



Universidade do Minho
Escola de Direito

Eva Cristina da Silva Gonçalves Macedo

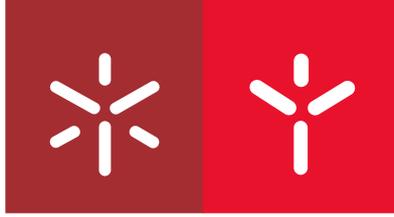
**Igualdade de Género no Exercício de
Direitos Políticos
O Caso dos Municípios Portugueses**

Eva Cristina da Silva Gonçalves Macedo **Igualdade de Género no Exercício de Direitos Políticos
O Caso dos Municípios Portugueses**

UMinho | 2020

julho de 2020





Universidade do Minho
Escola de Direito

Eva Cristina da Silva Gonçalves Macedo

**Igualdade de Género no Exercício de
Direitos Políticos
O Caso dos Municípios Portugueses**

Tese de Doutoramento
Doutoramento em Ciências Jurídicas
Especialidade em Ciências Jurídicas Públicas

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Isabel Fonseca

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal
CC BY-NC-SA

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Todos os percursos têm um início, um *alpha*, um ponto zero. O meu primeiro agradecimento vai, por isso, para quem desenhou esse ponto na minha vida académica e me lançou neste caminho da docência e da investigação, reconhecendo em mim uma vocação que eu própria só descobri depois. Ao meu mentor e orientador de mestrado, Professor Doutor Pedro Nunes, a minha eterna gratidão. Quanto ao mais, como sempre lhe disse, a amizade não se agradece.

Neste percurso rumo ao doutoramento foi também determinante o impulso e apoio, sempre presente, da minha Professora e Amiga, hoje Presidente do IPCA, onde leciono, Professora Doutora Maria José Fernandes, que sempre acalentou este objetivo, em todas as suas etapas.

À minha orientadora, Professora Isabel Fonseca, agradeço todo o acompanhamento e apoio mas sobretudo a convicção com que se lançou comigo nesta aventura, consciente de que abraçávamos um tema sensível e polémico mas nunca duvidando de que eu o trataria de uma forma objetiva e desapaixonada.

À minha querida Amiga Susana Bettencourt, agradeço o apoio incondicional e a abnegação de ter revisto a minha tese. Não conceberia que ninguém o fizesse senão ela e sei que ninguém o faria senão ela.

Aos meus filhos porque compreenderam, mais uma vez, que o tempo que dedico à investigação não é tempo que lhes roubo mas tempo que faz de mim melhor pessoa e, com isso, melhor mãe.

Para ti, Berto, não há agradecimento que baste. Nada do que aqui possa escrever fará mínima justiça ao apoio que me deste. Como sabes ler por mim dentro, encontrarás no que sinto o texto que aqui não cabe.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Igualdade de Género no Exercício de Direitos Políticos. O Caso dos Municípios Portugueses

Resumo

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 passou a ser encarada, nos discursos de diversos ramos científicos, como uma questão de Direitos Humanos. Foi, por isso, elevada a terceiro dos oito Objetivos do Milénio da Organização das Nações Unidas e está no centro das mais recentes preocupações de inúmeras entidades, nacionais e internacionais.

Persiste todavia uma tendência de afetação das mulheres a determinadas funções administrativas e de prestação de cuidados – *glass wall* – bem como uma dificuldade no acesso a funções dirigentes e ao poder político – *glass ceiling*. O exercício dos direitos políticos é uma das áreas onde atualmente ainda mais se faz sentir a menoridade da mulher.

Analisaram-se os resultados das eleições autárquicas, particularmente as de 2013 e 2017, e concluiu-se pela verificação uma baixa representatividade das mulheres nos municípios portugueses, sobretudo na posição de Presidente da Câmara Municipal, o que indicia a presença daquele efeito *glass ceiling* e contraria a tendência da investigação comparada que sugere uma representatividade feminina tanto maior quanto mais baixo for o nível de governação analisado. Analisou-se também a distribuição de pelouros pelos Vereadores eleitos, nas Eleições Autárquicas de 2017, nos municípios de Lisboa, Porto, Coimbra, Faro, Funchal e Angra do Heroísmo e constataram-se indícios da presença daquele efeito *glass Wall*.

Apresentam-se quatro fatores (um histórico, um social, um político e um jurídico) como possíveis explicações para a baixa representatividade das mulheres e questiona-se a eficácia da Lei da Paridade, na versão que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, como mecanismo promotor do acesso das mulheres ao poder nos municípios portugueses, sobretudo ao cargo de Presidente da Câmara.

Palavras-chave: direitos políticos, igualdade, municípios, paridade, presidente da câmara.

Gender Equality and Political Rights. The Case of Portuguese Municipalities

Abstract

Several scientific lines that deal with gender equality matters are getting more and more aware of the fact that human fulfillment will not take place until equality between men and women is totally consolidated. From a *non-issue*, gender equality has risen to an essential human development factor and must therefore be approached as a matter of Human Rights. As so, it has been listed as the third out of the eight Millennium Development Goals established by the United Nations and it's in the center of many national and international entities' most recent concerns.

Exercising political rights – the right to elect and to be elected – and achieving management positions are two of the areas where women's disadvantage is still obvious. Women continue allocated to administrative tasks and functions related to care providing and education – *glass wall*– and have trouble accessing management positions – *glass ceiling*.

This investigation will include a case study based on the results of 2013 and 2017 elections for Portuguese Local Governments. The results show an underrepresentation of women in Portuguese municipalities, mainly as Mayors, which may indicate the glass ceiling effect. This seems to counter the idea in compared research that the lower the government level the more women are elected.

We also analyzed the distribution of functions between the members of the executive organ, in 2017, in Lisbon, Oporto, Coimbra, Faro, Funchal and Angra do Heroísmo. The results indicate the glass wall effect.

Four possible explanations for this low level of women's representation: one historical, one social, one political and one legal.

Finally, the investigation will try a critical analysis of positive discrimination measures – the named *affirmative actions* – as they are materialized, in Portugal, in the Parity Law, in its last version, the Organic Law nr. 1/2019, of March 29th. The main objective will be, in this matter, to understand if these measures are effective in Portuguese Local Governments.

Keywords: equality, Mayor, parity, political rights.

Índice

Introdução.....	1
Contextualização prévia	7
1. Pertinência e atualidade do tema	7
2. Questões de investigação	17
3. Metodologia	18
4. Conceitos: sexo e género, feminismo e direitos políticos	20
4.1. Sexo, género e feminismo	20
4.2. Direitos políticos.....	28
Parte I – Dados: a situação real das mulheres no poder político nos municípios portugueses: <i>ecce problema!</i>	31
1. Dados sobre a importância da representatividade das mulheres no poder político a nível internacional e nacional.....	32
2. Dados sobre a importância da representatividade das mulheres a nível regional e local.....	41
3. Dados sobre a representatividade efetiva das mulheres nos municípios portugueses.....	44
3.1. Eleições Autárquicas de 2013	48
3.2. Eleições Autárquicas de 2017	52
4. Dados relativos à (in)observância da Lei da Paridade nas eleições autárquicas portuguesas ..	56
4.1. Eleições Autárquicas de 2013	57
4.2. Eleições Autárquicas de 2017:	59
5. Dados sobre a qualidade financeira da governação nos municípios portugueses	60
6. Súmula e análise comparativa de dados (2013-2017)	62
6.1. Quanto ao número de Presidentes da Câmara eleitos:	62
6.2. Quanto ao número de candidatos a Presidente da Câmara propostos	63
6.3. Quanto à relação entre o número de candidatos propostos e o número de Presidentes da Câmara eleitos	63
6.4. Quanto ao número de Presidentes da Câmara eleitos por círculo eleitoral	63
6.5. Quanto ao cumprimento da Lei da Paridade	64
6.6. Quanto à qualidade financeira da governação.....	65
Parte II – Enquadramento teórico e normativo do tema: o caminho do fortalecimento da igualdade de género no exercício de direitos políticos.	66

Capítulo I – A imprescindibilidade da igualdade de género no exercício de direitos políticos da perspetiva dos principais organismos internacionais, europeus e nacionais.....	67
1. A perspetiva das principais entidades de âmbito internacional	68
1.1. A Organização das Nações Unidas (ONU): igualdade de género como vetor essencial do desenvolvimento humano	69
1.2. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE): a necessidade de políticas públicas destinadas a diminuir a desigualdade de género, objetivo multiplicador do desenvolvimento.....	78
1.3. A Organização Internacional do Trabalho (OIT): igualdade de género como condição de trabalho digno.	81
1.4. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): reforço da condição social da mulher como pressuposto do desenvolvimento das sociedades.....	84
1.5. <i>A United Cities and Local Governments (UCLG)</i> : igualdade de género como fator da eficiência e qualidade dos governos regionais e locais.....	86
2. Entidades de âmbito europeu: igualdade de género como área prioritária das políticas de desenvolvimento.....	88
2.1. O Conselho da União Europeia: o impacto positivo da igualdade de género na vida dos homens e na sociedade como um todo.....	93
2.2. A Comissão Europeia: a promoção da igualdade de género no processo de decisão.....	95
2.3. O Parlamento Europeu: medidas ao nível dos partidos políticos	97
2.4. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE): os Acórdãos Kalanke e Marshall.....	100
2.5. <i>O European Institute for Gender Equality (EIGE)</i> : integração da perspetiva de género em todas as políticas da União Europeia.....	102
2.6. O Conselho da Europa: igualdade de género em todos os níveis de poder	103
3. Entidades de âmbito nacional.....	108
3.1. O Conselho de Ministros	109
3.1.1. Os Planos Nacionais para a Igualdade de Género	112
3.1.2. A Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação 2018-2030 “Portugal + Igual”	114
3.2. A Comissão para a Igualdade de Género (CIG).....	115
3.3. A Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)	118
3.4. O Tribunal Constitucional: nova paridade, menos paridade.	119

Capítulo II – O enquadramento constitucional e legal da igualdade de género no exercício de direitos políticos no sistema de governo local vigente	125
1. Breve perspetivação histórica da evolução da igualdade de género no exercício dos direitos políticos em Portugal	126
1.1. Os direitos políticos nas Constituições Portuguesas: da diferenciação natural entre homens e mulheres à igualdade real entre mulheres e homens como princípio fundamental estruturante do Estado de Direito	134
1.1.1. Primeiro momento: o silêncio das Constituições de 1922 a 1911.	135
1.1.2. Segundo momento: os direitos políticos limitados das mulheres na Constituição de 1933	138
1.1.3. Terceiro momento: a igualdade no exercício de direitos políticos como elemento constitutivo do sistema democrático na Constituição de 1976.	139
1.2. Do ponto de vista legal: do não reconhecimento dos direitos políticos das mulheres à consagração de sistemas paritários em Portugal	141
1.2.1. De 1822 a 1913: o afastamento das mulheres da esfera pública pela monarquia e pela república.	141
1.2.2. O dualismo do Estado Novo: esfera pública para os homens, esfera privada para as mulheres	142
1.2.3. A Lei n.º 621-A/74, de 14 de maio: a universalidade do voto	148
1.2.4. A LEOAL: Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto	149
2. O regime constitucional da igualdade de género no exercício de direitos políticos nos municípios portugueses: quatro vetores fundamentais	151
2.1. Vetor dos princípios: autonomia do poder local, sufrágio universal e partidos políticos e igualdade	152
2.1.1. Princípio da autonomia do poder local	152
2.1.2. Princípio do sufrágio universal e partidos políticos.....	154
2.1.3. Princípio da igualdade	157
2.2. Vetor dos direitos fundamentais: direito de sufrágio e direito de acesso a cargos políticos enquanto direitos, liberdades e garantias.	166
2.2.1. Os direitos pessoais do artigo 26.º: direito ao desenvolvimento da personalidade e direito à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação.....	172
2.2.2. O direito de sufrágio ou capacidade eleitoral ativa	175
2.2.3. O direito de acesso a cargos políticos ou capacidade eleitoral passiva	177

2.3.	Vetor das tarefas fundamentais do Estado: a promoção da igualdade efetiva entre mulheres e homens consagrada nos artigos 9.º, h) e 109.º da CRP	180
2.4.	Vetor do poder local municipal: o acesso a cargos eletivos nos órgãos municipais e especificamente ao cargo de Presidente da Câmara.....	185
3.	O sistema de governo municipal português: as vinculações constitucionais na definição da organização do poder político local português	188
3.1.	Estrutura orgânica municipal.....	190
3.2.	Legitimidade eleitoral dos órgãos municipais: as opções do legislador ordinário no quadro constitucional vigente	193
3.3.	A centralidade do Presidente da Câmara: um poder com rosto	197
Parte III – O sistema paritário português e o seu impacto no exercício de direitos políticos nos municípios portugueses		207
Capítulo I – O instrumento legal de paridade vigente no ordenamento jurídico português no âmbito dos direitos políticos		208
1.	Discriminação positiva: das quotas à paridade.....	209
1.1.	Quotas e sistemas paritários	213
1.1.1.	Medidas relativas aos partidos políticos	213
1.1.2.	Escolha do sistema eleitoral	215
1.1.3.	Quanto ao tipo de medida de discriminação positiva	216
1.2.	Leis de valor reforçado	220
2.	A Lei da Paridade.....	221
2.1.	Os trabalhos preparatórios: o Projeto de Lei n.º 224/X	221
2.2.	A Lei da Paridade: Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto.....	226
2.3.	Alteração à Lei da Paridade: a Proposta de Lei n.º 117/XIII	227
2.4.	A versão vigente da Lei da Paridade, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março: análise crítica	232
2.4.1.	Quanto à designação.....	232
2.4.2.	Quanto ao âmbito de aplicação	233
2.4.3.	Quanto ao conceito de paridade	234
2.4.4.	Quanto à ordenação dos candidatos nas listas.....	234
2.4.5.	Quanto ao incumprimento	236
2.4.6.	Quanto à substituição no mandato	236

2.4.7.	Quanto à configuração legal do limiar de paridade	237
2.4.8.	Quanto à articulação com as Leis Eleitorais	238
2.4.9.	Quanto aos poderes para-paritários	239
Capítulo II – Problemas e lacunas do regime de paridade vigente e explicações para a baixa representatividade das mulheres nos municípios portugueses		241
1.	Especificidades da problemática da representatividade das mulheres no poder local	242
2.	Desarticulação entre o regime de paridade vigente, o modelo de governo local e o sistema eleitoral dos órgãos dos municípios.....	247
3.	Explicações para a baixa representatividade das mulheres nos cargos eletivos do poder local, sobretudo no de Presidente da Câmara	251
3.1.	Um fator histórico: direito de voto tardio e proibição de acesso de mulheres a cargos dirigentes na administração local.....	252
3.2.	Um fator social: <i>Família</i> , substantivo feminino singular	255
3.3.	Um fator político: <i>partidos políticos</i> , substantivo coletivo masculino.....	260
3.4.	Um fator jurídico: a eleição do Presidente da Câmara à margem do sistema de paridade....	269
Conclusões		271
A. QUANTO AOS DADOS.....		271
B. QUANTO À INDISPENSABILIDADE DA IGUALDADE DE GÉNERO NO EXERCÍCIO DE DIREITOS POLÍTICOS:		274
B. 1: Entendimento unânime dos organismos internacionais de que Portugal é membro		274
B. 2. Imperativo constitucional de efetividade da igualdade real.....		279
C. QUANTO ÀS EXPLICAÇÕES PARA A SUBREPRESENTATIVIDADE ENCONTRADA: história, família, partidos políticos e Direito.....		281
D. QUANTO AOS MECANISMOS PARITÁRIOS VIGENTES: inadequação ao poder local		283
E. QUANTO ÀS PROPOSTAS DE SOLUÇÕES/INTERVENÇÕES DO DIREITOS PARA PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO NO EXERCÍCIO DE DIREITOS POLÍTICOS NOS MUNICÍPIOS:.....		290
F. Reptos para investigações FUTURAS:.....		295
CONCLUSÕES FINAIS		300
Referências bibliográficas:		304
Outras Referências:		319
Jurisprudência:.....		334
Netgrafia:		336

ANEXOS	339
ANEXO I - INOBSERVÂNCIA DA LEI DA PARIDADE NAS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS DE 2013	340
ANEXO II - INOBSERVÂNCIA DA LEI DA PARIDADE NAS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS DE 2017	342
ANEXO III – PRINCIPAIS INSTRUMENTOS SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO PRODUZIDOS PELA ONU	343
ANEXO IV – PRINCIPAIS CONFERÊNCIAS MUNDIAIS DA ONU SOBRE MULHERES E IGUALDADE DE GÉNERO.....	344
ANEXO V – OBJETIVOS DO MILÉNIO (ONU).....	345
ANEXO VI – PRINCIPAIS MEDIDAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DO EQUILÍBRIO DE GÉNERO CONSTANTES DO RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DA ONU.....	346
ANEXO VII – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	347
ANEXO VIII – MEDIDAS QUE INTEGRAM O OBJETIVO N.º 5 ODS (IGUALDADE DE GÉNERO)	348
ANEXO IX – PRINCIPAIS RESOLUÇÕES DA ONU SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO.....	349
ANEXO X – AÇÕES DA OCDE SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO.....	350
ANEXO XI – CONVENÇÕES DA OIT SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO	351
ANEXO XII – PRINCIPAIS INSTRUMENTOS SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO DA CPLP.....	352
ANEXO XIII – INICIATIVAS DA CPLP SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO	353
ANEXO XIV – PRINCIPAIS INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO.....	354
ANEXO XV – PRINCIPAIS PUBLICAÇÕES DO CONSELHO DA EUROPA SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO	356
ANEXO XVI – PRINCIPAIS INICIATIVAS DO CONSELHO DA EUROPA SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO NO ÂMBITO REGIONAL E LOCAL.....	357
ANEXO XVIII – MEDIDAS PROPOSTAS PELO CONSELHO DA EUROPA AOS ESTADOS-MEMBROS NA REC(2003)3 E CUMPRIMENTO POR PARTE DE PORTUGAL	358
ANEXO XVIII – CONCLUSÕES DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO	359
ANEXO XIX – RELATÓRIOS E LITERATURA DA COMISSÃO EUROPEIA SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO	360
ANEXO XX – PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DO PARLAMENTO EUROPEU SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO.....	361
ANEXO XXI – PRINCIPAL JURISPRUDÊNCIA DO TJUE SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO	362

