de dados em folhas de cálculo com recurso a *software Excel*, cujos resultados se apresentam no ponto seguinte.

Seguidamente, procedeu-se à realização de nove entrevistas em profundidade. A seleção incluiu mulheres presidentes e ex-presidentes de câmara, para permitir uma abordagem diacrónica dos tópicos em revista, com diferente filiação partidária, eleitas em quatro dos distritos mais feminizados⁽¹⁷⁾ ⁽¹⁸⁾. Optou-se por entrevistas estruturadas para aumentar a possibilidade de estabelecer comparações entre os dados recolhidos, sendo seguidas

-
10. Organismo independente, criado em 1975, instituído pela AR, para assegurar a igualdade de tratamento dos intervenientes nos processos eleitorais.
 11. Serviço central de suporte da administração direta do Estado, com competências na administração eleitoral. Atualmente extinta, a DGAI passou a integrar a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.
 12. Lei n.º 169/99 de 18 de setembro (atualização: Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março).
 13. Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (atualização: Lei n.º 72-A/2015 de 23 de julho).
 14. Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto.
 15. Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 agosto (atualização: Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de maio).
 16. CRP de 2 de abril de 1976 (atualização: Lei Const. 1/2005, de 12 de agosto).
 17. Trabalho de campo realizado entre julho e setembro de 2014, em Santarém, Portalegre, Lisboa e Setúbal.
 18. O grupo pesquisado situa-se nas faixas etárias: 36-45 (duas); 46-55 (quatro); + de 56 anos (três).

as orientações metodológicas sobre análise de conteúdo de entrevistas de Laurence Bardin (2013). No corpo do texto, apresentam-se citações que correspondem às unidades de contexto selecionadas. Estes dados, baseando-se numa amostra não aleatória, apresentam limitações quanto à capacidade de produzir inferências e generalizações de pendor estatístico, pelo que os resultados apresentados neste segundo estudo têm um carácter exploratório e devem ser validados, em pesquisas futuras, de forma mais sistemática. Apesar desta limitação, considera-se o estudo pertinente por apresentar uma perspetiva de análise válida para suportar uma generalização analítica, útil em estudos posteriores (Rodrigues, 2012).

3. EVOLUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DA LIDERANÇA POLÍTICA FEMININA NAS CÂMARAS MUNICIPAIS

3.1. Poder Local. Uma das inovações da Constituição de 1976 respeita à consagração da autonomia local em rompimento frontal com o modelo autoritário e com as estruturas de tipo centralizado do anterior ordenamento (Nabais, 2010). O tratamento normativo das entidades territoriais locais (autarquias locais) encontra-se em título próprio (Título VIII)⁽¹⁹⁾ denominado “Poder Local”, expressão inaugural, sem correspondente nas Constituições anteriores, com o propósito de vincar a diferença entre a instituição existente no Estado Novo e uma nova noção de autarquia do Estado de Direito democrático, em que as populações elegem os seus representantes políticos locais.

O sistema organizacional e político do Estado português caracteriza-se pela descentralização administrativa e territorial, concretizada numa estatuição específica, que equipara os órgãos do Poder Local aos órgãos de soberania (Miranda, 1983). Neste modelo de Estado descentralizado, as autarquias locais são investidas de atribuições, funções e competências próprias, nos termos definidos pela LAL, com respeito pelo princípio da subsidiariedade, o qual “postula a autonomia máxima das comunidades locais” (Nabais, 2010, p. 69).

19. Arts. 235.º a 265.º.

As autarquias locais são as freguesias e os municípios. Os 308 municípios hoje existentes⁽²⁰⁾ estão distribuídos do seguinte modo: 278 no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores (RAA) e 11 na Região Autónoma da Madeira (RAM).

Quanto ao regime eleitoral, os titulares dos órgãos das autarquias locais, a saber, a Assembleia de Freguesia, a Assembleia Municipal e a CM, são eleitos direta e simultaneamente pelas populações, em função das respetivas circunscrições, sendo que a/o primeira/o candidata/o da lista mais votada para a CM é nomeada/o presidente por um mandato de quatro anos⁽²¹⁾.