ANEXO XXII – PRINCIPAIS INSTRUMENTOS SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO PRODUZIDOS PELO EIGE	364
ANEXO XXIII – MEMBRO DO GOVERNO COM COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA DE IGUALDADE DE GÉNERO NOS PAÍSES DA EUROPA	365
ANEXO XXIV – PLANOS DE AÇÃO E INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO EM PORTUGAL	366
ANEXO XXV – PRIMEIROS MOVIMENTOS ASSOCIATIVOS FEMINISTAS EM PORTUGAL.....	367
ANEXO XXVI – MULHERES PORTUGUESAS FEMINISTAS PIONEIRAS	368
ANEXO XXVII – CAPACIDADE ELEITORAL PARA OS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS NA LEAL. 369	
ANEXO XXVIII - COMPOSIÇÃO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE POR SEXO.....	371
ANEXO XXIX – COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL NO RJAL.....	372
ANEXO XXX – MEDIDAS DE DISCRIMINAÇÃO POSITIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS	373
ANEXO XXXI – RECOMENDAÇÕES DO CONSELHO DA EUROPA SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO... 374	
ANEXO XXXII - MULHERES ELEITAS PARA CÂMARAS ALTAS E BAIXAS POR SISTEMA ELEITORAL NA UNIÃO EUROPEIA (%)	375
ANEXO XXXIII – TIPOS DE QUOTAS/SISTEMAS DE PARIDADE NA EUROPA	376
ANEXO XXXIV – MULHERES ELEITAS PARA PARLAMENTOS REGIONAIS NA UNIÃO EUROPEIA (%).. 377	
ANEXO XXXV – ALTERAÇÃO MÉDIA DA REPRESENTAÇÃO FEMININA NOS PARLAMENTOS NACIONAIS POR TIPO DE QUOTA/SISTEMA PARITÁRIO (2003-2013).....	378
ANEXO XXXVI – SISTEMAS DE PARIDADE/QUOTAS PARA ELEIÇÕES NACIONAIS NOS ESTADOS-MEMBROS DO CONSELHO DA EUROPA	379
ANEXO XXXVII – SISTEMAS DE PARIDADE/QUOTAS PARA ELEIÇÕES REGIONAIS NOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA.....	380
ANEXO XXXVIII – MULHERES CHEFES DE ESTADO/GOVERNO NOS PAÍSES MEMBROS DO CONSELHO DA EUROPA	381
ANEXO XXXIX – MULHERES CHEFES DE GOVERNOS REGIONAIS NOS PAÍSES MEMBROS DO CONSELHO DA EUROPA	382
ANEXO XL – MULHERES CHEFES DE GOVERNOS LOCAIS NOS PAÍSES MEMBROS DO CONSELHO DA EUROPA.....	383
ANEXO XLI – COMPOSIÇÃO DOS PARLAMENTOS REGIONAIS E LOCAIS NA UNIÃO EUROPEIA	385
ANEXO XLII – MULHERES LÍDERES DOS MAIORES PARTIDOS POLÍTICOS NA UNIÃO EUROPEIA (%)386	

ANEXO XLIII – CABEÇAS DE LISTA DO SEXO FEMININO POR PARTIDO POLÍTICO (ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS 2017)	387
ANEXO XLIV – MEDIDAS PREVISTAS NA PLATAFORMA DE PEQUIM SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS	388
ANEXO XLV – QUADRO COMPARATIVO DE DISPOSIÇÕES DA LEI DA PARIDADE.....	389

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Desigualdade de Género nos países da Europa (DGE)	33
Tabela 2 - Mulheres Eleitas Presidente da Câmara (1976-2017)	45
Tabela 3 - Eleitos para as autarquias locais por sexo (2013).....	46
Tabela 4 - Mulheres eleitas para órgãos autárquicos casadas/união de facto.....	48
Tabela 5 - Municípios liderados por mulheres no ranking de eficiência financeira do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (2016-2017)	62
Tabela 6 - Candidatos versus Presidentes da Câmara eleitos por sexo (%).....	63
Tabela 7 - Presidentes da Câmara eleitos por círculo eleitoral por sexo (2013 e 2017)	64
Tabela 8 - Listas em incumprimento da Lei da Paridade (2013-2017)	65

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Ministras nos países da OCDE (2015 e 2017)	34
Gráfico 2 - Índice Europeu de Igualdade de Género 2005.....	35
Gráfico 3 - Índice Europeu de Igualdade de Género 2015.....	36
Gráfico 4 - Mulheres e homens nos processos de decisão na UE.....	37
Gráfico 5 - Mulheres nos Parlamentos nacionais e Governos na UE28 (2004-2017).....	39
Gráfico 6 - Nível educacional versus empoderamento político em Portugal, por sexo.....	39
Gráfico 7 - Representação por sexo na Assembleia da República 1976-2015.....	40
Gráfico 8 - Mulheres em cargos políticos na União Europeia	42
Gráfico 9 - Média UE 28 de mulheres em parlamentos locais	43
Gráfico 10 - Presidentes da Câmara eleitos por sexo 1976-2017	47
Gráfico 11 - Candidatos a Presidente da Câmara por sexo e por partido (2013).....	49
Gráfico 12 - Presidentes da Câmara eleitos por sexo e por partido (2013)	50
Gráfico 13 - % Presidentes da Câmara eleitos por sexo e por distrito (2013)	51
Gráfico 14 - Número de Presidentes da Câmara eleitos por distrito por sexo (2013)	52
Gráfico 15 - % Presidentes da Câmara eleitos por sexo e por distrito (2017)	53
Gráfico 16 - Número de mulheres eleitas Presidentes da Câmara por partido (2017).....	54
Gráfico 17 - Presidentes de Câmara eleitos por sexo e por distrito 2017	55
Gráfico 18 - Diferença entre sexos do total de candidatos por partido (2013)	59

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Sigla	Descrição
ADIM	Associação de Defesa dos Interesses de Macau
ADP	Aliança para a Democracia Paritária
AL	Autarquias Locais
AMCDP	Associação de Mulheres Cabo-verdianas na Diáspora em Portugal
AMUCIP	Associação para o Desenvolvimento das Mulheres Ciganas Portuguesas
AP	Administração Pública
APDMGP	Associação Portuguesa pelos Direitos das Mulheres na Gravidez e no Parto
APEM	Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres
AFEM	Associação das Mulheres da Europa Meridional
APF	Associação para o Planeamento da Família
Art.	Artigo
CDS	Centro Democrático Social
CE	Comissão Europeia
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CES	Centro de Estudos Sociais
CIG	Comissão para a Igualdade de Género
CITE	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego
CMRE	Conselho dos Municípios e das Regiões da Europa
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CoE	Conselho da Europa
CPF	Coligação Portugal à Frente
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DDHC	Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
ECOSOC	Estatuto Consultivo Especial junto do Comité Económico e Social das Nações Unidas
FEM	Forum Económico Mundial
FEMM	Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros (Parlamento Europeu)
FFEM	Fundação das Mulheres do Euro-Mediterrâneo
IILP	Instituto Internacional da Língua Portuguesa
ILO	International Labour Office
LEM	<i>Lobby</i> Europeu das Mulheres
LEOAL	Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais
MDP/CDE	Movimento Democrático Português
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
OCDE	Organização para o Crescimento e Desenvolvimento Económico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
p.	Página
págs.	Páginas

p.p.	Pontos percentuais
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PCP	Partido Comunista Português
PE	Parlamento Europeu
PPD	Partido Popular Democrático
PPDM	Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres
PPM	Partido Popular Monárquico
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAR	Resolução da Assembleia da República
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RDH	Relatório para o Desenvolvimento Humano da ONU
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
SIGRE	Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral
STAPE	Secretariado Técnico para os Assuntos do Processo Eleitoral
STEM	Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática
TCE	Tratado da Comunidade Europeia
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UDP	União Democrática Popular
UCLG	United Cities and Local Governments
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
WEP	Women's Empowerment Principles

No exemplar que me ofereceu do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2016, o Professor Doutor João Carvalho incluiu uma dedicatória onde expressou o desejo de que aquela obra me fosse útil na tese de doutoramento e na minha futura carreira académica. O Anuário é reconhecidamente uma obra incontornável no estudo do fenómeno municipal em Portugal. Ainda que o objeto da presente tese não abarque a vertente financeira da gestão municipal, incluirá deliberadamente dados relativos à eficiência financeira dos municípios, com especial incidência nos que são liderados por Presidentes da Câmara mulheres, em sua homenagem.



Foi um exercício que começámos juntos, Presidente e Administradora do IPCA, à volta de um café. Termino-o agora só eu mas com a certeza reconfortante de que o faço na sua companhia.

À memória do Professor Doutor João Carvalho,
com a minha eterna saudade e gratidão.

Introdução

“Everything is about sex, except sex. Sex is about power.”¹

A divisão entre uma esfera masculina e uma esfera feminina sedimentou-se, ao longo da História, como uma dualidade decorrente da ordem natural. Está presente na maior parte dos idiomas indo-europeus, repercute-se nas diversas religiões, filosofias e manifestações artísticas e também na generalidade dos ordenamentos jurídicos². Tal dualidade (dois sexos, dois géneros, dois hemisférios de Humanidade) não é, porém, absoluta e tem mais de construído do que de natural. Já conheceu exceções, no passado, como o Latim, que se desenvolvia em três géneros: masculino feminino e neutro³. No presente, o idioma alemão apresenta também o género feminino, o masculino e o neutro mas, entre as línguas latinas, apenas o romeno preservou o género neutro, tendo todas as outras absorvido este género num dos dois demais. No futuro, novas formas de *ser* poderão reclamar o género neutro e a tradicional dualidade, ao pecar por defeito, obsolescer.

Esta forma de encarar os seres humanos como pessoas que se dividem e homens/mulheres, género masculino/género feminino inspirou os ordenamentos jurídicos que, por seu turno, devolveram à sociedade normativos imbuídos desta dualidade, perpetuando, com isso, a “imagem jurídica do género”, em que “a mulher é um substantivo feminino – uma substância comum ao homem mas na forma feminina. Uma forma singular, que a impede de competir com o carácter geral do masculino, tanto na maior parte das línguas indo-europeias, como na construção do cânone da vida”⁴.

A divisão dos seres humanos em grupos não é, por si só e em abstrato, perniciosa. O olhar humano tende a procurar padrões. Tal operação assenta, no entanto, em critérios relativos. Suponha-se um exercício: dados que fossem cem objetos, de formas e cores distintas a diversos indivíduos, solicitando-se-lhes que os dividissem em dois grupos, seriam os grupos formados homogéneos? Adivinha-se que alguns escolheriam o critério das cores, outros o das formas e outros ainda encontrariam critérios adicionais enformadores de similitudes e diferenças⁵. Mesmo aí, por si só e em abstrato, não se encontra um problema. A perceção de que há seres humanos diferentes e/ou seres humanos similares entre si

¹ Citação geralmente atribuída a Oscar Wilde mas cuja origem não se encontra comprovada.

² BELEZA, Teresa Pizarro, Direito das Mulheres e da Igualdade Social. A Construção Jurídica das Relações de Género, 2010, Almedina, p. 28, defende que o Direito contribuiu historicamente para a construção dessa divisão, que classifica como “bipolar, desigual e assimétrica”.

³ O género masculino era usado para seres e ofícios masculinos, rios, mares e ventos; o género feminino para cidades, ilhas e árvores; e o género neutro era reservado a objetos inanimados e alguns seres sexuados, como por exemplo, o caso curioso dos vocábulos *mancipum* (escravo) e *scortum* (prostituta).

⁴ HESPANHA, António Manuel, em Prefácio à obra de Teresa Pizarro Beleza, Direito das Mulheres e da Igualdade Social, 2010, p. 19.

⁵ Configura-se um cenário cuja comprovação empírica seria interessante. Noutra sede, porém. Aqui, apenas pretende enfatizar-se a necessidade e pertinência do questionamento.

não é, em si, motivo de qualquer preocupação científica. O problema surge, desenvolve-se e sedimenta-se no momento em que se atribui ou se tolera a alguns desses grupos uma posição de supremacia, superioridade ou privilégio sobre outros. O problema existe não por se reconhecer que há homens e mulheres ou que homens e mulheres apresentam diferenças entre si mas por se atribuir a um desses grupos uma relação hierárquica sobre o outro.

A discriminação (sob qualquer forma, mas para o que ora mais importa, a da mulher) é sempre produto de uma relação de poder: o problema não está na diferenciação em si, mas no facto de essa diferenciação ser hierarquizada. A distinção entre homens e mulheres que o Direito ora fomenta, ora ignora, ora limita ou mesmo proíbe⁶, é uma “distinção carregada de sentido discriminatório”⁷. No topo da problematização, reside pois o posicionamento que o Direito assume face a essa realidade. Em ordenamentos jurídicos em que o direito à igualdade seja configurado como *igualdade material*, que o Estado está obrigado a *promover ativamente*, como é o caso de Portugal, faz todo o sentido que se reveja a realidade e se questione a forma com o Direito se comporta face a ela.

A conceção tradicional de que as mulheres nada tinham a dizer⁸ foi historicamente marcante, principalmente no âmbito do exercício dos direitos políticos. Durante largos séculos, a voz feminina efetivamente não se fez ouvir, por interdição legal, tendo a privação do direito de voto feminino vigorado durante longo tempo e até há pouco tempo, na generalidade dos ordenamentos jurídicos⁹.

A própria perceção tradicional de que a igualdade de género se confunde com os *direitos das mulheres* deve ser posta em causa perante o mais recente entendimento de que a igualdade de género é uma questão de Direitos Humanos, constituindo também, nesse sentido, uma questão de *direitos dos homens*¹⁰.

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 ser encarada como uma

⁶ Nos Estados Unidos da América, em 1992, no caso *The People v. Ramona Santorelli and Mary Lou Schloss* foi revogado um conjunto de normas penais por discriminação em função do género. Cfr. THE PEOPLE & C., RESPONDENT, v. RAMONA SANTORELLI AND MARY LOU SCHLOSS, APPELLANTS, ET AL., DEFENDANTS. 80 N.Y.2d 875, 600 N.E.2d 232, 587 N.Y.S.2d 601 (1992). July 7, 1992, CoCt No. 115, Decided July 7, 1992 e CORNELL UNIVERSITY LAW SCHOOL, Legal Information Institute, https://www.law.cornell.edu/nyctap/l92_0160.htm, acedido em 10.09.2018.;

⁷ BELEZA, op. cit, p. 37.

⁸ “*Women are a decorative sex. They never have anything to say, but they say it charmingly*”, Oscar Wilde, *The Picture of Dorian Gray*, Cap. IV, 1890, p. 53.

⁹ Em Portugal, apenas em 1976 foi consagrado constitucionalmente o voto universal. A propósito da consagração do direito de voto em diversos ordenamentos jurídicos, vide RAPOSO, Vera Lúcia Carapeto, *O Poder de Eva. O Princípio da Igualdade no Âmbito dos Direitos Políticos. Problemas Suscitados pela Discriminação Positiva*, 2004, Almedina, p. 84.

¹⁰ Como afirmam Heloísa PERISTA e Alexandra SILVA, “as desigualdades e as discriminações com base no sexo são, ainda, persistentes nas mais diversas esferas da vida das pessoas e nos mais variados domínios da intervenção política e pública. E essas desigualdades e discriminações afetam tanto mulheres como homens, de uma ou de outra forma. Cfr. PERISTA, H. e SILVA, A. *The Role of Municipalities in promoting Gender Equality in Local Life*, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, CITE, 2009, p. 15.

questão de Direitos Humanos. Foi, por isso, elevada a terceiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio da Organização das Nações Unidas¹¹ e está no centro das mais recentes preocupações de inúmeras entidades, nacionais e internacionais.

As tradicionais assimetrias entre homens e mulheres, embora mitigadas, lograram prolongar-se até ao século XXI. Tais assimetrias são sistematizáveis em duas grandes categorias¹²: *Glass Wall* (afetação das mulheres a organizações redistributivas e a funções de prestação de cuidados, educação e administrativas) e *Glass Ceiling* (dificuldade de acesso a funções de liderança). O exercício dos direitos políticos – o direito de eleger e sobretudo o de ser eleito – é a área onde atualmente ainda se faz sentir, com maior acuidade, a menoridade da mulher. Embora se abordem, do ponto de vista teórico, ambas as categorias, será essencialmente a busca da segunda no âmbito dos municípios portugueses que ocupará a presente investigação.

No âmbito das autarquias locais, verifica-se que a distribuição de pelouros pelos Vereadores eleitos, da competência do Presidente da Câmara¹³, 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.

É plenamente atual a chamada de atenção de JORGE MIRANDA perante a Assembleia Constituinte: “Como a liberdade, a democracia é indivisível. Ou funciona em todos os domínios da vida colectiva ou entra em crise e dificilmente subsiste”¹⁴. VITAL MOREIRA acrescenta ainda a imprescindibilidade da *democracia local* à própria conceção hodierna de Estado democrático¹⁵. A permanência e a tolerância de situações de desigualdade em qualquer das áreas da vida política portuguesa fere aquela indivisibilidade. Nos cerca de quarenta anos de vivência democrática, Portugal tem empreendido um processo de modernização incrivelmente veloz¹⁶ que o tem levado a convergir com os padrões da Europa nas mais variadas áreas. No entanto, o desequilíbrio entre homens e mulheres mantém-se acentuado, constituindo um “importante obstáculo à qualidade da jovem democracia portuguesa”¹⁷. Uma sociedade onde persistem desigualdades, ainda que se argumente que elas já só se

¹¹ Cfr. ONU, Declaração do Milénio, 2000, Obtido de <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>.

¹² Sistematização muito utilizada pelas Ciências Sociais, como no abrangente estudo desenvolvido por Helena RATO *et al*, A Igualdade de Género na Administração Pública Central Portuguesa, 2005, INA, p. 8.

¹³ Cfr. artigo 36.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), 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.