Além dos mandatos que resultam de sufrágio, verifica-se a ocorrência de mandatos por nomeação, situação em que as/os presidentes eleitas/os não concluem (morte, renúncia, perda de mandato) ou interrompem (suspensão temporária) os seus mandatos e são substituídas/os por quem se seguia na lista que lideravam, visando tal substituição o cumprimento do tempo restante (ou parte) desse mandato.

3.2. Transição: 1974-1976 / Distribuição de mandatos eleitorais:

1976-2013. Com a Revolução em abril de 1974, os presidentes de câmara são destituídos, situação em que o funcionamento das CM é assegurado por comissões administrativas integradas “por personalidades independentes ou pertencentes a grupos e correntes políticas que se identifiquem com o Programa do MFA” (Almeida, 2013, p. 30), e que funcionariam até à realização das primeiras eleições democráticas. Neste período, de cerca de dois anos e meio, foram nomeados 464 presidentes, entre os quais nove mulheres⁽²²⁾.

As primeiras eleições autárquicas em que se elegeram mulheres em Portugal, por sufrágio universal, direto e secreto, realizaram-se em dezembro de 1976⁽²³⁾.

20. Número de municípios nos períodos eleitorais: 1976: 304; entre 1979 e 1997: 305; a partir de 2001: 308 (PORDATA).

21. Antes de 1985, os mandatos eram de três anos.

22. Assinala-se o caso de Maria Judite de Abreu, na Figueira da Foz/Coimbra, única presidente de uma comissão administrativa a candidatar-se e vencer nas primeiras eleições autárquicas, eleita presidente de Câmara de Coimbra.

23. As eleições locais realizaram-se nas seguintes datas: 12.dez.1976;16.dez.1979;12.dez.1982;15.dez.1985;17.dez.1989;12.dez.1993;14.dez.1997;16.dez.2001;09.out.2005,11.out.2009 e 29.set.2013.

QUADRO 1: PERCENTAGEM NACIONAL DE MULHERES ELEITAS
PRESIDENTES DE CÂMARA POR ANOS

1976	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013
1,6%	1,3%	2,0%	1,3%	2,0%	1,6%	3,9%	5,2%	6,2%	7,5%	7,5%

Fontes: 1976 a 2005 (CNE); 2009 e 2013 (DGAI).

O quadro 1, que representa o número de mulheres eleitas para a presidência das CM em valores percentuais para o total nacional, nos onze atos eleitorais, permite concluir que a evolução verificada não tem sido significativa ou linear. Só a partir de 1997, ano em que a percentagem se situou em 3,9%, o movimento começou a ser crescente em cerca de um ponto percentual a cada ato eleitoral. Contudo, nas últimas eleições, verifica-se que aquele crescimento cessou, pois a percentagem de 7,5% perante uma representação masculina de 92,5%, atingida em 2009, não foi ultrapassada. Este valor fica aquém da média europeia (UE-28), situada em 15%⁽²⁴⁾ (CE, 2017). Por último, pelo facto de a presidente de Câmara de Odivelas/Lisboa, Susana Amador (PS), ter renunciado ao cargo em outubro de 2015, a taxa de feminização efetiva atual, reportada a 31 de dezembro de 2016⁽²⁵⁾, reduziu-se para 7,1%.

Na tabela seguinte são apresentados, em valores absolutos, os dados considerados nos mesmos anos e por distrito (divisão administrativa supra-municipal), representados geograficamente de norte para sul.

24. Situação em 24 de janeiro de 2017, referente a presidentes ou líderes municipais em cargo equivalente.

25. Nesta data registou-se a suspensão de mandato de Sílvia Pinto (PCP/PEV) na CM de Arraiolos/Évora, valor não computado pela transitoriedade da situação.

3.3. Distribuição de mandatos eleitorais por distrito: 1976-2013

QUADRO 2: NÚMERO DE MULHERES ELEITAS PRESIDENTES DE CÂMARA POR DISTRITO E ANO

Distritos / Regiões Autónomas	1976	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	Total município
Viana do Castelo	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	3
Braga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vila Real	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bragança	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	3
Porto	0	0	0	0	0	1	2	2	1	1	1	8
Aveiro	3	2	2	1	1	0	0	0	0	0	1	10
Viseu	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	3
Guarda	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Coimbra	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	6
Castelo Branco	0	0	0	0	1	1	1	2	2	2	0	9
Leiria	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3
Santarém	1	1	1	1	1	0	1	1	1	4	5	17
Portalegre	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	3	7
Lisboa	0	0	1	0	0	1	2	1	2	2	2	11
Setúbal	0	0	0	1	3	2	2	3	3	4	1	19
Évora	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	4	7
Beja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Faro	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	3	7
Madeira	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Açores	0	0	1	1	0	0	0	1	3	2	0	8
Total Portugal	5	4	6	4	6	5	12	16	19	23	23	123

Fontes: 1976 a 2005 (CNE); 2009 e 2013 (DGAI).

O Quadro 2 revela que o número de mandatos femininos na liderança das CM é exíguo. Na totalidade dos atos eleitorais, houve 123 mandatos femininos, o que significa que no mesmo período houve 3243 mandatos masculinos.

Quanto à análise da distribuição territorial dos mandatos, pode observar-se que distritos como Braga, Vila Real, Beja e a RAM, que representam 53 municípios, nunca tiveram uma presidente de câmara. Sete distritos não elegeram mulheres antes de 1997, a saber: Viana do Castelo, Bragança, Viseu, Guarda, Leiria, Portalegre e Faro.

Assim, os distritos com maiores dificuldades neste campo localizam-se no Norte do país, em particular no Interior Norte, onde se incluem os distritos de Vila Real, Bragança, Viseu e Guarda, bem como alguns distritos do Litoral Norte, por exemplo, Viana do Castelo e Braga.

Por outro lado, os distritos do Litoral Sul apresentam os melhores resultados, com destaque para Lisboa, Setúbal e Faro. No Centro, há a assinalar o distrito de Santarém, com mandatos femininos em todos os atos eleitorais, exceto em 1993.

Na comparação entre as regiões autónomas resulta um saldo positivo para a RAA, pelo facto de a RAM nunca ter elegido mulheres.

Por fim, há que relativizar a taxa de feminização geográfica por força do exíguo universo abrangido. A título de exemplo, refira-se o caso do distrito de Castelo Branco com um desempenho “positivo” no panorama nacional. Num universo de onze municípios, os nove mandatos femininos, obtidos entre 1989 e 2009, resultam da eleição de apenas duas mulheres.

3.4. Distribuição de mandatos eleitorais por partido/coligação e taxa de feminização partidária: 1976-2013. De seguida, analisa-se o número de mandatos femininos para o cargo de presidente de câmara, por partido/coligação, e a taxa de feminização de cada partido tendo em conta o número total de mandatos (femininos (M) / masculinos (H) (PORDATA).

A Quadro 3 inicia-se com a enumeração dos partidos/coligações de direita e centro-direita, seguindo-se o PS (ideologicamente no centro-esquerda) e, finalmente, os partidos/coligações de esquerda.

QUADRO 3: DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA DE MULHERES ELEITAS
PRESIDENTES DE CÂMARA POR ANOS

Anos	1976	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	Totais
Partidos/Coligações												
CDS/PP	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
PPD/PSD	1	1	3	2	2	2	4	7	7	5	2	36
PPD/PSD-CDS/PP	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	1	6
PS	3	1	1	1	1	1	5	5	5	10	12	45
APU	0	1	1	1								3
CDU	0	0	0	0	1							1
PCP/PEV					2	2	3	3	3	4	6	23
BE								1	1	1	0	3
Independente	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3
Total Mandatos/Ano	5	4	6	4	6	5	12	16	19	23	23	123

Fontes: 1976 a 2005 (CNE); 2009 e 2013 (DGAI)

A distribuição dos 123 mandatos autárquicos femininos pelos partidos/coligações resulta em: partidos/coligações de direita e centro-direita, 45; PS, 45; partidos/coligações de esquerda, 30; mandatos independentes, 3.

Por sua vez, a taxa de feminização por partido, por ordem decrescente, é a seguinte: CDS/PP, 1,9% (M/H, 161); PPD/PSD, 2,8% (M/H, 1292); PS, 3,7% (M/H, 1209); PCP/PEV+APU, 6,5% (M/H, 414); BE (participa nas autárquicas apenas desde 2001, com 100% de feminização e 3 mandatos).