¹⁴ MIRANDA, J., O Poder Local na Assembleia Constituinte, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências da Universidade do Minho 2006, António Cândido Oliveira (coord.), Governo Civil do Distrito de Braga, 2007, pág. 180.

¹⁵ MOREIRA, V., 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências da Universidade do Minho 2006, António Cândido Oliveira (coord.), Governo Civil do Distrito de Braga, 2007, p. 280: “...não há Estado democrático sem democracia local...”.

¹⁶ BARRETO, A., *Tempo de Incerteza*, Lisboa, Relógio de Água, 2002, p. 311.

¹⁷ BAUM e ESPÍRITO SANTO, Desigualdades de Género em Portugal: a participação política das mulheres. Em Imprensa de Ciências Sociais e Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (Eds.), *Portugal a Votos: as eleições legislativas de 2002*, 2004, Lisboa, p. 261.

verificam em poucas áreas, é uma sociedade desigual. E uma sociedade desigual é menos livre e menos democrática.

Com o objetivo de apurar a verificação daquele efeito *glass ceiling* nos municípios portugueses, analisaram-se os resultados das eleições autárquicas, com especial ênfase nas de 2013 e de 2017, e constatou-se uma baixa representatividade das mulheres no poder local, sobretudo na posição de Presidente da Câmara. Não obstante VERA CARAPETO RAPOSO qualifique o poder local como *o mais feminizado*¹⁸, os dados revelam que a presença feminina em posições de poder e liderança é substancialmente mais reduzida a nível local no que nos demais níveis de governação¹⁹. Esta constatação contraria alguns resultados da investigação comparada²⁰, sugestiva de que as mulheres tendem a estar tanto mais representadas quanto mais baixo for o nível de governação considerado. Na verdade, a generalidade da literatura não tem assinalado esta especificidade do poder local português, encontrada unicamente em MICHAEL BAUM e ANA ESPÍRITO-SANTO²¹.

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 Paridade, constante da Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, na versão que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março.

Não se pretende discutir aprioristicamente a pertinência ou a validade das medidas de discriminação positiva ou qual o sistema de paridade mais adequado. Parte-se da existência de um instrumento desta natureza no ordenamento jurídico português e justifica-se a sua necessidade, no âmbito municipal, face aos dados que evidenciam grande disparidade de género, sobretudo no exercício do cargo de Presidente da Câmara. Tentará depois perceber-se se os mecanismos previstos naquele diploma legal são, *em concreto*, eficazes no acesso a cargos políticos nos municípios portugueses. Será, com isso, questionada a aptidão da Lei da Paridade enquanto medida de discriminação positiva adotada em Portugal, como concretização legal da tarefa constitucionalmente imposta ao Estado pela CRP de realização efetiva da igualdade entre homens e mulheres no acesso a cargos políticos.

A tese desenvolver-se-á estruturalmente em três Partes:

¹⁸ A autora não especifica a abrangência da expressão *poder local* nem em que dados se encontra sustentada a afirmação: “No poder local, o panorama também não é muito animador, *embora seja este o mais feminizado*, o que não causará estranheza se atendermos ao maior número de lugares aí existentes...” RAPOSO, 2004, op. cit. p. 226.

¹⁹ Conforme resulta de BAUM e ESPÍRITO SANTO, 2004, op. cit. p. 268 e dos achados empíricos recolhidos nesta tese, apresentados infra, na Parte I.

²⁰ E.g. DARCY, WELCH *et al.*, 1994, *apud* FOLTON, S., Running Backwards and in High Heels: The Gendered Quality Gap and Incumbent Electoral Success, *Political Research Quarterly*, Vol. 65, Nr. 2, 2012, págs. 303-314.

²¹ BAUM e ESPÍRITO SANTO, 2004, op. cit., p. 268, qualificam este achado como “surpreendente” mas sem avançarem explicações para esta especificidade ou para a baixa representatividade encontrada. 4, p. 268),

- **Parte I:** constatação da existência de um problema de representatividade deficitária de mulheres no poder político em geral e, em particular, no poder local, com particular incidência nos municípios portugueses e, neste âmbito, no cargo de Presidente de Câmara. Tal constatação resulta da análise de dados recolhidos junto do Instituto Nacional de Estatística (INE), Comissão Nacional de Eleições (CNE) e Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). Analisaram-se os resultados das eleições autárquicas, sobretudo as de 2013 e 2017, quanto à composição das listas partidárias candidatas e também quanto aos resultados eleitorais para o cargo de Presidente da Câmara. Estes dados servirão de base à elaboração de conclusões quanto ao exercício de direitos políticos pelas mulheres nos municípios portugueses e, nessa medida, também quanto ao grau de efetivação do seu direito de participação política consagrado nas disposições conjugadas dos artigos 9.º, h) e 109.º da CRP;

- **Parte II:** questionamento e constatação da necessidade de efetivação da igualdade de género no exercício de direitos políticos. Analisar-se-á e colocar-se-á, quando necessário, em perspetivação histórica e normativa, a literatura produzida sobre a temática da igualdade de género pelas principais organizações de âmbito internacional, europeu e nacional. O enquadramento jurídico da participação das mulheres no poder local é realizado, primeiramente, do ponto de vista da moldura constitucional e, a partir dela, do ponto de vista do desenho legal efetuado pelo legislador ordinário, com base nas possibilidades que lhe foram conferidas pelo legislador constituinte. Procurará proporcionar-se uma visão das matérias objeto de estudo pela perspetivação histórica da questão, pela apresentação do respetivo enquadramento na literatura revista e pela caracterização do seu enquadramento constitucional e legal. A análise teórica é desenvolvida em três planos (internacional, nacional e local) procurando percorrer um caminho lógico do geral para o particular, no sentido do objeto primordial de estudo que são os municípios portugueses:
 - (i) Enquadramento teórico e histórico do exercício de direitos políticos por mulheres, a nível internacional, nacional e local;
 - (ii) Enquadramento constitucional da igualdade de género no exercício de direitos políticos, sobretudo à luz da tarefa fundamental do Estado prevista nas disposições conjugadas da alínea h) do artigo 9.º e do artigo 109.º, com particular incidência no modelo de organização do sistema político local e no sistema de eleição dos órgãos das autarquias locais definido na Constituição, previstos nos artigos 236.º, 239.º, 244.º a 246.º e 250.º a 252.º da CRP;

(iii) Enquadramento legal do modelo de organização do sistema político local, previsto no Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro²², bem como do sistema de eleição dos órgãos das autarquias locais, constante da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL)²³.

— **Parte III:** Identificação dos diversos mecanismos de discriminação positiva existentes, no âmbito do exercício de direitos políticos por mulheres, desde as quotas aos sistemas de paridade. Apresentar-se-á o enquadramento legal das medidas de discriminação positiva aplicáveis às eleições autárquicas, constantes da (hoje) denominada “Lei da Paridade nos órgãos colegiais representativos do poder político”²⁴. Questiona-se a sua adequação ao nível de governação local, por referência ao modelo de governo e ao sistema de eleição dos órgãos das autarquias locais previstos na Constituição e consagrados na lei. Abordar-se-á a situação existente no período pré-Lei da Paridade e desenvolver-se-á uma análise crítica da Lei Orgânica n.º 3/2006, apresentando-se também, sob uma perspetiva crítica, o cenário de revisão constante da Proposta de Lei n.º 117/XIII e o regime que veio a ser aprovado na Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, não inteiramente coincidente com aquele. Ainda neste contexto, isolar-se-ão algumas especificidades das autarquias locais e os problemas e lacunas que o sistema de paridade vigente apresenta na eleição dos órgãos municipais, sobretudo no de Presidente da Câmara Municipal. Posteriormente apresentar-se-ão algumas explicações para a baixa representatividade das mulheres no poder local em Portugal, particularmente no cargo de Presidente da Câmara. Finalmente, identificar-se-ão algumas medidas com potencialidade de promover ou incrementar a igualdade de género no poder local, sobretudo no exercício da função de Presidente da Câmara Municipal.

²² Diploma que estabeleceu o Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias, alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro (por sua vez, alterada pelas Declarações de Retificação n.º 4/2002, de 6 de fevereiro, e 9/20012, de 5 de março) pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

²³ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto Com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de outubro, pelas Leis Orgânicas n.º 5-A/2001, de 26 de novembro, 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro e 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

²⁴ Designação conferida à Lei da Paridade pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março.

Contextualização prévia

1. Pertinência e atualidade do tema

"O aumento da igualdade entre os sexos está no centro da ideia do desenvolvimento, tanto quanto a liberdade, a ampliação das alternativas e o controle das pessoas sobre as suas próprias vidas."²⁵

Ouvindo Penélope solicitar ao bardo que tocasse uma canção mais alegre, Telémaco, ainda adolescente, repreendeu a mãe, dizendo: “Mãe, volta para os teus aposentos e retoma o teu trabalho, o tear e a roca (...) o discurso²⁶ caberá aos homens, a todos os homens, e a mim acima de todos, pois meu é o poder nesta casa”. A voz da mulher não era, há 3.000 anos, para ser ouvida em público, situação que se perpetuou, em parte, até à atualidade. MARY BEARD, numa análise da relação “culturalmente estranha” entre a voz das mulheres e a esfera pública do discurso, concluiu que “a reprimenda de Telémaco à mãe, quando esta se atreve a abrir a boca em público, é algo que continua com demasiada frequência a ser repetido no século XXI”²⁷.

O modelo republicano que emergiu da Revolução Francesa também foi radicalmente diverso para homens e para mulheres: enquanto a cidadania dos homens se afirmava através dos seus deveres militares, para as mulheres a cidadania identificava-se com a maternidade, a ter lugar na esfera privada, separada e subordinada à esfera pública, talhada à imagem do homem²⁸.

O conceito atual de *desenvolvimento humano*²⁹ implica a efetiva implementação da igualdade entre mulheres e homens e não pode afirmar-se sem ela. O empoderamento das mulheres e a sua participação, em posição de igualdade, em todas as esferas da sociedade, incluindo a participação nos processos de decisão e acesso ao poder, são fundamentais para a conquista da igualdade³⁰,

²⁵ BANCO MUNDIAL, Nicholas Stern, Economista-Chefe do Banco Mundial e Vice-Presidente Senior de Economia do Desenvolvimento, em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,contentMDK:20046115~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>, acedido em 08.09.2014.

²⁶ No grego original, *muthos*, vocábulo utilizado por Homero com o significado de *discurso público de autoridade* e não no sentido mais corrente, que originou, no Português, a palavra *mito*. O vocábulo *discurso* significa, na Odisseia de Homero, o discurso público de autoridade, reservado em exclusivo aos homens.

²⁷ “As vozes das mulheres não são ouvidas publicamente na nossa cultura contemporânea e na política, da primeira fila do Parlamento às fábricas.” BEARD, Mary, *Mulheres & Poder: um Manifesto*, 2018, p. 21.

²⁸ No seu papel como mães, as mulheres eram vistas como guardiãs das virtudes morais da República e transmissoras das mesmas para as gerações seguintes. RUBIO-MARÍN, The achievement of female suffrage in Europe: On women's citizenship. *International Journal of Constitutional Law*, 12 (1), 2014 págs 4 - 34. (Rubio-Marín, 2014).

²⁹ Na recente definição da Organização das Nações Unidas, o desenvolvimento humano é configurado como “Alargar a capacidade de escolha, dar ênfase a um conceito de vida longa, saudável e criativa, bem como salientar a necessidade de alargamento das capacidades e criação de oportunidades” - ONU, Relatório do Desenvolvimento Humano 2015, 2016, p. 19.

³⁰ Segundo dados recolhidos pelo Eurobarómetro em entrevistas a 27.000 cidadãos dos 28 países da União Europeia, 97% dos portugueses (uma percentagem superior à média da UE, de 86%) entendem que a luta contra a desigualdade de género deveria ser uma prioridade na cooperação para o desenvolvimento da União Europeia e 76% defendem a necessidade de luta contra as atitudes discriminatórias em relação às mulheres. Os portugueses percebem a luta contra a desigualdade de género como uma prioridade. Todavia, encaram-na como uma necessidade sobretudo nos países em desenvolvimento e apenas 52% defendam que esta deve ser uma prioridade do seu Governo nacional.

desenvolvimento e paz³¹. Existe, de facto, uma relação estreita entre crescimento, desenvolvimento, redução da pobreza e diminuição consistente das desigualdades de género³². A discriminação contra as mulheres está profundamente enraizada na tradição e valores sociais, o que a torna difícil de quantificar, demonstrar e combater.

A presença das mulheres na esfera pública ainda é reduzida³³. A sub-representação feminina verifica-se na liderança a diversos níveis, sendo a percentagem de mulheres em papéis de poder inversamente proporcional aos níveis de liderança: quanto mais elevados são estes, menos mulheres os exercem³⁴. Em certas profissões, tradicionalmente exercidas por homens, constata-se um grande défice de mulheres e, dentro destas, sobretudo em posições de liderança³⁵. Do ponto de vista das legislações, os problemas também persistem³⁶. Ao longo da História e até ao século XX, as mulheres não foram portadoras de uma cidadania de pleno direito³⁷, subordinando-se aos pais ou aos maridos e carregando

³¹ “Women’s empowerment and their full participation on the basis of equality in all spheres of society, including participation in the decision-making process and access to power, are fundamental for the achievement of equality, development and peace”. ONU, Plataforma de Pequim, 1995, p. 2.

³² Em termos quantitativos, 70% da população mundial que vive abaixo do limiar da pobreza continua a ser constituída por mulheres, segundo o INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO, *Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género*, 2010, p. 4.,

³³ No mundo, 71 % dos ministros e 65% dos dirigentes da função pública, diretores e legisladores são homens. Apenas 10% da população parlamentar mundial é feminina (cfr. BANCO MUNDIAL, 2011, <http://web.worldbank.org>) encontrando-se apenas três países no mundo em que mais mulheres do que homens ocupam estas posições (Colômbia, Fiji e Filipinas). A nível mundial, verifica-se ainda uma grande disparidade salarial (Por cada 100€ ganhos por um homem, uma mulher auferia apenas 84€). (FORUM ECONÓMICO MUNDIAL, 2017 in <https://www.bbc.com>.) No Índice Global de Desigualdade de Género de 2015, Portugal posicionou-se no 39.º lugar entre 145 países, o que indicia um nível geral de igualdade de género relativamente elevado se comparado com a globalidade dos países analisados. A Islândia (1.º), a Noruega (2.º) e a Finlândia (3.º) lideram o ranking. A Síria (143.º), o Paquistão (144.º) e o Iémen (145.º) ocupam as últimas posições. Cfr. FORUM ECONÓMICO MUNDIAL, 2017 in <https://www.bbc.com>.

³⁴ No Japão, por exemplo, 39% dos professores do primeiro nível da educação secundária são mulheres mas apenas 6% delas ocupam cargos de direção nas escolas. Na Áustria, por exemplo, 79% dos diretores de escolas primárias são mulheres mas nas escolas de nível secundário são apenas 32% (UNESCO, *Responsabilização na Educação: cumprindo os nossos compromissos*, 2017, p. 45).

³⁵ Um exemplo paradigmático é o das Forças Armadas, onde apenas em 2018 uma mulher assumiu, pela primeira vez em Portugal, o cargo de Oficial General (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 23.07.2018, <https://www.dn.pt/poder/interior/mulher-coronel-e-a-nova-diretora-do-hospital-das-forcas-armadas-9628416.html>, acessado em 31 de agosto de 2018). Na redação da presente tese, ao escrever a expressão “A Coronel Regina Mateus...” o corretor ortográfico gramatical do Word assinalou a expressão como “incorreta” por falta de concordância entre o determinante *A* e o substantivo *Coronel*, sugerindo a correção da expressão para “O Coronel”. Note-se que não se tinha utilizado aqui uma subversão de género do substantivo nem criado qualquer neologismo no feminino, como sucedeu quando começaram a designar-se as Magistradas Judiciais por Juízas (durante algum tempo, manteve-se a polémica sobre a utilização da expressão *Senhora Juiz* ou *Senhora Juíza* para designar as Magistradas Judiciais, tendo-se posteriormente sedimentado esta última expressão) ou quando Dilma Rousseff se intitulou *Presidenta* do Brasil. Tratou-se unicamente de fazer preceder o substantivo *Coronel* de um determinante feminino, de modo a esclarecer que o agente é uma pessoa do sexo feminino. O programa informático entendeu (porque assim foi configurado) que aquele substantivo não tem versão feminina, devendo sempre ser associado a um determinante masculino, induzindo a que se designasse a militar Regina Mateus por *O Coronel* Regina Mateus ou que se concluisse que a Língua Portuguesa não admite a possibilidade de uma mulher exercer as funções de *Coronel*.

³⁶ E.g. no recrutamento, acesso à formação profissional, termos e condições do emprego, despedimentos e reforma. Há categorias de trabalhos, como as trabalhadoras domésticas, maioritariamente exercidos por mulheres, que se encontram excluídas das legislações nacionais. Por outro lado, alguns países ainda não proibem a discriminação em razão do sexo em todos os aspetos do emprego. Alguns aplicam as disposições relativas à igualdade de remuneração apenas aos salários base ou apenas para certas prestações ou mantêm diferenças em função do sexo nos pagamentos de prestações adicionais, incluindo abono de família. Alguns países ainda colocam entraves ao tipo de trabalho que as mulheres podem realizar, através de medidas protecionistas que as excluem de certas profissões com base em presunções de carácter sexista relativamente ao seu papel. Outras vezes, adotam ou admitem restrições laborais com o argumento da proteção da saúde reprodutiva da mulher. No entanto, se um emprego ou o exercício de uma função puser a saúde reprodutiva da mulher em risco, pode ser igualmente perigoso para a saúde reprodutiva do homem, devendo ambos ser protegidos o que, a não ocorrer, constitui uma forma de discriminação. As convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a igualdade de género não só têm como objetivo a eliminação da discriminação nas legislações, como também requerem a ação dos Estados para combater as desigualdades na prática. As disposições legais e as suas implicações devem ser divulgadas, compreensíveis e fiáveis e as organizações de trabalhadores e empregadores representam um papel chave na definição e implementação das políticas nacionais sobre a igualdade. OIT, *A Igualdade de Género no Coração do Trabalho Digno*, *Cadernos Sociedade e Trabalho XVI*, XVI, 2011, págs. 1–12. OIT

³⁷ A luta pelo sufrágio feminino constituiu o início de um longo caminho rumo à cidadania e ao pleno exercício dos direitos políticos pelas mulheres. Em 1904, surge a primeira organização internacional dedicada à luta pelo direito de voto das mulheres, a *International Women Suffrage Association*, que, recorrendo ao tradicional argumento dos direitos naturais, pugnou ativamente pelo direito de voto das mulheres: “Men and women are both equally free and independent members of the human race; equally endowed with intelligence and ability, and equally entitled to the free exercise of their individual rights and liberty” (WHITTICK, A., *Women into Citizen*, London, Athenaeum, 1979, p. 32). A Nova Zelândia e a Austrália foram os países que primeiramente reconheceram às mulheres o direito de voto³⁸ em 1893 e 1902 respetivamente. A nível europeu, o direito de voto feminino nasceu nos países do Norte:

uma incapacidade semelhante à dos *pobres, dos trabalhadores dependentes e dos analfabetos*. Tal como estes, a mulher era desprovida do direito de voto³⁸.

Em Portugal, a discriminação em função do sexo quanto à capacidade eleitoral apenas foi abolida em 1968³⁹. Embora proclamasse abertamente, pela primeira vez, a igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres, a Lei n.º 2137, de 26 de dezembro, mantinha a desigualdade nas eleições locais, apenas permitindo aos *chefes de família* o direito de voto para as juntas de freguesia. 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, incluiu a menção expressa a *cidadãos portugueses de ambos os sexos*, tendo sido abandonadas todas as limitações legais ao direito de voto das mulheres apenas com a aprovação da Constituição da República Portuguesa, em 1976.

Os direitos políticos não se esgotam, porém, no direito de voto. O correspondente *direito de ser eleito* para cargos políticos, embora inicialmente nem fizesse parte das reivindicações das sufragistas, impôs-se, como uma decorrência da evolução dos ordenamentos jurídicos face à igualdade de género. Neste âmbito, mesmo contando com os países nórdicos, onde a participação na vida política é mais antiga e equitativa entre os sexos, persiste na Europa uma sub-representação política feminina⁴⁰. Embora a segregação sexual tenha contornos muito mais amplos do que a sua expressão política, muitos autores convergem na convicção de que *é nesta área que o desequilíbrio entre homens e mulheres é mais acentuado*⁴¹.

Primeiro na Finlândia, em 1906, na Noruega, em 1907, na Dinamarca e na Islândia, em 1915 e posteriormente na Rússia, em 1918. No mesmo ano, também em Inglaterra, as mulheres acima dos 30 anos passaram a poder votar. No extremo oposto, encontram-se os Estados em que tal direito ainda não é reconhecido, como é o caso de alguns países Islâmicos (Kuwait, Líbano, Brunei, e Emiratos Árabes Unidos) e também do Vaticano. A referência ao Vaticano neste contexto não significa uma posição sobre a sua qualificação como *Estado*, no sentido político-constitucional do termo, que não é consensual. Tem como propósito sublinhar que, também no seio da Igreja Católica, instituição com representatividade e peso substancial no Mundo e, em Portugal, muito particularmente, o tratamento conferido às mulheres não é idêntico aos dos homens. A Suíça constitui um caso curioso, que apenas reconheceu o direito de voto às mulheres em 1971. Na Arábia Saudita, a partir de 2015, as mulheres adquiriram o direito a votar e ser eleitas, bem como a conduzir veículos automóveis, tendo sido o último país do mundo a abolir a proibição de conduzir.

³⁸ RAPOSO, op. cit., p. 84 e 85.

³⁹ Com a publicação da Lei n.º 2137, de 26 de dezembro, que apenas passou a excluir do direito de voto os cidadãos que não soubessem ler nem escrever e nunca houvessem sido recenseados ao abrigo da Lei n.º 2015, de 28 de maio de 1946. A Base I determinava serem "eleitores da Assembleia Nacional todos os cidadãos portugueses, maiores ou emancipados, que saibam ler e escrever e não estejam abrangidos por qualquer das incapacidades previstas na lei; e os que, embora não saibam ler nem escrever português, tenham já sido alguma vez recenseados ao abrigo da Lei n.º 2015, de 28 de Maio de 1946, desde que satisfaçam aos requisitos nela fixados".

⁴⁰ Cfr. RUBIO-MARÍN, 2014, op. cit. p. 5.

⁴¹ Entre outros, MIRANDA, J., A Igualdade de Sufrágio Político da Mulher (A propósito da Lei n.º 2137, de 26 de Dezembro de 1968), *Estudos de Direito Eleitoral*, Lex Edições, Lisboa, 1995, págs. 9-15; AMARAL, M. L., *Las mujeres en el derecho constitucional: el caso portugués, Mujer y Constitución en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, págs. 155-174; GORJÃO, V., *Mulheres em Tempos Sombrios: Oposição Feminina ao Estado Novo*, Lisboa, ICS, 2002, p. 273; RAPOSO, V. L. C., *O Poder de Eva. O Princípio da Igualdade no Âmbito dos Direitos Políticos. Problemas Suscitados pela Discriminação Positiva*, Almedina, 2004; BAUM, M. e ESPÍRITO-SANTO, A., *Desigualdades de Género em Portugal: a participação política das mulheres*, Imprensa de Ciências Sociais & Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (Eds.), *Portugal a Votos: as eleições legislativas de 2002, 2004*, págs. 266; MOREIRA, V., O artigo 109.º da CRP e a igualdade de homens e mulheres no exercício de direitos cívicos e políticos, in *Democracia com mais Cidadania*, INCM, 1998; NUNES, P., Participação das Mulheres na Política Autárquica em Portugal nos Últimos 25 Anos (1982 a 2005): especial relevo para as mulheres eleitas para a presidência dos órgãos, *Enfoques*, VI (January 2008), 2008, págs. 11-34; BELEZA, T. P., *Direito das Mulheres e da Igualdade Social. A Construção Jurídica das Relações de Género*, Almedina, 2010; KROOK, M. L., Why are Fewer Women than Men Elected? Gender and the Dynamics of Candidate Selection, *Political Studies Review*, 8, págs. 153-168, 2010.

Também do ponto de vista da relação laboral entre a mulher e a Administração, o panorama jurídico português se apresenta vincadamente diferenciador em função do sexo, tendo sido vedado às mulheres o acesso a certas profissões na Administração Pública até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 492/74, de 27 de setembro, entre as quais se contavam *certos lugares das carreiras administrativas locais*⁴². A proibição de acesso das mulheres a cargos de chefia na administração local até data tão recente gerou e explica, segundo BELEZA⁴³, a atual baixa taxa de feminização no poder local⁴⁴.

A conquista do direito de voto não foi suficiente para assegurar às mulheres uma plena cidadania, sendo hoje notória uma crescente consciencialização da necessidade de implementação de medidas aptas a incorporar as mulheres nas esferas de poder, tradicionalmente masculinas⁴⁵. É fundamental, para tal, que os Estados vão além da mera eliminação ou proibição de leis discriminatórias ou, nas palavras de AMANDA SINCLAIR, que vão além da mera *adição de mulheres* em posições de poder⁴⁶.

Já em 1999 o BANCO MUNDIAL⁴⁷ apresentara conclusões no sentido de que os níveis de corrupção governamental são inversamente proporcionais aos níveis de participação feminina porque, de acordo com as conclusões dessa investigação, as mulheres têm padrões mais elevados em termos de comportamento ético e demonstram mais preocupação com o bem comum. Estudos recentes corroboram com evidência de que a corrupção é menor nos governos liderados por mulheres, tanto a nível nacional, como a nível regional e local⁴⁸.

Efetivamente, em Portugal, os governos locais liderados por mulheres tendem a obter melhores resultados em termos de eficiência financeira do que os liderados por homens⁴⁹. Não obstante, nas eleições para as autarquias locais portuguesas, em vinte anos, verificou-se uma aproximação de apenas 3% entre a representatividade efetiva dos sexos no exercício do cargo de Presidente da Câmara. E esse

⁴² Nomeadamente os previstos nos § 3.º e 4.º do artigo 488.º do Código Administrativo, que apenas admitida como candidatos aos concursos de provimento dos lugares de secretários de governos civis, chefes de secretarias, agentes do Ministério Público junto das auditorias e bem assim dos que envolvam o exercício de autoridade *candidatos do sexo masculino*. A função pública foi, no entanto, uma das áreas onde, após 1974, as mulheres foram penetrando com maior eficácia. Segundo dados de 1999 da ALIANÇA PARA A DEMOCRACIA PARITÁRIA, no final do século XX, 60% do pessoal técnico superior, 81% do pessoal administrativo e 73% das chefias administrativas na Administração Pública eram mulheres. Todavia, apenas 36% do pessoal dirigente eram mulheres.

⁴³ BELEZA, op. cit., p. 118.

⁴⁴ No final do século XX, mais concretamente em novembro de 1998, segundo dados da ALIANÇA PARA A DEMOCRACIA PARITÁRIA, 60% do pessoal técnico superior, 81% do pessoal administrativo e 73% das chefias administrativas na Administração Pública eram mulheres. Todavia, apenas 36% do conjunto do pessoal dirigente eram mulheres, sendo 64% dos cargos dirigentes ocupado por homens. Cfr. ALIANÇA PARA A DEMOCRACIA PARITÁRIA, *Afinal o que é a Democracia Paritária?* Lisboa, 1999.

⁴⁵ Cfr. RUBIO-MARÍN, 2014, op. cit.

⁴⁶ Na expressão original da autora, "*not just adding women in*". Cfr. SINCLAIR, Amanda, *Not just adding women in: Women re-making leadership*. Melbourne: Melbourne Business School, 2013, p. 17.

⁴⁷ BANCO MUNDIAL, *Are Women Really "the Fairer" Sex? Corruption and Women in Government*, Policy Research Report on Gender and Development, Working Paper Series, No. 4, 1999.

⁴⁸ E. g. JHA, Chandan Kumar e SARANGI, Sudipta, *Women and corruption: What positions must they hold to make a difference?*, incidente sobre 125 países, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 2018, p. 219-233, em que é apresentada evidência de que a participação de mulheres nos Parlamentos (nacionais, regionais e locais) tem um impacto negativo na corrupção.

⁴⁹ Segundo dados constantes de CARVALHO, FERNANDES, CAMÕES e JORGE, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, Ordem dos Contabilistas Certificados*, 2017.

tímido aumento aconteceu apesar da introdução, em 2006, de uma medida de discriminação positiva no ordenamento jurídico português, a Lei da Paridade. Por si só, esta constatação suscita inevitáveis questões relativas à eficácia deste instrumento legal.

Em termos de motivação pessoal para esta investigação, sublinha-se que a temática da igualdade, se assumiu, desde o período de formação universitária, como uma área de interesse preferencial. Para lá se foram conduzindo as leituras, científicas e literárias. A discriminação em função do sexo acabou por se afirmar como aquela que mais sentido fez aprofundar, sobretudo por ambicionar ativamente viver num País que garanta a possibilidade de integral realização pessoal a todos e a todos os níveis. Sendo certo que ser mulher certamente moldará o ser pessoa, admite-se que a vivência de certa situação, na primeira pessoa, possa constituir uma lente que aproxima o fenómeno da atenção do sujeito observador. Mas não mais. Não é o facto de ser mulher que determina a adoção de uma postura pró-feminina ou feminista nem o seu contrário. Há mulheres que não se assumem como tal e há também, num fenómeno crescente, homens que se consideram *feministas*⁵⁰.

Numa fase posterior, o mestrado em Gestão Autárquica solidificou o interesse científico pelo Poder Local. Enquanto entidades complexas de natureza simultaneamente política e administrativa, as autarquias locais, sobretudo os municípios, constituem-se como o campo de investigação ideal para o tema proposto. São, na verdade, as únicas entidades da Administração Pública portuguesa que contêm, em simultâneo, uma componente política, com órgãos eleitos por sufrágio universal direto, e uma componente administrativa, ao abrigo da qual se estabelecem relações jurídicas de emprego público, com cargos dirigentes da maior relevância para o poder local⁵¹. Nenhuma outra entidade pública permitiria o estudo simultâneo destas duas vertentes. Ora, o exercício dos direitos políticos (o direito de eleger e ser eleito) e o acesso a cargos dirigentes constituem precisamente, face aos dados pré-existentes, dois dos pontos mais críticos em termos de (des)igualdade de género.

Por último, coloca-se um foco específico no Presidente da Câmara, por se entender que é ele a figura central do poder local em Portugal. Do ponto de vista político e da gestão municipal, a sua centralidade é indiscutível. Do ponto de vista jurídico, percebe-se como uma figura complexa: é o único caso em que, por imperativo constitucional, há eleição direta de uma figura que não é constitucional ou legalmente considerada *órgão*⁵². É também o único caso que, sem reconhecimento exposto dessa

⁵⁰ Entendemos mesmo que a efetivação da igualdade de género, sendo uma necessidade da humanidade e não apenas de mulheres, só se concretizará através do empenho de todos, incluindo os homens. Este tema está a ser aprofundado no estudo em curso "O Papel dos Homens na Igualdade de Género", *working paper*.

⁵¹ A presente tese incide apenas sobre o tema da igualdade de género no exercício de direitos políticos. No entanto, desenvolveu-se, em paralelo, o estudo da igualdade de género no exercício de cargos dirigentes na Administração Local, trabalho que se encontra em curso.

⁵² Sobre a especificidade do Presidente da Câmara, v. *infra* ponto 3.4.3. do Capítulo II da Parte II.

qualidade de órgão, detém amplas competências próprias, exerce competências delegadas dos órgãos executivo e deliberativo e, ao abrigo do disposto no artigo 35.º, n.º 3 do RJAL, pode mesmo exercer todas as competências do órgão executivo sem delegação. Todas estas circunstâncias concorreram para que o Presidente da Câmara ascendesse a *figura central do município*, ao ponto de imprimir no modelo diárquico de governo local um cunho de *presidencialismo*. Constatou-se também que se trata de um cargo esmagadoramente exercido *por homens*, não obstante a existência, desde 2006, de medidas de discriminação positiva aplicáveis às autarquias locais. Por esta absoluta singularidade no panorama político português, dedicou-se ao Presidente da Câmara Municipal uma particular atenção.

A literatura que versa sobre a questão da representatividade política feminina é extremamente escassa. No Direito, é praticamente inexistente. Apesar da obrigatoriedade de reapreciação a cada 5 anos, imposta pelo disposto no artigo 8.º da versão inicial Lei da Paridade, (prazo encurtado, aliás, para 4 anos pela nova redação introduzida pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março) não se conhece em Portugal estudo semelhante ao que foi desenvolvido por FRANCH e CAMPÁ, em Espanha, por ocasião da primeira década de vigência da *Ley Orgánica 3/2007*⁵³.

Na área das ciências sociais, sobretudo na Sociologia e na Gestão Pública, encontram-se alguns autores com trabalhos científicos na área: (i) *no Direito*: TERESA PISSARRO BELEZA e VERA LÚCIA CARAPETO RAPOSO são duas autoras que, tendo-se debruçado profusamente sobre esta matéria, constituem exceção⁵⁴. Todavia, ao reduzir-se o ângulo de análise especificamente para as autarquias locais e, dentro destas, para os municípios, constata-se uma ausência quase total de literatura especializada; (ii) *nas Ciências Sociais*: HELENA RATO, embora tenha desenvolvido o primeiro estudo sobre igualdade de género no âmbito da Administração Pública portuguesa⁵⁵, não abrangeu a Administração Local; MARIA HELENA SANTOS, ALBERTINA JORDÃO, ANA PAULA SARAIVA e PEDRO NUNES⁵⁶ produziram trabalhos importantes⁵⁷ sobre a representatividade feminina e abordaram especificamente a perspetiva do poder local, pelo que constituem fontes valiosas para a presente tese.

⁵³ FRANCH, A. V. e CAMPÁ, S. G., *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*. Thomson Reuters, Aranzadi, Pamplona, 2018. Trata-se de um estudo abrangente levado a cabo pela doutrina sobre a eficácia e debilidades do instrumento de discriminação positiva vigente em Espanha. A sua realização em Portugal seria da maior importância.

⁵⁴ Nesse sentido, v. BELEZA, 2010, op. cit. p. 102.

⁵⁵ V. RATO, MADUREIRA, ALEXANDRE, RODRIGUES E OLIVEIRA, *Igualdade de Género na Administração Pública Central Portuguesa*, 2007, Coimbra, Almedina.

⁵⁶ Poderá destacar-se ainda a análise teórica de MIGUEL VALE DE ALMEIDA, conforme nota Beleza, 2010, p. 102.

⁵⁷ Veja-se, a este propósito, dos referidos autores: MARIA HELENA SANTOS, *A Participação das mulheres na política – um olhar especial no poder local*, 2017; ALBERTINA JORDÃO, *Estudo sobre a aplicação da lei da paridade no projecto Promoção da Cidadania e da Igualdade de Género*, 2015; 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*, 2005; e ANA PAULA SARAIVA, *Liderança política no feminino. As presidentes de câmara no poder local em Portugal*. *Faces da Eva*, 37, 41–61.

Em Portugal, ao nível do poder local, a evolução para a igualdade tem sido lenta⁵⁸. Também ALBERTINA JORDÃO⁵⁹ e PEDRO NUNES⁶⁰ destacam a escassa evolução que se registou em Portugal a nível local. VERA CARAPETO RAPOSO, por seu turno, faz uma referência ao poder local que suscita perplexidade: por comparação com o restante poder político, qualifica o poder local como *o mais feminizado*⁶¹. Os dados recolhidos e analisados na presente tese contrariam essa afirmação, revelando antes que o poder local é aquele onde se regista *menor participação feminina*, sobretudo no poder executivo⁶². Também em termos de emprego público, a administração local é, de longe, a menos feminizada de todas as Administrações Públicas.

Uma década após a adoção da Lei da Paridade, a participação das mulheres na política autárquica continua abaixo do limiar de paridade em todos os órgãos, pelo que quem questione a necessidade de medidas alternativas. Trata-se de uma conclusão que a presente tese acompanha e reforça.