Uma das causas que pode justificar a distribuição de resultados verificada por partido é o facto de os partidos situados ideologicamente à esquerda favorecerem a representação feminina nos órgãos diretivos relativamente aos partidos situados ideologicamente à direita (Martins & Teixeira, 2005). Acrescenta-se que o PS e o BE estabeleceram formalmente, de forma voluntária, objetivos quantitativos mínimos para a representação de cada sexo

nos órgãos partidários e nas listas de candidaturas⁽²⁶⁾, realidade que pode estar associada aos resultados obtidos por estes partidos.

3.5. Mandatos femininos por nomeação: 1976-2013. Além dos mandatos por sufrágio eleitoral, registaram-se onze mandatos femininos por nomeação. Neste grupo, estão seis mulheres que foram candidatas no período eleitoral seguinte à sua nomeação e eleitas. Entre as cinco restantes, uma foi candidata, mas não eleita (Teresa Zambujo substituiu, em 2003, o presidente de Câmara de Oeiras/Lisboa, Isaltino Morais, e foi candidata em 2005, mas perdeu). Relativamente às outras quatro presidentes nomeadas, não foi possível apurar o seu percurso.

No cômputo geral, houve 134 mandatos femininos (123 por eleição e 11 por nomeação) distribuídos, pelos diversos períodos eleitorais, como é apresentado no Quadro 4. O total de mandatos foi exercido por 62 mulheres, o que revela uma taxa de reeleição alta, a analisar de seguida.

QUADRO 4: DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE MANDATOS DE MULHERES ELEITAS/NOMEADAS PRESIDENTES DE CÂMARA POR PERÍODO ELEITORAL

	1976 / 1979	1979 / 1982	1982 / 1985	1985 / 1989	1989 / 1993	1993 / 1997	1997 / 2001	2001 / 2005	2005 / 2009	2009 / 2013	2013 / 2017
Número de mandatos por período eleitoral	5	4	7	5	7	6	12	17	21	27	23 ^(a)

Fontes: Eleitas: 1976 a 2005 (CNE); 2009 e 2013 (DGAI); Nomeadas: (Almeida, 2014).

(a) Número de mandatos verificado até 31 de dezembro de 2016

26. O PS foi o primeiro partido a estabelecer, em 1988, uma percentagem mínima por sexo, fixada em 25% (atualmente, não inferior a 1/3). O BE definiu critérios de representação de 50/50 ou 1/3, consoante o órgão a que se referem as listas a formar.

3.6. Reeleição das presidentes de câmara: 1976-2013. De entre as mulheres que concluíram o exercício de mandato no órgão executivo municipal, apenas nove exerceram mandato único. As demais foram reeleitas por: dois mandatos (14), três mandatos (11), quatro mandatos (4), cinco mandatos (2) e seis mandatos (2) sucessivos.

As presidências mais longas foram as de Maria Emília de Sousa (PCP/PEV), em Almada/Setúbal, e Maria Irene Joaquim (PPD/PSD), em Vila de Rei/Castelo Branco. A primeira assumiu o cargo em novembro de 1987, nomeada em substituição do presidente eleito; sendo candidata, em 1989, garantiu seis mandatos sucessivos, perfazendo 26 anos de exercício. A autarca de Vila de Rei, eleita pela primeira vez em 1989, cumpriu seis mandatos consecutivos, tendo terminado funções, também em setembro de 2013, após quase 24 anos de presidência.

Salienta-se que a “longevidade” de algumas presidências foi afetada pela lei de limitação de mandatos que impede a recandidatura dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias a um quarto mandato sucessivo⁽²⁷⁾. Trata-se de uma lei aprovada em 2005⁽²⁸⁾ mas com efeitos práticos, pela primeira vez, no ato eleitoral de 2013, com a qual o legislador pretendeu evitar a permanência excessiva num mesmo cargo⁽²⁹⁾.

Além da taxa de reeleição, assinala-se, como indicador positivo do desempenho político das mulheres na liderança das autarquias, a incidência de diferentes mandatos femininos em três municípios. É o caso do município do Montijo/Setúbal, liderado por Jacinta Ricardo (PCP/PEV) entre 1989 e 1997, sucedendo-lhe neste ano Maria Amélia Antunes (PS), eleita por quatro mandatos sucessivos. Também em Silves/Faro, Maria Soares (PPD/PSD), presidente desde 1997 até 2013, foi sucedida por Rosa Palma (PCP/PEV). Por último, em Nisa/Portalegre, Maria Tsukamoto (PCP/PEV), eleita em 2001, deu lugar a Maria Trindade (PS), no ato eleitoral de 2013.

Para concluir, refira-se que, perante um universo tão reduzido, a caracterização da representação política das mulheres na liderança das CM torna-se limitada e obriga a ponderação redobrada no momento de interpretar resultados. Outra dificuldade sentida prende-se com a falta de dados, mormente desagregados por sexo, o que anula a possibilidade de

27. Esta situação afetou 11 mulheres, algumas das quais pretendiam recandidatar-se.

28. Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto.

29. Esta lei afastou os denominados “dinossauros”, líderes no Poder Local por quatro décadas.

avaliar cabalmente o peso relativo das resistências colocadas às mulheres nos três processos de eliminação que enfrentam, já que são selecionadas: por si próprias, como candidatas pelos partidos políticos e pelos eleitores (Ballington & Karam, 2005).

4. ENTREVISTAS: AS PRESIDENTES DE CÂMARA NA PRIMEIRA PESSOA

Os valores de representação acima destacados revelam algum progresso, principalmente a partir do início do novo século; contudo, estão longe de uma situação de equilíbrio na distribuição de papéis de liderança política entre mulheres e homens nos municípios portugueses. As barreiras que dificultam a participação política das mulheres ficam, obviamente, expnenciadas nos cargos de liderança. Identificar os canais através dos quais as entrevistadas acederam à liderança das CM, as suas motivações para entrar na vida política, como percecionam os obstáculos e os ultrapassam, pareceu-nos um pano de fundo útil.

Num estudo da *Inter-Parliamentary Union* (IPU), publicado em 2008, foram inquiridos 272 mulheres e homens deputados parlamentares de 110 países, sobre a motivação para a candidatura parlamentar e os obstáculos que identificavam no acesso à política (IPU, 2008). Este estudo, pela sua representatividade⁽³⁰⁾ e atualidade⁽³¹⁾, oferece um esquema de análise válido para os testemunhos obtidos que versaram, na mesma linha, o percurso político (motivações/obstáculos) das autarcas.

30. Entre os argumentos que concorrem para justificar a incidência de estudos nos Parlamentos nacionais, sublinha-se: trata-se de “um espaço privilegiado para avaliar tanto a participação política no feminino, como as iniciativas ligadas à temática de igualdade (...)” (Cabrera et al., 2016, p. 5); apurar a proporção de mulheres e homens nessa instância tornou-se uma medida padrão para aferir o índice democrático dos países (UNWOMEN, 2016).

31. Os resultados do estudo da IPU-2008 servem de referência ao estudo da IPU-2015, sobre a avaliação da feminização parlamentar mundial entre 1995 e 2015.

QUADRO 5: IDENTIFICAÇÃO DAS MULHERES ENTREVISTADAS / CÓDIGO DAS ENTREVISTAS

Nome	Município	Partido	Ano de Eleição para o(s) Mandato(s)				
Isaura Morais (4)	Rio Maior	PPD/PSD-CDS/PP				2009	2013
Fermelinda Carvalho (3)	Arronches	PPD/PSD				2009	2013
Maria Adelaide Teixeira (5)	Portalegre	Independente					2013
Maria da Luz Rosinha (7)	Vila Franca de Xira	PS	1997	2001	2005	2009	
Carla Tavares (1)	Amadora	PS					2013
Susana Amador (9)	Odivelas	PS			2005	2009	2013
Maria Amélia Antunes (6)	Montijo	PS	1997	2001	2005	2009	
Ana Vicente de Sá (2)	Palmela	PCP/PEV		2001	2005	2009	
Maria das Dores Meira (8)	Setúbal	PCP/PEV				2009	2013

4.1. Percorso político: motivações. O interesse pela política manifestou-se muito cedo na vida da maioria das entrevistadas e, em muitos casos, por influência familiar: “lembro-me de ter ido a um dos primeiros comícios que houve na altura, às cavalitas do meu pai” (9). Na juventude, algumas tinham já uma participação ativa em associações de carácter cívico/social e/ou políticas (sindicais/partidárias):

“Em 74 (com 18 anos) fundei uma das primeiras comissões de moradores que existiram em Portugal” (8);

“No liceu e na faculdade, cheguei a ter uma militância muito ativa, na JCP” (2);

“Estava no projeto da UGT (...) e muito novinha ainda (...) este percurso levou-me até ao PS, em 1983” (6);

“Comecei na vida política aos 18” (3).