Segundo a tipologia de KITSCHOLT⁶³, o sistema sociopolítico português apresentou, no seu período democrático, estruturas de *input* pouco abertas às questões da igualdade de género e fracas estruturas de *output*⁶⁴. Trata-se, na verdade, de um sistema democrático altamente centralizado e institucionalista, dominado por partidos, eles mesmo centralistas, constituídos por elites urbanas educadas, mais mobilizados pelo assegurar das condições de *governabilidade* do que por uma política pluralista, aberta a projetos e a novos atores sociais⁶⁵. No mesmo sentido, ROSA MONTEIRO caracteriza

⁵⁸ Cfr. MARIA HELENA SANTOS, op. cit. 2017.

⁵⁹ Cfr. ALBERTINA JORDÃO, Estudo sobre a aplicação da lei da paridade no projecto Promoção da Cidadania e da Igualdade de Género. *Ex aequo*, 31, 2015, p. 168–171.

⁶⁰ PEDRO NUNES analisou a participação das mulheres na administração local autárquica nos 25 anos decorridos entre 1982 e 2005 e concluiu que a representação das mulheres na política local continuava “confrangedoramente baixa”. V. NUNES, P., 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, 2008, p. 13.

⁶¹ RAPOSO, 2004, op. cit. p. 226. “No poder local, o panorama também não é muito animador, *embora seja este o mais feminizado*, o que não causará estranheza se atendermos ao maior número de lugares aí existentes...”. À data, em 2004, segundo dados apresentados pela própria autora, as mulheres não ultrapassavam 3,9% dos Presidentes de Câmara e cerca de 6% dos autarcas, enquanto no parlamento nacional, já em 1976, o número de mulheres deputadas, por exemplo, era de 4,9%, ou seja, trinta anos antes, a percentagem de mulheres deputadas era já superior aos 3,9% de Presidentes de Câmara mulheres registado em 2004. Fica sem explicação, no estudo da autora, com base em que dados concluiu que o poder local era *o mais feminizado*.

⁶² No trabalho de crítica ao Estudo sobre a Aplicação da Lei da Paridade do Projeto Promoção da Cidadania e da Igualdade de Género, encomendado pela CIG à Dinâmia-CET/ISCTE-IUL, que publicou em 2011. ALBERTINA JORDÃO, 2015, op. cit. chama a atenção para a necessidade de, na análise das eleições autárquicas, se consultarem as sociografias que o extinto Secretariado Técnico para os Assuntos do Processo Eleitoral (STAPE) produziu sobre o perfil das autarcas. O Secretariado Técnico para os Assuntos do Processo Eleitoral (STAPE) é uma entidade hoje extinta à qual sucedeu a Direção-Geral da Administração Interna. Criado com a designação de *Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral*, pelo Decreto-Lei n.º 329/76, de 7 de maio, o STAPE sucedeu ao Secretariado Técnico dos Assuntos Políticos, criado pelo Decreto-Lei n.º 746/74, de 27 de dezembro. Obteve a designação de *Secretariado Técnico para os Assuntos do Processo Eleitoral* pelo Decreto-Lei n.º 342/77, de 19 de agosto, que manteve até à sua extinção, ficando o seu campo de ação claramente delimitado aos aspetos técnicos do processo eleitoral. A Direção-Geral da Administração Interna (DGAI) sucedeu, em outubro de 2006, nas atribuições do Gabinete de Assuntos Europeus (GAE) e do STAPE, que se extinguiram. Na prossecução das suas atribuições, o STAPE desenvolveu diversos estudos sobre fenómenos do âmbito eleitoral, focando-se, particularmente, na caracterização das mulheres autarcas, nomeadamente, desde 1982 e até 2009, o “Perfil do Autarca” que inclui dados desagregados por sexo com a caracterização sociológica dos eleitos locais e que constitui um dos exemplos de boas práticas de recolha, tratamento e divulgação de dados estatísticos em perspectiva de género, ao encontro da Recomendação Rec(2003)3 do Conselho da Europa sobre participação equilibrada de mulheres e homens na função pública e no poder político.

⁶³ Cfr. HAFNER-BURTON E POLLACK, *Gender Mainstreaming and Global Governance*, Feminist Legal Studies, Volume 10, Issue 3–4, 2002, págs. 285–298.

⁶⁴ Cfr. MONTEIRO, R. A Política de Quotas em Portugal: o Papel dos Partidos Políticos e do Feminismo de Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 107(92), 2011. (Monteiro, 2011).

⁶⁵ Conforme AGUIAR, 1987, FERREIRA, 2000, FREIRE e BAUM, 2001 e JALALI, 2007 referidos por MONTEIRO, Rosa, 2011, op. cit. p. 34.

a sociedade portuguesa como dualista e frágil, com marcas persistentes de legados institucionais prévios à revolução democrática⁶⁶.

O diferencial de participação eleitoral entre homens e mulheres é reduzido, não se identificando grandes disparidades entre os sexos no exercício do direito de voto. Todavia, quanto à participação em cargos de decisão política, persiste flagrantemente visível a desigualdade sexual em Portugal⁶⁷. O nível de governação local desempenha um papel essencial na eliminação de tais desigualdades pela sua especial relação de proximidade com as populações. Para tal, porém, é necessária uma forma de fazer política que integre a perspetiva da igualdade de género de modo transversal a todas as áreas e domínios da intervenção política e pública, também ao nível local⁶⁸.

A Austrália foi perscrutora no tratamento da questão da liderança das mulheres⁶⁹ e dispõe de literatura específica sobre liderança no feminino⁷⁰ desde os anos 80. Em Portugal, a década de 90 do século XX é geralmente apontada como o início do debate sobre o tema da paridade, não obstante já previamente algumas Organizações não-Governamentais vocacionadas para a defesa dos direitos das mulheres, tanto em Portugal como na União Europeia, tivessem promovido o debate sobre esta temática, nomeadamente sobre os sistemas eleitorais mais favoráveis ao incremento do número de mulheres eleitas para cargos políticos.

Nenhum destes estudos se debruça, todavia, especificamente sobre a figura do Presidente da Câmara⁷¹. Os trabalhos disponíveis na literatura colocam sobretudo a tónica nos “órgãos” e enquadram neste conceito unicamente a assembleia municipal e a câmara municipal, enquanto órgãos deliberativo e executivo do município, respetivamente. No entanto, da nossa perspetiva, uma análise que omita o Presidente da Câmara, figura central do município, rosto da lista vencedora, muitas vezes ele próprio o móbil do voto no partido político que representa, figura dotada de *competências próprias* e que pode exercer *todas as competências da câmara municipal*, nos termos do disposto no Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), não capta o panorama completo e deixa de fora dados essenciais para a integral compreensão do poder local.

A temática da igualdade de género não é apenas atual, é premente. Apesar de todos os progressos económicos e tecnológicos conquistados no mundo e de a participação feminina na sociedade

⁶⁶ Cfr. AGUIAR, 1987 e SANTOS, 1984 apud MONTEIRO, Rosa 2011, op. cit. p. 33.

⁶⁷ Cfr. ROSA MONTEIRO, 2011, op. cit. p. 34.

⁶⁸ Cfr. PERISTA e SILVA, 2009, op. cit., p. 15.

⁶⁹ O *Federal Discrimination Act* foi aprovado ainda da década de 70 do séc. XX e o *Affirmative Action Act*, em 1986.

⁷⁰ Ver, por exemplo, HESTER EISENSTEIN, *Contemporary Feminist Thought*, Allen and Unwin, Sidney, 1984; MARIA SAWER, *The Representation of Women in Australia: meaning and make-believe*, in *Parliamentary Affairs*, 55, 1990, págs. 5-18; CLAIRE BURTON, *The Promise and the Price*, Allan and Unwin, Sidney, 1991 e JOAN EVELIN, *The Politics of Advantage*, *Australian Feminist Studies* (19), 1994.

⁷¹ O Estudo do ISCTE-IUL sobre a Aplicação da Lei da Paridade do Projeto de Promoção da Cidadania e da Igualdade de Género não refere sequer a expressão “Presidente da Câmara” ao longo de todo o seu enunciado. Cfr. DINÂMIA-CET, ISCTE-IUL, 2011, op. cit.

estar a aumentar, os benefícios do progresso ainda não são equitativos e a desigualdade entre homens e mulheres persiste ao redor do mundo. A manter-se a evolução atual, a equiparação entre os sexos acontecerá daqui a mais de 100 anos⁷².

A irreversibilidade é uma perigosa ilusão. Pensar que os passos no sentido da igualdade (não apenas quanto ao género mas em geral) uma vez dados, se tornam definitivos é uma tentação em que um olhar sobre a realidade, objetivo e desapaixonado, não permite cair. As atitudes face à igualdade de género estão a evoluir, mas as gerações mais novas não são imunes às disparidades entre homens e mulheres e aos estereótipos de género. Persistem desigualdades na área da educação, sobretudo quanto às preferências por áreas de estudo, de desempenho e de padrões de participação⁷³. Por conseguinte, a desigualdade nas profissões assume novas formas e, apesar do investimento na educação, as mulheres jovens ainda têm uma probabilidade duas vezes superior à dos homens jovens de serem economicamente inativas⁷⁴.

CAMILLE PAGLIA defende mesmo que está atualmente em curso um fenómeno de regressão a um estágio pré-feminista⁷⁵. Efetivamente é possível identificar acontecimentos recentes, a nível mundial, indicativos de um retrocesso na tolerância à diferença e de uma relativização da dignidade da pessoa humana em função do sexo ou da orientação sexual⁷⁶. Por outro lado, tem sido apontada uma tendência de *descredibilização dos estudos de género*⁷⁷, que têm sido acusados de consubstanciarem uma *ideologia de género*⁷⁸ sobretudo pelos que advogam existir uma divisão binária natural entre homens e mulheres, da qual decorrem papéis e expectativas sociais distintos.

Esta perspetiva de que o género incorpora uma *ideologia* é contrariada pela União Europeia que considera expressamente o género como um *elemento estrutural* do indivíduo⁷⁹. Todo este contexto é

⁷² Cfr. ONU, Relatório do Desenvolvimento Humano, 2016, op. cit., p. 19; FORUM ECONÓMICO MUNDIAL, 2017, in <https://news.un.org/pt/tags/forum-economico-mundial>.

⁷³ As mulheres são mais suscetíveis de possuir um curso superior mas continuam a estar sobre representadas nas áreas de estudo ligadas a papéis femininos tradicionais de prestação de cuidados e sub-representadas em áreas como as ciências, a matemática, as Tecnologias de Informação ou a engenharia.

⁷⁴ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Compromisso estratégico para a igualdade de género 2016-2019, 2015, p. 8.

⁷⁵ PAGLIA, Camille, Mulheres Livres, Homens Livres. Sexo, Género, Feminismo, Lisboa, Quezta Editores, 2018.

⁷⁶ Pode exemplificar-se com alguns factos recentes nesse sentido: (i) Em julho de 2018, a marcha anual de orgulho LGBT realizada em Istambul desde 2003 foi proibida, pela quarta vez consecutiva pelo governo turco, sob alegação de *ser prejudicial ao turismo*; (ii) nos primeiros 6 meses de 2018, foram assassinadas 16 mulheres, em Portugal, 11 das quais por maridos, companheiros ou namorados; (iii) na Hungria, o musical *Billy Elliot*, que versa sobre um adolescente com paixão pela dança, foi proibido, com a justificação oficial de *encorajar a homossexualidade*; (iv) o Presidente eleito do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, tornou pública a sua convicção da supremacia de heterossexuais sobre homossexuais e de homens sobre mulheres (v) a Ministra para a Família do Brasil adotou, como lema de campanha, o *slogan* "menino veste azul, menina veste rosa"; (vi) na Hungria, foi banido o ensino de Estudos de Género das Universidades, situação que se manteve, mesmo após a Associação Europeia de Sociologia ter instado o Primeiro-Ministro húngaro a reconsiderar a decisão de proibir os Estudos de Género, considerando a desigualdade de género como um problema estrutural e não ideológico e que um ataque a esta disciplina científica só poderá ser interpretado como um ataque às Ciências Sociais como um todo.

⁷⁷ Ana Cristina Santos, jornalista e investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Jornal Público, 18 de agosto de 2018, <https://www.publico.pt/2018/08/18/sociedade/opiniao/piiores-que-os-homens-toda-a-gente-sabe-1841276>, acedido em 31.08.2018.

⁷⁸ Para os defensores desta posição, uma vez que as mulheres são *naturalmente* de uma forma e os homens *naturalmente* de outra, não faz sentido falar-se em igualdade entre os sexos.

⁷⁹ Cfr. EIGE, Índice Europeu de Igualdade de Género, 2018.

confirmado no mais recente Relatório da COMISSÃO EUROPEIA sobre igualdade de género, que constata que as mulheres continuam sub-representadas a *todos os níveis de decisão*, mesmo nos setores onde são mais numerosas do que os homens, e que se verifica um *decréscimo* na representatividade das mulheres no poder⁸⁰.

A escassez de literatura especializada e a pouca quantidade e dispersão de tratamento dos dados contribuem para uma complexidade acrescida do estudo a desenvolver. O tema da igualdade de género tem sido tratado em diversas agendas e conotado com ideologias e correntes sociológicas, bem como associado a espectros políticos específicos. Do nosso ponto de vista e conforme se procurará demonstrar, o tema é abrangente e transversal a todas as áreas do conhecimento, inscrevendo-se no âmbito dos Direitos Humanos. Sem plena efetivação da igualdade entre mulheres e homens, nenhum sistema político pode considerar-se substantivamente livre e democrático. Sem ela, nenhum ordenamento jurídico pode considerar ter cumprido cabalmente o seu papel, independentemente de quanto garanta formalmente essa igualdade.

A Constituição da República Portuguesa atribui ao Estado, como uma das suas tarefas fundamentais, a promoção ativa da igualdade *real* entre os portugueses e, mais especificamente, *entre homens e mulheres* e, para tal, permite e promove a adoção de medidas de discriminação positiva ou ações afirmativas⁸¹. O papel do Direito é aqui modelador, em sentidos inversos: a lei, a jurisprudência e a doutrina tanto podem funcionar como instância de diferenciação e discriminação, reforçando ou legitimando desigualdades socialmente aceites (como fez a legislação da Família no Código Civil de 1966) ou atuar de forma corretiva e pedagógica, promovendo ativamente o ideal igualitário. Mas pode, porém, desempenhar um *terceiro* papel: o de, apesar de cumprir formalmente as suas tarefas de proibição da discriminação, consagração da igualdade e adoção de medidas de discriminação positiva, não alterar a realidade que permanece, assim, desigual.

É fundamental que o Estado execute a incumbência constitucional de *efetivação da igualdade real entre homens e mulheres*, que investigue ativamente se ela está ou não está conseguida e, em caso negativo, que prossiga ativamente políticas públicas no sentido de a atingir.

Finalmente, é crucial que a igualdade de género seja reclamada como um *tema jurídico*⁸².

É nesse sentido que se almeja contribuir com a presente tese.

⁸⁰ COMISSÃO EUROPEIA, *2018 Report on Equality Between Women and Men in the EU*, 2018.

⁸¹ BELEZA, 2010, op. cit., p. 103).

⁸² Como refere ANTÓNIO MANUEL HESPANHA, em Prefácio à obra de TERESA PIZARRO BELEZA, 2010, op. cit. p. 19: "O Direito é o veículo com o qual se pode fazer o que cremos dever ser feito... ou seja, justamente o contrário do que se usa fazer".

2. Questões de investigação

A emergência de novas formas de *ser pessoa*, não enquadráveis na moldura dual dos sexos ou géneros tradicionais⁸³ bem como de outras *nuances* de género, entre o masculino e o feminino⁸⁴ deixam adivinhar uma necessidade de afirmação de novas formas de *ser igual*, num mundo onde, porventura, alguns dos já reconhecidos juridicamente como iguais o não são ainda efetivamente. A própria expressão *igualdade de género* não se mostra já imune ao questionamento, posto que não se esgota em questões que opõem *um género a outro* (o masculino ao feminino) mas abrange situações de discriminação ou tratamento diferenciado de *seres humanos em função do género*.

Percebe-se que esta afirmação vai hoje além da tradicional dicotomia homem/mulher. Eventualmente, pluralizar a expressão pode resolver o problema, falando-se então de *igualdade de géneros* ou, talvez melhor, de *igualdade dos géneros*. Foi esta a solução adotada para a designação da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade *dos Géneros* (FEMM) do Parlamento Europeu.

Não obstante, as tradicionais assimetrias entre homens e mulheres, embora mitigadas, lograram prolongar-se até ao século XXI, podendo ser sistematizáveis atualmente em duas grandes categorias⁸⁵: (i) o efeito *Glass Wall*, que consiste na conotação das mulheres com organizações redistributivas e funções de prestação de cuidados, educação e administrativas; e (ii) o efeito *Glass Ceiling*, consistente na maior dificuldade no acesso das mulheres a funções dirigentes.

As questões de investigação, que se pretendem claras, simples e relevantes, resultam de uma questão inicial e dos seus desenvolvimentos. A presente tese inicia com a constatação, através da análise de dados concretos, de que existe uma marcada assimetria de género no exercício de direitos políticos nos municípios portugueses, mais especificamente no exercício do *direito de ser eleito*, com particular acuidade para o cargo de Presidente da Câmara, onde se identifica um verdadeiro *fosso de representatividade*. Perante tal constatação, a questão central que se coloca é se tal assimetria consubstancia o chamado efeito *Glass Ceiling*, ou seja, se existem fatores de distorção do funcionamento normal do mercado político municipal em desfavor das mulheres e se os mecanismos de correção adotados pelo Estado português são eficazes e suficientes para os remover.