A passagem da militância partidária para o desempenho de um cargo público eletivo aconteceu, quase sempre, “um bocadinho por acaso” (3), em resultado de circunstâncias aleatórias: “Nesse ano, o PS elegeu nove

(deputados); dois saíram para ministros e isso deu lugar a que de nove passasse para onze, e eu fui para a Assembleia da República” (6).

Essa evolução significou a prévia aquisição de experiência profissional e/ou formação académica para temas relacionados com a “capacidade argumentativa e segurança na oratória” (9) e a prestação de provas: “não estava nos meus horizontes e na altura em que me foi feito, o convite (aconteceu) por reconhecimento de trabalho em termos associativos na comunidade” (4).

Oito entrevistadas referiram que o primeiro cargo político desempenhado foi no Poder Local, maioritariamente em Juntas de Freguesia (como vogal/presidente), patamar político que “foi o começo” (3) e revelou ser “uma escola muito boa” (5), “onde se sentem todas as preocupações das pessoas” (9). Na maioria dos casos, o percurso até à presidência do município não foi planeado: “ainda há dois anos, se me perguntassem se eu tinha a certeza de que iria ser candidata, não tinha (...); as coisas foram acontecendo” (1).

4.2. Percurso político: obstáculos. Entre as dificuldades assinaladas pelas entrevistadas, a principal prende-se com a conciliação da agenda política com as responsabilidades da gestão da vida privada, que implica, quase sempre, estarem reunidas algumas condições, entre as quais o apoio de familiares (cônjuge, pais) e de pessoal doméstico. A pesada e contínua carga horária associada ao cargo de presidente de câmara traduz-se na privação de períodos de descanso, férias ou licença parental, como descrito:

“É entrar aqui nove, nove e meia, e sair, muitos, mas muitos dias (e há alturas em que há picos (de trabalho)), entre a meia-noite e as duas da manhã” (8);

“Avancei, mas lembro-me perfeitamente de estar numa reunião e ter de interromper para ir amamentar” (9);

“No meu caso, eu era mãe sozinha, também acrescia esse fator, e temos todas as tarefas inerentes à família” (2);

“Vou sempre jantar a casa, nem que tenha depois de voltar para a Câmara” (5);

“Não gozei a licença de maternidade, o meu filho tinha três semanas e deixei-o com os meus pais e comecei logo a trabalhar” (1).

O peso da exposição pública é um fator referido pela maioria, que sublinha tratar-se de um fenómeno “comum à experiência política em geral”

(2), embora, “exponenciado na política de proximidade” (6), como fica claro nos excertos seguintes:

“As pessoas interiorizam-nos como alguém que está sempre disponível e, portanto, pode ser abordado em qualquer circunstância e tudo o mais. Tiram-nos completamente o espaço, mas também demonstram confiança nisso mesmo” (7);

“As pessoas têm-nos como coisa sua, não entendem que nós também precisamos de privacidade e que há momentos em que não devemos ser abordados como se funcionássemos vinte e quatro horas por dia” (8).

A prevalência de regras e hábitos masculinos no funcionamento dos partidos políticos é um obstáculo à participação política das mulheres reconhecido pela maioria das entrevistadas.

“Os partidos nasceram sob a égide do masculino. Repare, (...) o *modus operandi* (dos partidos) é mais atrativo para o género masculino” (9);

“Fiz parte da distrital, na hora de agendar reuniões havia quem aparecesse com um calendário (...) dos jogos de futebol até final da época. Eu gosto de ver futebol, mas daí a agendar reuniões em função dos jogos nunca me passaria pela cabeça. Isto a propósito de hábitos masculinos” (4).