⁸³ Como o recente reconhecimento do género neutro, na Austrália, no caso *Norrie*, em que o Supremo Tribunal da Austrália aceitou a possibilidade de uma pessoa poder ser reconhecida perante o Estado como tendo um *género neutro*, reconhecendo que “uma pessoa pode não ser nem do sexo masculino nem do sexo feminino” e autorizando “o registo de uma pessoa como sendo de um género não especificado”

⁸⁴ E.g. transgénero, pangénero ou intergénero. O rede social *Facebook* reconhece atualmente 56 opções de género: *Agender, Androgyne, Androgynous, Bigender, Cis, Cisgender, Cis Female, Cis Male, Cis Man, Cis Woman, Cisgender Female, Cisgender Male, Cisgender Man, Cisgender Woman, Female to Male, FTM, Gender Fluid, Gender Nonconforming, Gender Questioning, Gender Variant, Genderqueer, Intersex, Male to Female, MTF, Neither, Neutrois, Non-binary, Other, Pangender, Trans, Trans*, Trans Female, Trans* Female, Trans Male, Trans* Male, Trans Man, Trans* Man, Trans Person, Trans* Person, Trans Woman, Trans* Woman, Transfeminine, Transgender, Transgender Female, Transgender Male, Transgender Man, Transgender Person, Transgender Woman, Transmasculine, Transsexual, Transsexual Female, Transsexual Male, Transsexual Man, Transsexual Person, Transsexual Woman, Two-Spirit*.

⁸⁵ Apontadas também por HELENA RATO, *A Igualdade de Género na Administração Pública Central Portuguesa*, 2005, INA, p. 8.

Questão principal: *Qual o estado da igualdade de género no exercício de direitos políticos nos municípios portugueses?*

Para habilitar a resposta à questão de partida, formularam-se as seguintes sub-questões:

(1ª) As mulheres estão sub-representadas nos cargos eletivos das autarquias locais portuguesas?

(2ª) Perante esses dados, à luz de que enquadramento se impõe uma promoção mais efetiva da igualdade de género no exercício de direitos políticos por mulheres?

a. Qual o enquadramento feito a nível internacional, europeu e nacional sobre a necessidade de promoção da igualdade de género no exercício de direitos políticos no nível de governação local?

b. Qual o enquadramento da igualdade entre homens e mulheres no exercício de direitos políticos, face ao modelo de governo local e ao sistema de eleição dos órgãos municipais, tal como previstos na Constituição da República Portuguesa e densificados pelo legislador ordinário?

(3ª) As medidas de discriminação positiva existentes no ordenamento jurídico português e particularmente a Lei da Paridade são eficazes e suficientes para a promoção do acesso das mulheres a cargos eletivos nos municípios portugueses, sobretudo ao de Presidente da Câmara?

c. O sistema de governo local vigente apresenta especificidades no acesso de mulheres a cargos eletivos?

d. Como se explica a baixa representatividade das mulheres nos municípios portugueses?

Há necessidade de implementação de medidas de promoção da igualdade de género, distintas ou adicionais às existentes?

3. Metodologia

A tese é estruturalmente composta por uma componente teórica, perspetivando o tema da igualdade de género do ponto de vista conceptual, histórico e jurídico, a nível internacional, europeu e nacional. Acolhendo as orientações apontadas por VIEIRA DE ANDRADE para o tratamento atual da matéria dos direitos fundamentais, procurou dar-se relevo não unicamente às publicações doutrinárias importantes no âmbito do direito constitucional mas também conferir a projeção atualmente devida à dimensão europeia e internacional dos direitos humanos e aos afloramentos mais significativos da

jurisprudência europeia, sobretudo os que mais estreitamente se relacionam com a matéria que nos (pre)ocupa: a igualdade de género no exercício de direitos políticos⁸⁶.

Assinala-se, em Portugal, uma escassez de publicações académicas sobre questões eleitorais no poder local cuja análise integre a perspetiva de género⁸⁷. Do ponto de vista metodológico, as questões de investigação orientaram a revisão bibliográfica: recolheram-se e analisaram-se documentos produzidos por entidades internacionais, comunitárias e nacionais que se têm dedicado ao estudo do tema⁸⁸.

O objeto de estudo – a “situação real das mulheres”⁸⁹ no exercício de direitos políticos – reclama uma aproximação empírica, ainda que pouco usual em trabalhos na área jurídica⁹⁰. Como salientou muito recentemente o CONSELHO DA EUROPA⁹¹ 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. Os métodos de investigação, enquanto técnicas de pesquisa que permitem análises específicas, de acordo com a metodologia seguida pelo estudo em que são utilizados⁹², influenciam a forma como o investigador procede à recolha e análise da informação. Envolvendo uma componente teórica e uma componente prática⁹³, a investigação pretendida reclama o uso de dados. A sua recolha foi levada a cabo essencialmente através da compilação de documentos, como o balanço social e os registos eleitorais dos municípios, junto de diversas entidades. Embora nem sempre o recurso a mais do que um método⁹⁴ se mostre possível ou oportuno, procurou-se, no estudo de caso, a triangulação de dados, produzidos por diversas fontes⁹⁵. Realizou-se ainda a recolha e tratamento dos resultados das duas últimas eleições autárquicas realizadas em Portugal, em 2013 e 2017⁹⁶.

Com o presente estudo, almeja-se fornecer um contributo adicional no sentido de produzir *dados sistematizados sobre a participação das mulheres no poder político*, necessidade que surge sublinhada

⁸⁶ VIEIRA DE ANDRADE, Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª edição (Manuais Universitários), 1976, Almedina, Coimbra, nota prévia à 5ª edição.

⁸⁷ O estudo desenvolvido por HELENA RATO et al, 2005, op. cit. sobre a *Igualdade de Género na Administração Pública Central Portuguesa*, constituiu o primeiro estudo de caso sobre igualdade de género desenvolvido no âmbito da Administração Pública portuguesa.

⁸⁸ A nível internacional, destacam-se ONU, OCDE, OIT e CPLP; a nível europeu, UGLG, Conselho da Europa, Comissão Europeia, Conselho da União Europeia, Parlamento Europeu, TJUE e EIGE; e a nível nacional, Conselho de Ministros, CIG, CITE e Tribunal Constitucional.

⁸⁹ Recorrendo à expressão utilizada por BELEZA, op.cit., p. 23.

⁹⁰ BELEZA, op. cit., p. 23 enfatiza também a necessidade de abordagens empíricas nesta matéria e reconhece igualmente que são pouco habituais nos estudos jurídicos.

⁹¹ Cfr. CONSELHO DA EUROPA, *Balanced Participation of Women and Men in Decision-Making. Analytical Report - 2016 data*, 2017, p. 17.

⁹² MAJOR e VIEIRA, op. cit., 2009, p.134.

⁹³ "O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenómeno no seu ambiente real, quando as fronteiras entre o fenómeno e o seu contexto não são evidentes e na qual se utilizam múltiplas fontes de evidência". Cfr. YIN, 2003 *apud* MAJOR E VIEIRA, 2009, op. cit., p.143.

⁹⁴ Na investigação qualitativa, os métodos de *geração de informação* mais comuns são os identificados em MAJOR, M. J. e VIEIRA, R., *Investigação Qualitativa em Contabilidade, Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática*, MAJOR E VIEIRA (org.), Escolar Editora, 134-163, 2009, p.135. É importante, em termos de estudo de caso, o recurso à triangulação de vários métodos: dos dados, da teoria ou da metodologia. Cfr. STAKE, 1995 *apud* MAJOR E VIEIRA, 2009, op. cit.

⁹⁵ Sobretudo dados divulgados pela CNE, DGAL e PORDATA, bem como os constantes do Dicionário Biográfico do Poder Local em Portugal (ALMEIDA, M. A., Dicionário Biográfico do Poder Local em Portugal 1936-2013, e-book, 2014).

⁹⁶ Designadamente, listas concorrentes, resultados eleitorais e atas.

em diversas instâncias, nomeadamente na Recomendação Rec(2003)3 do Conselho da Europa sobre participação equilibrada de mulheres e homens na função pública e no poder político.

Com base na realidade apurada, pretende-se encontrar um contexto explicativo do percurso realizado até ao estágio atual do exercício de direitos políticos no poder local em Portugal. Após perceber tal enquadramento, analisar-se-á a Lei da Paridade, mecanismo introduzido em 2006 no ordenamento jurídico português com o propósito de incrementar a participação política das mulheres.

Finalmente, propor-se-ão algumas medidas suscetíveis de contribuir para uma resolução ou mitigação da subrepresentatividade das mulheres no poder local, inicialmente constatada.

4. Conceitos: sexo e género, feminismo e direitos políticos

Feminismo é ainda em Portugal uma palavra de que os homens se riem ou se indignam, consoante o temperamento, e de que a maioria das próprias mulheres coram, coitadas, como de falta grave cometida por algumas colegas, mas de que elas não são responsáveis, louvado Deus.⁶⁷

4.1. Sexo, género e feminismo

A distinção entre *sexo* e *género* foi proposta pela primeira vez, em 1972, por ANN OAKLEY⁶⁸ e passou a servir de referência para as Ciências Sociais: o *sexo* com que nascem os indivíduos diz respeito às características anatómicas e fisiológicas que legitimam a diferenciação, em termos biológicos, entre masculino e feminino; o *género* que o indivíduo desenvolve contém os atributos psicológicos e as aquisições culturais que o homem e a mulher vão incorporando, ao longo do processo de formação da sua identidade, e que tendem a estar associados aos conceitos de *masculinidade* e de *feminilidade*. Em síntese e ainda segundo a distinção de OAKLEY, o *sexo* refere as diferenças biológicas entre macho e fêmea – diferença física, visível nos genitais, diferença na função reprodutora - enquanto o *género* encerra uma questão cultural, referindo-se à classificação social de *masculino* e *feminino*. Enquanto *sexo* designa as características e diferenças biológicas entre homens e mulheres, *género* é o termo que designa os papéis, comportamentos e atributos, socialmente construídos. Ao contrário das características que

⁶⁷ ANA DE CASTRO OSÓRIO, 45 Mulheres Portuguesas, Lisboa, Livraria Editora Viúva Tavares Cardoso, 1905, p. 11.

⁶⁸ Cfr. OAKLEY, A., *Sex, Gender and Society*, T. Smith, Ed., 1972, Londres.

compõem o *sexo*, que são inatas, os papéis de género são socialmente aprendidos e diferem consoante as culturas e os tempos.

O termo *sexo* é, assim, usado para distinguir os indivíduos com base na sua pertença a uma das categorias biológicas: sexo masculino e sexo feminino. O termo *género* é usado para descrever inferências e significações atribuídas aos indivíduos a partir do conhecimento da sua categoria sexual de pertença. Trata-se, neste caso, da construção de categorias sociais decorrentes das diferenças anatómicas e fisiológicas⁹⁹. A palavra *género* convoca as ideias de feminilidade e a masculinidade, construídas ao longo do tempo pelas diferentes sociedades, associadas às expectativas criadas sobre o que é adequado a mulheres e a homens, sumarizando um conjunto de crenças, partilhadas pela comunidade, acerca do feminino e do masculino e dos respetivos papéis. Trata-se de um conceito independente da realidade concreta de cada pessoa, enquanto ser humano, da sua individualidade física e psicológica ou das suas capacidades e aspirações.

Enquanto *preconceitos*, condicionam a vida de mulheres e homens, restringindo as suas escolhas, os seus percursos e projetos de vida. As representações sociais de género veiculam as conceções convencionadas sobre a feminilidade e a masculinidade, que se associaram ao facto de se ter nascido fêmea ou macho e que incluem: (i) características, aptidões e competências consideradas inatas nos homens e nas mulheres; (ii) atitudes, comportamentos e (re)ações esperadas dos indivíduos, consoantes sejam do sexo feminino ou do sexo masculino; (iii) atividades, funções e papéis sociais aceites como apropriados e adequados a cada um dos sexos.

Como esclarece MARIA TERESA NUNES¹⁰⁰ a estereotipia de género está diretamente relacionada com o facto de as conceções sobre o feminino e o masculino se construírem de forma dicotómica e oposta entre si, excluindo-se reciprocamente. Contrariar e eliminar os preconceitos de género implica passar a considerar mulheres e homens na sua diversidade física, psicológica e social e assumir que ambos, em conjunto, podem desempenhar papéis habitualmente catalogados como *femininos* e *masculinos*. Implica também reconhecer que estas dimensões não são imutáveis nem têm origem biológica mas decorrem antes de complexos processos de socialização, que se (re)constroem e (re)fazem ao longo do tempo e do percurso de vida de cada indivíduo.

O *género* constitui um *conceito relacional* que se refere à forma como as relações entre mulheres e homens vão sendo socialmente construídas, remetendo para as diferenças sociais (por oposição às

⁹⁹ Cfr. VIEIRA et al, *Género e Cidadania no Ensino Secundário Género e cidadania no Ensino Secundário*, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, Ed., p. 22.

¹⁰⁰ Cfr. NUNES, M. T. A., *O Feminino e o Masculino nos materiais escolares – (in)Visibilidades e (des)Igualdades*, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, Ed., Lisboa, 2009, p. 13-14.

biológicas) entre mulheres e homens, tradicionalmente inculcadas por fatores de socialização associados à cultura, religião, a poderes reais e simbólicos¹⁰¹. É, nesse contexto, o conjunto de características psicológicas, sociais, políticas e culturais atribuídas às pessoas do sexo feminino e do sexo masculino, sendo estas características mutáveis ao longo do tempo e variando dentro de cada cultura e entre as culturas.

Face ao exposto, *sexo* e *género* constituem a seguinte distinção básica: (i) o *sexo* respeita a um conjunto de características biológicas não reciprocamente excludentes, uma vez que há indivíduos que possuem ambas. Porém, essas características *tendem* a diferenciar os humanos entre machos e fêmeas; (ii) o *género* constitui uma variável sociocultural que se refere aos atributos sociais aprendidos durante a socialização de um indivíduo enquanto membro de uma determinada comunidade, tal como a raça, a classe, a idade ou o grupo étnico. O *género* é, assim, uma identidade adquirida e, portanto, variáveis em função do contexto e do tempo e mutáveis em função das culturas e das épocas. O género refere-se, portanto, aos atributos, papéis, atividades, responsabilidades e necessidades atribuídos socialmente em função de o indivíduo ser homem (masculino) e mulher (feminino) numa dada sociedade e num dado tempo, enquanto membro de uma específica comunidade inserida nessa sociedade. A identidade de género de mulheres e homens determina como são percebidos e como é esperado que pensem e atuem enquanto Homens e Mulheres¹⁰².

Desde a CEDAW que a dimensão social da desigualdade se foi tornando cada vez mais evidente, fator que contribuiu decisivamente para conferir um sentido técnico específico à palavra *género*, importada diretamente da palavra inglesa *gender* para as línguas latinas e outras. Esta palavra introduziu-se no léxico dos mais diversos países, gerando todavia alguma controvérsia, maioritariamente associada a problemas de tradução, principalmente no quadro de registos linguísticos especializados, como é seguramente o caso do Direito¹⁰³. O *género* determina o que é esperado, permitido e valorizado, numa mulher ou num homem, num determinado contexto e momento histórico, bem como o que é proibido, censurado ou desvalorizado, numa mulher ou num homem, nesse mesmo contexto e momento histórico. Na maior parte das sociedades, há diferenças e desigualdades entre homens e mulheres nas responsabilidades atribuídas, atividades desenvolvidas, acesso ao poder e recursos, bem como nas oportunidades de participar e liderar os processos de decisão¹⁰⁴. A distinção entre macho e fêmea, por um lado, e masculino e feminino, por outro, possibilita a clarificação de muitas das discussões sobre as

¹⁰¹ INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO, 2010, op. cit. p. 3.

¹⁰² Cfr. MEDITERRANEAN INSTITUTE OF GENDER STUDIES, Glossary of Gender-related Terms, 2009.

¹⁰³ BELEZA e ANJINHO, 2013, op. cit., págs. 97-98. (Beleza & Anjinho, 2013, págs. 97-98).

¹⁰⁴ Cfr. MEDITERRANEAN INSTITUTE OF GENDER STUDIES, 2009, op. cit., p. 1.

diferenças entre os sexos. Embora possa aparentar que homens e mulheres têm as mesmas oportunidades formais, a *desigualdade de género* provoca uma significativa desvantagem para as mulheres, tendo impacto no seu bem-estar físico, mental e social. Para assegurar que as necessidades da comunidade são consideradas e providas da maneira mais informada e apropriada, é essencial considerar o género na provisão de serviços e no desenvolvimento de planeamento e políticas locais¹⁰⁵.

O *gender mainstreaming* ou *mainstreaming de género* tem sido uma estratégia acolhida internacionalmente para a realização da igualdade de género, envolvendo a integração de uma perspetiva de género na conceção, implementação e monitorização de políticas públicas, orçamentos e também normas, com o propósito de promover a igualdade entre mulheres e homens¹⁰⁶. Assegurar que os diversos comportamentos, aspirações e necessidades das pessoas são igualmente considerados e valorizados implica o empoderamento e participação de mulheres em *todas* as esferas da vida pública e privada e assume-se como um imperativo de paz, justiça social e democracia. O *mainstreaming de género* é um processo que assegura que as perspetivas de género e o foco no objetivo da igualdade sejam centrais em todas as atividades¹⁰⁷ e foi estabelecida como a principal estratégia para a promoção da igualdade de género na Plataforma de Pequim¹⁰⁸, que consagrou três importantes inovações conceptuais: (i) género; (ii) empoderamento das mulheres e (iii) *mainstreaming* de género ou transversalização da dimensão da igualdade de género em todos os domínios de política.

Segundo diversas entidades nacionais e internacionais¹⁰⁹, entre as quais a ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE¹¹⁰, a *equidade de género* constitui um importante objetivo de justiça social, nomeadamente na distribuição de benefícios, recursos, responsabilidades e poder entre mulheres e homens. Implica a constatação de que mulheres e homens têm diferentes necessidades, poder e acesso aos recursos e que estas diferenças, transversais a quase todas as comunidades, devem ser identificadas e tratadas de forma a retificar o desequilíbrio entre os sexos. O intuito da equidade de género é assegurar *outcomes* idênticos para todos, admitindo a necessidade, em determinadas circunstâncias, da adoção de estratégias diferentes para mulheres e homens.

A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE define ainda *análise de género* como “um processo dinâmico que avalia o impacto que uma política, programa ou projeto têm em diversas mulheres e

¹⁰⁵ Cfr. GENDER EQUITY IN LOCAL GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2012, op. cit.