Em oposição ao “estilo masculino” de fazer política com “longuíssimas e pouco produtivas reuniões” (2), descrevem um “estilo feminino”, caracterizado por diferentes metodologias de trabalho, em que os pontos em agenda são observados porque as mulheres “são mais perseverantes no sentido ‘não saio daqui enquanto isto não acontecer’” (8); pelo pragmatismo das soluções apresentadas, porque “as mulheres não se detêm na pequenina coisa da trica, querem é resolver problemas” (7); pela opção por tomar a palavra apenas “se vai acrescentar alguma coisa, se vai dizer algo diferente” (9).

Há ainda casos em que esta dicotomia é refutada:

“Na próxima semana a minha família está de férias e era suposto eu lá estar, mas já marquei uma série de reuniões. Isto é tipicamente masculino? Tipicamente feminino? Não sei. Para mim este tipo de funcionamento é normal (...), não me inquieta” (1).

Através da análise das analogias e diferendos entre os resultados do estudo da IPU e o registo dos testemunhos obtidos (aqui transcritos parcialmente), foi possível caracterizar o percurso político das entrevistadas, quanto às duas categorias selecionadas (motivações/obstáculos).

Quanto às motivações para a atividade política, a IPU identificou sete motivos principais para as mulheres se candidatarem ao Parlamento, de que se destacam, em comum com os resultados do nosso estudo: i) o encorajamento familiar; ii)/iii) a vontade de melhorar a sua comunidade/servir o país; iv) corresponder aos interesses do partido.

Quanto aos obstáculos no inquérito da IPU, as “tarefas domésticas”, que geram problemas no equilíbrio do tempo, encimam a lista dos 14 fatores nomeados como dissuasores da atividade política das mulheres, que equivale, na nossa pesquisa, à dificuldade de conciliação da agenda política com a gestão da vida privada. Quanto aos restantes fatores presentes naquela lista, cinco não são mencionados pelas entrevistadas: i)/ii) falta de apoio dos homens/de outras mulheres; iii) ver a política como corrupta; iv) preocupações com segurança; v) impedimentos religiosos. Os obstáculos remanescentes na lista são referidos pelas autarcas, mas nunca as afetaram ou foram ultrapassados: i) atitudes culturais sobre os papéis das mulheres na sociedade; ii) falta de apoio familiar; iii) falta de confiança; iv) dificuldades financeiras; v) falta de apoio dos partidos; vi) falta de experiência em funções de representação (falar em público, relacionar-se com eleitorado); vii) falta de apoio do eleitorado.

Em conclusão, na análise feita à descrição do percurso político das autarcas não foram identificadas diferenças partidárias ou geracionais relevantes. O estudo contribui para esclarecer, através do olhar das entrevistadas, os obstáculos à liderança política no feminino, nomeadamente, as especificidades circunscritas ao Poder Local, embora com a limitação de generalização de resultados salientada de início.

CONCLUSÕES

No período democrático, Portugal tem renovado o compromisso de promover a igualdade entre mulheres e homens quanto à participação nos órgãos de poder político, com tradução num corpo de leis que segue o paradigma

internacional. Neste âmbito sublinha-se a implementação de quotas no sistema eleitoral, em 2006, para fomentar uma representação política paritária nos Parlamentos nacional e europeu e nos órgãos do Poder Local. Contudo, a multiplicidade de fatores políticos e não políticos que influencia a participação das mulheres na vida política institucional persiste e concorre para que a imparidade na representação política subsista, acentuando-se à medida que se sobe na hierarquia, tornando-se, em muitos casos, residual.