¹⁰⁶ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, *Women and men in decision making | Gender Statistics Database | EIGE*, 2017

¹⁰⁷ E. g. políticas de desenvolvimento, investigação, legislação, planeamento, implementação e monitorização de programas e projetos

¹⁰⁸ ONU, *Gender Mainstreaming: An Overview. United Nations*. New York, 2002.

¹⁰⁹ V. GENDER EQUITY IN LOCAL GOVERNMENT PARTNERSHIP, *Why Gender Matters. Ten Ways Local Governments can Advance Gender Equality, Women & Politics*, 2012, p. 1.

¹¹⁰ Cfr. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, *How can gender equity be addressed through health systems?* Copenhaga, 2009, p. 3.

homens¹¹¹ e informa sobre ações para solucionar iniquidades que derivam dos diferentes papéis desempenhados por homens e mulheres ou das desiguais relações de poder entre eles¹¹². A *análise de género* é um método de avaliação da diferença que se verifica nas vidas de mulheres e homens e o impacto que as políticas, programas e serviços têm em grupos particulares de mulheres e homens. Uma análise de género tem em conta a diversidade entre homens e mulheres, considerando variáveis como o estatuto socioeconómico, idade, estrutura familiar e contexto cultural e linguístico. A análise de género¹¹³ é o processo de avaliação das implicações para mulheres e homens de toda e qualquer ação planeada, incluindo legislação, políticas e programas, em qualquer área e a todos os níveis. Este conceito significa que todas as diretivas políticas, planos, propostas e programas, antes da sua adoção, devem ser examinados quanto ao seu potencial impacto na igualdade entre homens e mulheres¹¹⁴. A *análise de género* é um método de avaliação das diferenças nas vidas de mulheres e homens e dos impactos que podem ter as políticas, programas e serviços. A implementação da análise de género possibilita, por isso, um acesso mais equitativo de ambos os grupos mas também deverá ter em consideração variáveis como o estatuto socioeconómico, a idade, a estrutura familiar, e o contexto cultural e linguístico¹¹⁵: (i) diz-se *gender blind* uma política, programa, projeto ou serviço que ignore o género e portanto incorpore preconceitos que podem favorecer relações desiguais pré-existentes; (ii) diz-se *gender sensitive* uma política, programa ou serviço que reconhece que homens e mulheres são constrangidos de forma diferente e frequentemente desigual, como potenciais participantes e beneficiários

Igualdade de género significa igual participação de mulheres e homens em todas as esferas da vida pública e privada. Implica que a sociedade atribua igual valor às similitudes e diferenças entre homens e mulheres e aos diversos papéis que representam. A experiência da desigualdade não é exclusiva das mulheres. Ocorre em ambos os sexos quanto à raça, sexualidade, classe, idade, deficiência ou geografia. Porém, em questões-chave, como segurança económica, saúde, bem-estar e participação política as mulheres experimentam maiores e mais frequentes desvantagens do que os homens. Pode, assim, dizer-se que a igualdade de género é o *objetivo* e o *mainstreaming* de género é a *ferramenta*, a *estratégia* para o atingir. A igualdade de género assenta na convicção de que todas as pessoas devem ser livres de desenvolver as suas capacidades individuais e de fazer opções, independentemente dos papéis tradicional e socialmente atribuídos às mulheres e aos homens. Assim, os direitos das mulheres

¹¹¹ A análise de género é, assim, uma ferramenta fundamental que permite avaliar se uma política pública ou um regime jurídico está a produzir *outcomes* equitativos para diferentes grupos de mulheres e homens.

¹¹² GENDER EQUITY IN LOCAL GOVERNMENT PARTNERSHIP, Why Gender Matters, op. cit.

¹¹³ *Gender analysis, gender reporting* ou *gender mainstreaming*, na expressão utilizada pela UNESCO, no início do milénio.

¹¹⁴ BAUM E ESPÍRITO SANTO, 2004, op. cit., p. 263, recomendam, a este propósito, a consulta de POLLAK E HAFNER-BURTON.

¹¹⁵ Cfr. GENDER EQUITY IN LOCAL GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2012, op. cit. p. 9.

são uma parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. As mulheres são atores dinâmicos nos processos de mudança e agentes fundamentais de desenvolvimento. As sociedades onde persistem discriminações com base no género, ao nível económico, político, social e cultural, enfretam maiores constrangimentos no seu processo de desenvolvimento global. A igualdade de género significa acesso a iguais oportunidades entre mulheres e homens para fazer escolhas, para aceder aos recursos, aos direitos e ao poder, e para participar de forma plena na vida económica, política, social e cultural das comunidades, países e regiões. Nesse sentido, implica alterações nas relações sociais e de poder, bem como mudanças estruturais nas práticas institucionais formais através das quais as disparidades e discriminações são perpetuadas.

Requer igualmente uma voz forte por parte das mulheres na configuração das sociedades em que se inserem e uma reflexão sobre a visibilidade da participação de homens nas esferas da vida privada e não apenas nas dimensões públicas e políticas¹¹⁶.

Feminismo é ainda hoje um conceito ontoposivo¹¹⁷. Muitas vezes definido pela negativa, o termo merece frequentemente uma conotação depreciativa¹¹⁸ e uma sinonímia ligada ao radicalismo ou à demagogia¹¹⁹.

Em 1923, EMÍLIA DE SOUSA COSTA apresentou uma curiosa sistematização do conceito, distinguindo entre um “falso feminismo” e um “verdadeiro feminismo”: o primeiro, a recusar pelas

¹¹⁶ INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO, 2010, op.cit. p. 3.

¹¹⁷ Em 2017, *feminismo* foi o termo eleito *Palavra do Ano* pelo Dicionário Merriam-Webster Segundo PETER SOKOLOWSKI, editor do dicionário Merriam-Webster, a pesquisa pela definição de *feminismo* aumentou 70% durante o ano de 2017 (<https://www.merriam-webster.com/>, acessado em 15.01.2018).

¹¹⁸ Encontraram-se diversos textos do início do século XX que expressam claramente esse sentimento: (i) ANA DE CASTRO OSÓRIO, *A Educação Cívica da Mulher*, Lisboa, Typographia Liberty, 1908, págs. 14, 15 e 17: “O rapaz é livre, pode correr, saltar, rir à vontade, ir para toda a parte sem guardas; à rapariga começam por a embaraçar em trapos garridos e acabam por a manietar com o eterno parece mal, que torna realmente odiosas as pobres vítimas dos preconceitos sociais. Ana de Castro Osório aponta, com acuidade, o determinismo da condição da mulher desde o nascimento: “Logo que a parteira anuncia aos pais que uma rapariga abriu os olhos ao mundo, eles, por via de regra, ficam pesarosos. Uma filha é um tropeço, é um pesadelo, é um futuro incerto e cheio de receios. Uma rapariga, que pouca sorte!... Enfim, o que se hade fazer? E logo a parteira oficiosamente dá os parabéns e consola tocando a chaga ao vivo: — Deixem lá! Uma menina é muito bom, é a companhia da sua mamã, cria-se à roda das saias, não dá despesa, não dá cuidados”; (ii) MARIA AMÁLIA VAZ DE CARVALHO, *No Meu Caminho*, Lisboa, Parceria A. M. Pereira, 1909, págs. 264-265: “...a família dissolve-se; a mulher desorienta-se. Ninguém sabe qual é o seu dever, mesmo aquellas que teriam vontade de cumpri-lo! Esperemos que esta anarchia seja transitória, mas nós infelizmente já não havemos de vê-lhe o fim”; (iii) VIRGÍNIA DE CASTRO E ALMEIDA, *Ilustração Portuguesa*, n.º 11, 1911, lamentava ter começado por confundir o feminismo com uma “utopia grotesca e vaga, talvez perigosa”. Mas, então aprendeu com “uma grande mestre, a Vida, dura e prodigiosa [...] cujos ensinamentos nunca falham” e reconheceu que o feminismo é “uma grande e generosa ideia de redenção, que avança gravemente com a serenidade majestosa de todas as forças invencíveis destinadas a mudar a face do mundo”; (iv) VIRGÍNIA DE CASTRO E ALMEIDA, *A Mulher*, Lisboa, p. 21: “O feminismo quer que o homem deixe de considerar a mulher como agente exclusivo de prazer, como serve, como utensílio, como objecto de luxo, quer fazer da mulher a igual do homem, e não a usurpadora dos seus direitos”; (v) VIRGÍNIA DE CASTRO E ALMEIDA, *A Mulher*, Livraria Clássica Editora, 1913, p. 11: “Pensava (...) que a missão da mulher era toda obediência, passividade, sacrifício. Entendia que o nosso mais bello título de glória era sermos, agora e sempre, as creaturas de submissão incondicional que o passado fizera de nós. Não via outra coisa; julgava que só esse caminho podia ser trilhado pelos entes secundários que eramos e cujo único destino elevado se encarnava na maternidade”; (vi) ELINA GUIMARÃES, *Discurso de abertura do II Congresso Feminista Português* “...ser verdadeiramente mulher não é, como para muitos, ocupar-se apenas de frivolidades, de bagatelas ou então não ter no mundo senão a preocupação da rotina doméstica. Repudiamos tanto a boneca fútil como a serve embrutecida. Para nós, a verdadeira mulher é aquela moralmente forte, intelectualmente culta, que dentro da sua esfera, qualquer que ela seja, cumpre conscientemente a sua missão social; (vii) EMÍLIA DE SOUSA COSTA, *A Mulher*, Educação Infantil, Rio de Janeiro, Álvaro Pinto Editor, 1923, págs. 15-16: “Feministas (...) são mulheres tontas e em desvaio, cabeças ensandecidas por teorias absorventes e dissolventes de predomínio, (...) criaturas destituídas da graça peculiar do sexo, com desprezo pelas necessidades domésticas e pelo amor familiar, enraivecidas contra o homem, ansiosas pela expulsão deste das suas profissões seculares”.

¹¹⁹ Sobre o feminismo em Portugal na voz de mulheres escritoras no século XX, v. MARIA REGINA TAVARES DA SILVA, *Análise Social*, vol. XIX (77-78-79), 1983-3.º, 4.º 5.º, 875-907;

verdadeiras feministas¹²⁰, não passaria da mera imitação do homem pela mulher, da sua maneira de vestir e agire na conquista para as mulheres das posições e direitos detidos pelo homem. A *verdadeira feminista* não poderia masculinizar-se, devendo ter orgulho em ser mulher. *Verdadeiras feministas* seriam apenas as mulheres que amassem a missão de mãe, aspirassem à “carinhosa abnegação de esposa”, não desdenhando as “doces minúcias duma vida sacrificada ao bem-estar da família”¹²¹.

Nesta fase, o feminismo era configurado como uma inversão de papéis, fazendo temer a destituição dos homens dos seus empregos, a sua substituição por mulheres e recondução daqueles às tarefas do lar. *Feminista* era termo depreciativo, reservado às sufragistas, mulheres que reclamavam o seu direito ao voto “pelo ruidoso e ferino estampido das bombas acráticas ou pela agressão aos lordes feminóforos”. O *feminismo comedido*, único considerado justo e sóbrio, “não pode ser algum ideal que desvie a mulher das suas virtudes, das suas obrigações, da sua graciosidade, da sua elegância, das imposições deliciosamente tirânicas e necessárias da moda. Feminismo não pode ser loucura, ou desvairo. Não pode, nem é¹²².”

ELINA GUIMARÃES também destacou a controvérsia do conceito “Todas as doutrinas têm os seus detractores: nenhuma os tem tido mais veementes que o feminismo. Mas nenhuma também tem sido tão mal compreendida, tão erradamente interpretada”¹²³.

Como defendeu REGINA TAVARES DA SILVA¹²⁴ “o movimento feminista em Portugal é (...) sempre um movimento moderado, nunca declaradamente subversivo nem violento, mais atento à satisfação das suas reivindicações pela força da persuasão, do direito e da educação do que pela força dos gritos e das manifestações”.

ALICE PESTANA, uma das precursoras radicais do feminismo, previu a emergência de uma ordem social nova em que a elevação da mulher seria uma realidade a breve prazo e em que o feminismo seria de importância central¹²⁵. Escrevendo sob o seu pseudónimo CAIEL, teorizou o conceito sob dois ângulos diferentes: o *feminismo económico-social* e o *feminismo sentimental*. Pronunciada em 1898, num momento anterior a qualquer movimento feminista português, esta concepção de que o feminismo encerra a mais importante questão social traduz uma abordagem pioneira e visionária da questão,

¹²⁰ As que, segundo a autora, veem no feminismo um propósito de justiça, equidade, lógica e bom senso.

¹²¹ A autora classifica as aproximações das mulheres às ações próprias do género masculino como “imitações ridículas” (fumar, usar bengalas, colarinhos, gravatas) e as mulheres partidárias deste *falso feminismo*, como “desequilibradas que jogam e fumam, exploram o homem e abominam o trabalho”: A Mulher, Educação Infantil, Rio de Janeiro, Álvaro Pinto Editor, 1923, págs. 15-16 in TAVARES DA SILVA, op. cit., 1983, p. 897.

¹²² EMÍLIA DE SOUSA COSTA, A Mulher, Educação Infantil, Rio de Janeiro, Álvaro Pinto Editor, 1923, págs. 15-16 in TAVARES DA SILVA, op. cit., 1983, p. 897.

¹²³ No discurso de abertura do II Congresso Feminista Português, em 1928, In Boletim da Comissão da Condição Feminina, n° 2, de Abril-Junho de 1978.

¹²⁴ Cfr. TAVARES DA SILVA, 1983, op. cit. p. 875.

¹²⁵ “La question féministe est-elle vraiment aussi importante que cela? Pour ma part — je n'ai aucun doute à l'avouer — elle est la plus importante de toutes” - CAIEL, La Femme et la Paix: Appel aux Mères Portugaises, Lisboa, Imprensa Nacional, 1898, p. 33.

embora a previsão relativamente à abolição a breve prazo das desigualdades viesse a revelar-se uma avaliação excessivamente otimista, infirmada pelo posterior desenvolvimento histórico¹²⁶.

A *Liga Republicana das Mulheres Portuguesas*, criada em 1909, foi a primeira organização que se propôs defender o estatuto das mulheres, em estreita ligação com o Partido Republicano, assumia estatutariamente os objetivos de “orientar, educar e instruir, nos princípios democráticos, a mulher portuguesa (...) tornando-a um indivíduo autónomo e consciente, fazer propaganda cívica, inspirando-se no ideal republicano e democrático, promover a revisão das leis na parte que interessa especialmente a mulheres e a crianças”.

A produção legislativa pós-republicana foi de retrocesso para a condição da mulher, proclamando a autoridade do marido sobre a mulher casada¹²⁷. Em 1932, PIRES DE LIMA, defendia o casamento como única via digna e legítima de emancipação da mulher¹²⁸. Na prática, o divórcio era negado e o direito de contrair casamento, condicionado¹²⁹. O acesso ao poder, nomeadamente a cargos políticos, era considerado uma pretensão radical, reservada às militantes do sobredito *falso feminismo*. As feministas moderadas não admitiam sequer qualquer confusão com as sufragistas inglesas¹³⁰. Desde a CEDAW, a igualdade entre mulheres e homens, sob a ótica do género, passa a supor a modificação dos papéis socioculturais atribuídos aos homens e às mulheres, assumindo abertamente a relativa falência do sistema jurídico neste campo enquanto ator único e solitário, vincando-se a necessidade de uma certa compensação histórica. Este reequilíbrio não deve, porém, ser interpretado como a instauração de uma cultura matriarcal, erradamente descrita como *feminista*, enquanto antítese de uma cultura machista.

SHERYL SANDBERG advoga uma perspetiva original, a de um *feminismo autossuficiente* segundo o qual as mulheres devem (e podem) ascender profissionalmente desde que trabalhem mais, se exprimam claramente e pressionem para obter condições de trabalho mais flexíveis¹³¹. Trata-se de

¹²⁶ Nesse início do movimento feminista português, destacam-se diversas mulheres: MARIA AMÁLIA VAZ DE CARVALHO, uma *não feminista* profundamente preocupada com a educação das mulheres; CAROLINA MICHAÉLIS DE VASCONCELOS, uma *feminista* consciente da carência e pobreza cultural das mulheres; ANA DE CASTRO OSÓRIO, que liderou o *Grupo Português de Estudos Feministas*, que se propunha explicar e divulgar os ideais feministas, foi provavelmente a teórica mais notável do feminismo português; ADELAIDE CABETE, uma das dirigentes mais impulsionadoras e prestigiadas da corrente feminista e das suas várias expressões; e CAROLINA BEATRIZ ÂNGELO, a primeira mulher a exercer o direito de voto em Portugal. Sobre as mulheres portuguesas que se destacaram na luta pelo direito de voto, pela dignificação do papel da mulher, v. Anexo XXXI.

¹²⁷ Assim, o marido passou a poder pedir a entrega e *depósito* judicial da mulher, em caso de abandono do lar. O consentimento do marido era necessário para que as mulheres pudessem publicar, exercer o comércio, celebrar contratos, administrar bens, comparecer em tribunal ou sair de Portugal.

¹²⁸ Na opinião de Fernando Andrade Pires de Lima, Professor de Direito na Universidade de Coimbra e Ministro da Educação Nacional entre 1947 e 1955, a única emancipação digna para as mulheres residia no casamento. Cfr. SEQUEIROS, P., Sala de Leitura Feminina : um espaço segregado na biblioteca, Porto-1945, *Esquerda*, 2013.

¹²⁹ As professoras primárias só podiam casar com prévia autorização ministerial e as enfermeiras, telefonistas e hospedeiras de bordo simplesmente não podiam casar enquanto exercessem a profissão.

¹³⁰ “Nós não queremos rivalizar convosco, nas turbulências das politiquices de campanário, ser ministros, ou presidentes da República, mas temos direito a participar em todas as manifestações de vitalidade nacional, nos lugares mais adequados à nossa feminilidade, e ver os nossos méritos premiados e estimulados como os dos homens”. EMÍLIA DE SOUSA COSTA, Olha a Malícia e a Maldade das Mulheres, Lisboa, Empresa do Anuário Comercial, 1932, p. 21.