No plano do Poder Local, com efeito, a presença feminina na liderança do órgão executivo municipal tem sido exígua. O melhor resultado foi obtido em 2009, com a eleição de 23 mulheres para um universo de 308 municípios, valor que se repetiu no período eleitoral seguinte, em 2013, revelando o fim da evolução constante, embora pouco expressiva, verificada a partir de 1997. No cômputo geral, em quatro décadas de democracia, os eleitores portugueses elegeram 57 mulheres como suas representantes políticas locais. Este resultado, que segue a tendência de muitos países europeus, explica-se, em parte, pelo facto de apenas algumas mulheres reunirem as condições pessoais e materiais que as colocam na situação de “elegíveis” para o exercício da liderança política. Contudo, o *deficit* de conhecimento sobre o patamar político local não permite caracterizar o problema na sua totalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, M. A. P. (2013). *O poder local do Estado Novo à Democracia: Presidentes de câmara e governadores civis, 1936-2012*. Lisboa: ebook.
- Almeida, M. A. P. (2014). *Dicionário biográfico do poder local em Portugal, 1936-2013*. Lisboa: ebook.
- Amâncio, L. (2003). O género no discurso das ciências sociais. *Análise Social*, XXXVIII (168), 687-714.
- Amaral, D. F. (1988). *Curso de direito administrativo, I*. Coimbra: Almedina.
- ANMP (2017). *Carta europeia para a igualdade das mulheres e dos homens na vida local*. Disponível em <http://www.anmp.pt/files/temas/RInternacionais/CartaIgualdadeMH.pdf>
- Ballington, J. & Karam, A. (Eds.). (2005). *Women in Parliament: Beyond numbers. A revisited edition*. Disponível em <http://www.idea.int>
- Bardin, L. (2013). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70. (Original publicado em 1977).

- Barracho, C. & Martins, M. M. (2010). *Liderança e género*. Lisboa: Sílabo.
- Cabrera, A. et al. (2016). *Política no feminino*. Lisboa: Alêtheia Editores.
- CE (2017). *Comissão Europeia*. Disponível em <http://ec.europa.eu/gender-equality/politics/local-level>
- CEMR (2017). *Council of European Municipalities and Regions*. Disponível em <http://www.ccre.org>
- CIG (2017). *Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género*. Disponível em <https://www.cig.gov.pt>
- CNE (2017). *Comissão Nacional de Eleições*. Disponível em <http://www.cne.pt>
- DGAI (2017). *Direção-Geral de Administração Interna*. Disponível em <http://www.sg.mai.gov.pt>
- IPU (2008). *Equality in Politics: A survey of women and men in Parliaments*. Disponível em <http://www.ipu.org/pdf>
- IPU (2015). *Women in Parliament: 20 years in review*. Disponível em <http://www.ipu.org/pdf>
- Martins, C. (2015). *Mulheres, liderança política e media*. Lisboa: Alêtheia Editores.
- Martins, M. M. & Teixeira, C. P. (2005). *O funcionamento dos partidos e a participação das mulheres na vida política e partidária em Portugal*. Lisboa: Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres.
- Miranda, J. (1983). *Manual de direito constitucional, III*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Monteiro, E. F. (2010). Feminismos e pós-colonialismo no limiar do séc. XXI. In Magalhães, M. J. et al. (Coord.). *Quem tem medo dos feminismos? Congresso feminista 2008: Actas, I*, 355-363. Funchal: Nova Delphi.
- Nabais, J. C. (2010). *Estudos sobre autonomias territoriais institucionais e cívicas*. Coimbra: Almedina.
- Oliveira, A. C. (2003). A difícil democracia local e o contributo do Direito. In A. C. Oliveira (Coord.), *Estudos em comemoração do décimo aniversário da licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, 95-113. Braga: Almedina.
- OMC. (2003). *As mulheres e o poder local: Contribuições para a reflexão e acção*. Lisboa: Editorial Avante!.
- ONU. (2017). *The Sustainable Development Agenda*. Disponível em <http://www.un.org>
- PORDATA. (2017). *Presidentes de câmara por partido*. Disponível em <http://www.pordata.pt>
- Puri, L. (2016). *Drive Home the Urgency of Planet 50-50 by 2030*. Disponível em <http://www.unwomen.org>

- Rodrigues, M. A. V. (2012). O tratamento e análise de dados. In H. C. Silvestre *et al.* (Coord.). *Metodologia para a investigação social*, 171-210. Lisboa: Escolar Editora.
- UNRIC. (2017). *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em <http://www.unric.org/pt>
- UNWOMEN. (2000). *Gender, Equality, Development and Peace for the Twenty-First Century*. Disponível em <http://www.un.org>
- UNWOMEN. (2016). *Facts and Figures: Leadership and political participation*. Disponível em <http://www.unwomen.org>
- UNWOMEN. (2017). *World Conferences on Women*. Disponível em <http://www.unwomen.org>

Recebido: 18/10/2016

Aceite para publicação: 05/04/2017