¹³¹ SHERYL SANDBERG, *Lean In: Women, Work, and the Will to Lead*, Ebury Press, 2015.

uma visão em que a mulher pode valer-se por si mesma, independentemente de uma organização coletiva, recusando a autora a etiqueta pública de *feminista*. Esta visão do feminismo que recusa qualquer fragilidade é apelativa para um grande número de mulheres, sobretudo no início de carreira. Todavia, a realidade acaba quase invariavelmente por revelar que os esforços individuais das mulheres são insuficientes para realizar a mudança e que são necessárias também mudanças estruturais.

A igualdade de género não é uma *questão de mulheres* mas uma questão que afeta a sociedade no seu conjunto e que, portanto, diz também respeito aos homens. Além de requisito da democracia e da justiça social, a igualdade de género é também um *bem público*, que aporta benefícios sociais, económicos e políticos aos indivíduos e à sociedade no seu conjunto. Nesse sentido, a inclusão de mulheres em posições de poder começa a ser defendida não apenas por mulheres mas também por homens que se definem igualmente como *feministas* e se organizam em torno dessa causa¹³².

A palavra *feminista* é, pois, sinónimo de *defensor da igualdade entre os géneros*, significando: (i) *pela negativa*, oposição à discriminação de pessoas pelo facto de serem mulheres ou homens; (ii) *pela positiva*, apoio ou desenvolvimento de ações promotoras da igualdade entre mulheres e homens¹³³.

4.2. Direitos políticos

Considerando que a presente tese tem por objeto a igualdade de género no exercício de direitos políticos mas que o objeto de estudo se circunscreve às autarquias locais e, dentro destas, incide particularmente sobre os municípios, não será focado todo o universo constitucional de direitos políticos mas apenas a parte relevante para efeitos do estudo que se pretende desenvolver. Neste contexto, por razões de clareza e economia expositiva, julgou-se avisado delimitar aprioristicamente o que, para efeitos do presente estudo, se considerará na expressão *direitos políticos*.

Recorrendo à formulação de JORGE MIRANDA, enquanto “direitos ou posições jurídicas ativas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição” (formal ou material), os direitos políticos são, antes de mais, *direitos fundamentais*³⁴.

¹³² O caso mais mediático é o do atual Secretário-Geral da ONU, António Guterres. É o caso de organizações como os *Male Feminists*, Organização internacional cuja missão é fornecer uma plataforma internacional e espaço intelectual para homens feministas e promover a ideia de feminismo masculino na Europa, com base na convicção da importância de os homens adquirirem consciência de conceitos feministas e de os defenderem nas suas redes individuais, familiares e profissionais. In <http://www.male-feminists-europe.org/why-mfe/> e dos *Male Champions of Change*, Organização internacional cuja missão é usar a liderança individual e coletiva dos seus membros (maioritariamente homens em posições de liderança e poder) para elevar a igualdade de género a tema de importância social e económica de nível internacional.

¹³³ Cfr. BELEZA, T. P., e ANJINHO, T. M. (2013). Igualdade de género na Europa *. *Ciências & Letras*, 53, 2013, págs. 95–111.

¹³⁴ MIRANDA, J., *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV – Direitos Fundamentais, 3ª Edição, Coimbra Editora, 2000, p. 7.

A classificação como “direitos políticos”, no seio dos direitos fundamentais, decorre de uma sistematização destes quanto ao objeto/conteúdo que atende aos diversos círculos de desenvolvimento da pessoa que os direitos facultam e aos valores constitucionais por eles refletidos e que os divide em direitos pessoais, direitos sociais e direitos políticos¹³⁵.

A participação ativa de homens e mulheres na vida política constitui, nos termos do disposto no artigo 109.º CRP, condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático. Por imperativo constitucional, a lei deve promover a igualdade no exercício de direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos.

O direito de sufrágio (artigo 49.º) e o direito de acesso a cargos públicos (artigo 50.º) incluem-se nos direitos, liberdades e garantias de participação política previstos no Título II da CRP. São, assim, direitos fundamentais formalmente constitucionais, enunciados e protegidos por normas com valor constitucional formal¹³⁶, aos quais é plenamente aplicável o regime específico dos direitos liberdades e garantias previsto nos artigos 17.º e 18.º e formam parte, na sistematização de JORGE MIRANDA, dos “direitos da pessoa frente ao Estado ou no Estado”, que pressupõem liberdade política, simultaneamente uma liberdade-autonomia e uma liberdade-participação¹³⁷.

No seio dos direitos fundamentais e olhando estes enquanto expressão constitucional das relações entre as pessoas e as entidades públicas, ou, no dizer de JORGE MIRANDA, perspetivando-os do ponto de vista do seu “reflexo sobre o Estado”, os direitos políticos englobam direitos de diversos conteúdos, estrutura e concretização, nomeadamente liberdades, direitos negativos ou direitos a omissões, garantias, direitos positivos ou direitos a comportamentos.

O conjunto dos direitos políticos previsto na Constituição compreende todavia, em sentido amplo, todo um conjunto de direitos de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país e decompõe-se depois em dois grandes grupos de direitos fundamentais relativos à participação dos cidadãos na vida pública e política, de forma direta ou através de representantes escolhidos por sufrágio, nos termos do disposto no artigo 48.º, n.º 1 da CRP: (i) os direitos relativos à *escolha* dos representantes eleitos, onde se inclui o direito de sufrágio; (ii) os direitos relativos à *participação ativa na vida política*, onde se encontram os direitos de acesso a cargos públicos e os direitos de acesso a cargos eletivos.

Considerando a sistemática constitucional, podem encontrar-se, dentro de cada uma das categorias, direitos políticos específicos (nesse sentido, direitos políticos em sentido restrito), por

¹³⁵ Idem, p. 90.

¹³⁶ CANOTILHO, J. J. G., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed. Almedina, Coimbra, 2017, p. 403.

¹³⁷ Por oposição aos direitos pessoais, que pressupõem liberdade civil, uma liberdade-autonomia. Cfr. MIRANDA, J., 2000, op. cit., p. 91.

referência aos órgãos a cuja eleição respeitem: o Presidente da República, a Assembleia da República, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais.

Os direitos políticos relativos às Autarquias Locais comportam especificamente o direito de ser eleito Deputado da Assembleia Municipal, da Assembleia de Freguesia e da Assembleia Regional, o direito de ser eleito Presidente do município, da freguesia ou da região administrativa, nos termos do disposto no artigo 239.º, n.º 4, bem como o direito de eleger diretamente, por sufrágio secreto e universal, os Deputados da Assembleia Municipal, da Assembleia de Freguesia e da Assembleia Regional, bem como o Presidente da Câmara, o Presidente da Junta e o Presidente da Região, nos termos do disposto nos artigos 239.º, n.ºs 2 e 3, 244.º, 250.º, 259.º e 260.º CRP.

Será sobre os direitos políticos relativos às autarquias locais e, dentro destes, mais especificamente sobre os direitos políticos relativos aos municípios, que incidirá a presente tese e, nesse contexto, sobre o regime jurídico-constitucional composto pelas disposições conjugadas dos artigos 49.º e 50.º (regime geral dos direitos políticos) e do artigo 239.º, n.º 4 (regime específico dos direitos políticos relativos aos municípios), enformados pelos princípios da autonomia local (artigo 6.º), sufrágio e partidos políticos (artigo 10.º), igualdade (artigo 13.º) e participação política dos cidadãos (109.º), em conjunto com o regime legal constituído pela LEOAL e a Lei da Paridade.

Nesta fase, efetua-se somente uma delimitação conceptual. Far-se-á posteriormente maior aproximação ao regime jurídico, constitucional e legal, da igualdade de género no exercício de direitos políticos nos município portugueses nas páginas 200 a 265 e 283 a 307.

Parte I – Dados: a situação real das mulheres no poder político nos municípios portugueses: *ecce problema!*

1. Dados sobre a importância da representatividade das mulheres no poder político a nível internacional e nacional

O estudo da igualdade de género nos municípios portugueses importa uma imprescindível abordagem teórica. No entanto, a procura da *situação real das mulheres*¹³⁸ no exercício de direitos políticos no âmbito municipal reclama uma aproximação empírica, ainda que pouco usual em trabalhos na área jurídica¹³⁹. A Comissão Europeia veio recentemente reforçar o entendimento de que, nesta área, a elaboração de investigação baseada em evidências é crucial¹⁴⁰.

Nesse pressuposto, procurou definir-se aquela *situação real das mulheres* e concluir se ela constitui um problema que reclame a intervenção do Direito. O acesso de mulheres poder, em todas as suas formas mas em particular ao poder político, é essencial para operar a mudança estrutural necessária à efetivação da igualdade de género nas sociedades. As mulheres constituem a maioria da população mundial e também a mais preparada academicamente mas não participam na grande maioria das decisões sobre a condução do mundo, dos seus países e das suas comunidades locais. Permanecem maioritariamente sujeitas à vontade política de pessoas que não experimentam as mesmas desigualdades. A fraca representação das mulheres na generalidade das instâncias de poder implica decisões que refletem uma perceção da realidade que dificilmente tem em consideração as suas aspirações e necessidades. Este afastamento de uma franja tão expressiva da população da decisão política importa um injustificável desperdício de recursos, tanto materiais como humanos, que poderiam ser aportados ao exercício do poder.

A subrepresentação das mulheres no poder político formal tem implicações e consequências muito concretas no estado da democracia, designadamente: (i) revela um nível de garantia dos direitos políticos das mulheres inferior ao nível de garantia dos direitos políticos dos homens; (ii) constitui um obstáculo à garantia e promoção efetivas dos direitos humanos das mulheres e à realização de facto da igualdade entre mulheres e homens; (iii) atenta contra a coesão social e a adequação e sustentabilidade dos regimes democráticos.

De acordo com a COMMISSION ON THE STATUS OF WOMEN (CSW) n.º 61¹⁴¹ da ONU, apenas 50% das mulheres em idade laboral estão representadas na população economicamente ativa no

¹³⁸ Recorrendo à expressão utilizada por BELEZA, op.cit., p. 23.

¹³⁹ BELEZA, op. cit., p. 23.

¹⁴⁰ COMISSÃO EUROPEIA, *The Role of Men in Gender Equality - European strategies & insights*, 2012.

¹⁴¹ Que decorreu sob o tema “*O Empoderamento Económico das Mulheres no Mundo de Trabalho em Mudança*”, na sede das Nações Unidas, de 13 a 24 de março de 2017.

mundo¹⁴². Em Portugal, apenas 2,1% das mulheres empregadas ocupa cargos de liderança e apenas 14,3% dos membros dos Conselhos de Administração são mulheres¹⁴³. Nas empresas privadas cotadas no PSI 20, em 2015, não havia nenhuma mulher CEO¹⁴⁴ e nenhuma mulher ocupava a posição de *Presidente* dos respetivos Conselhos de Administração.

Portugal ocupa o 21.º lugar no ranking de Desigualdade de Género nos países da Europa (DGE) elaborado pela ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE¹⁴⁵ com base nos Índices de Desenvolvimento Humano e Desenvolvimento de Género da ONU – cfr. tabela 1.

Tabela 1 - Desigualdade de Género nos países da Europa (DGE)

País	Ranking no Índice de Desenvolvimento Humano (HDI)	Ranking no Índice de Desenvolvimento de Género (GDI)
Islândia	1	1
Noruega	2	3
Suécia	6	5
Holanda	9	6
França	10	7
Finlândia	11	8
Suíça	7	9
Reino Unido	16	10
Espanha	13	12
Bélgica	17	14
Irlanda	5	15
Itália	20	17
Austria	15	19
Dinamarca	14	11
Alemanha	22	20
Israel	23	21
Luxemburgo	18	23
Grécia	24	24
Eslovénia	27	25
Chine	28	27
Portugal	29	28

Elaboração própria

O Relatório da OCDE *Government at a Glance*, de 2017¹⁴⁶ refere Portugal positivamente em matéria de igualdade de género. Identificando o nível de participação feminina na liderança política como uma característica distintiva das instituições inclusivas, destaca que, em Portugal, a percentagem de

¹⁴² A esmagadora maioria das mulheres no mundo trabalha na economia informal, assegura o trabalho de cuidados domésticos e está concentrada em empregos com menor qualificação, salários mais baixos e inferior proteção social. A mesma realidade nos homens representa 76% dessa força de trabalho.

¹⁴³ Proporção significativamente menor do que a média da União Europeia, que é de 23,9%.

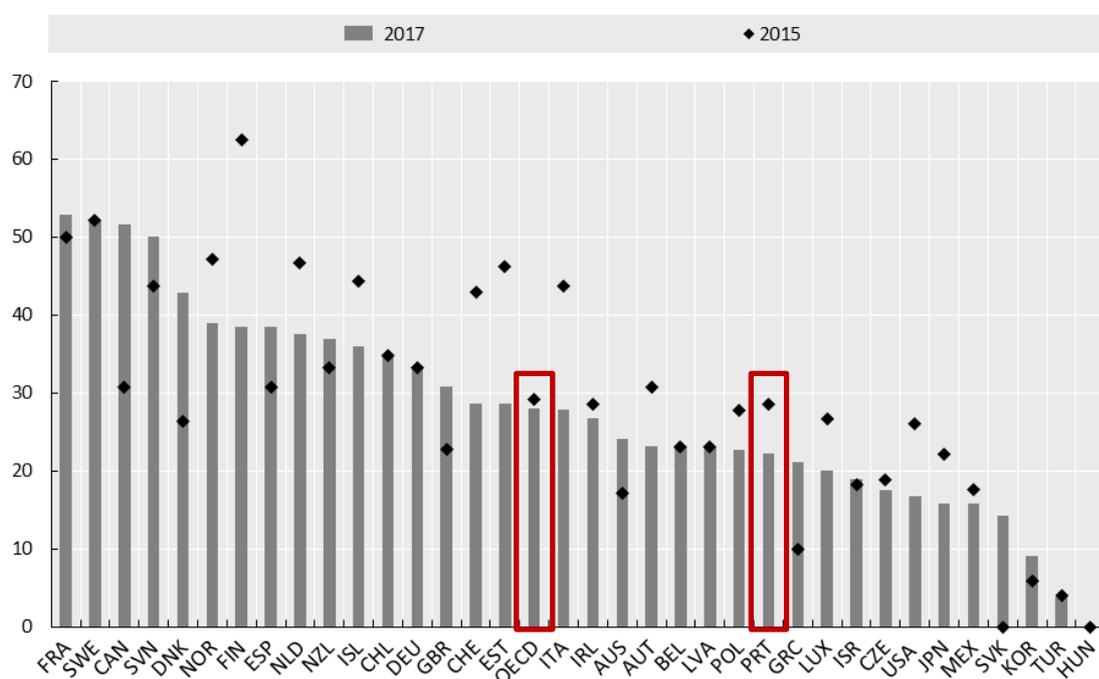
¹⁴⁴ Segundo dados da Comissão Europeia, em 2016 havia 5,9% de mulheres CEO (sigla que designa a expressão *Chief Executive Officer*, que pode traduzir-se em português por Diretor Executivo). (percentagem que corresponde a uma mulher CEO no universo das 17 empresas). Em termos gerais, a proporção de mulheres nos Conselhos de Administração em Portugal aumentou de 4% em 2003 para 14,3% em 2016. Na União Europeia, em 2003, a proporção de mulheres nos Conselhos de Administração foi de 8,5% (CITE, 2017, p. 54). Não obstante, em abril de 2016, a distribuição dos lugares nos Conselhos de Administração das empresas ainda estava aquém da média da União Europeia: apenas 14% dos membros dos Conselhos de Administração de empresas portuguesas do PSI 20 eram de mulheres e 86%, homens. A média da UE28 é, segundo a COMISSÃO PARA A IGUALDADE DE GÉNERO, de 23% para as mulheres e de 77% para os homens (CIG, 2017).

¹⁴⁵ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, *How can gender equity be addressed through health systems?* Copenhaga, 2009, p. 32.

¹⁴⁶ Cfr. OCDE, *Government at a Glance 2017*, obtido de <https://www.oecd.org/government-at-a-glance-2017-executive-summary.pdf>, acedido em 19 de novembro de 2018.

mulheres no Parlamento nacional está acima da média da OCDE e continua a aumentar¹⁴⁷. Um dado que o relatório da OCDE não refere mas que pode extrair-se dos dados do gráfico 1 infra é que, em Portugal, a percentagem de mulheres Ministras *decreceu* de 2015 para 2017 e que o mesmo ocorreu em 16 dos 36 países estudados¹⁴⁸. Da mesma forma, a média da OCDE, embora pouco, também decresceu. Em qualquer área mas especialmente em matéria de exercício de poder político, qualquer movimento que não seja ascendente deve constituir motivo de análise e preocupação. A composição do recém-formado XXII Governo Constitucional contraria esta tendência decrescente¹⁴⁹.

Gráfico 1 - Ministras nos países da OCDE (2015 e 2017)



Fonte – OCDE, 2017

O *reduzido número de mulheres altos cargos da política e das empresas* foi um dos três problemas de igualdade de género mais urgentes referidos por cerca de metade dos países inquiridos¹⁵⁰ num inquérito, desenvolvido em 2012 pelo Comité para o Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais¹⁵¹. O

¹⁴⁷ Apesar de a percentagem de mulheres que ocupa uma posição de chefia nos ministérios não ultrapassar os 22% e ficar, portanto, ligeiramente abaixo da média da OCDE (28%). Atingiu 35% em 2017, enquanto a percentagem média de mulheres nas câmaras baixas nos países da OCDE, para o mesmo ano, se ficou nos 28%. Já a média de mulheres juizes em Portugal (58%) é ligeiramente superior à média da OCDE (53%)

¹⁴⁸ Noruega, Finlândia, Nova Zelândia, Islândia, Suíça (representada no gráfico com a sigla CHE, que lhe corresponde segundo o Código de país definido em ISO 3166-1 - parte do padrão ISO 3166 - publicado pela Organização Internacional para Padronização – ISSO - para representar países, territórios dependentes, e zonas especiais de interesse geográfico) Estónia, Itália, Irlanda, Áustria, Polónia, Portugal, Luxemburgo, República Checa (representada no gráfico com a sigla CZE, que lhe corresponde segundo a ISO 3166-1 alfa-3) Estados Unidos, Japão e México.

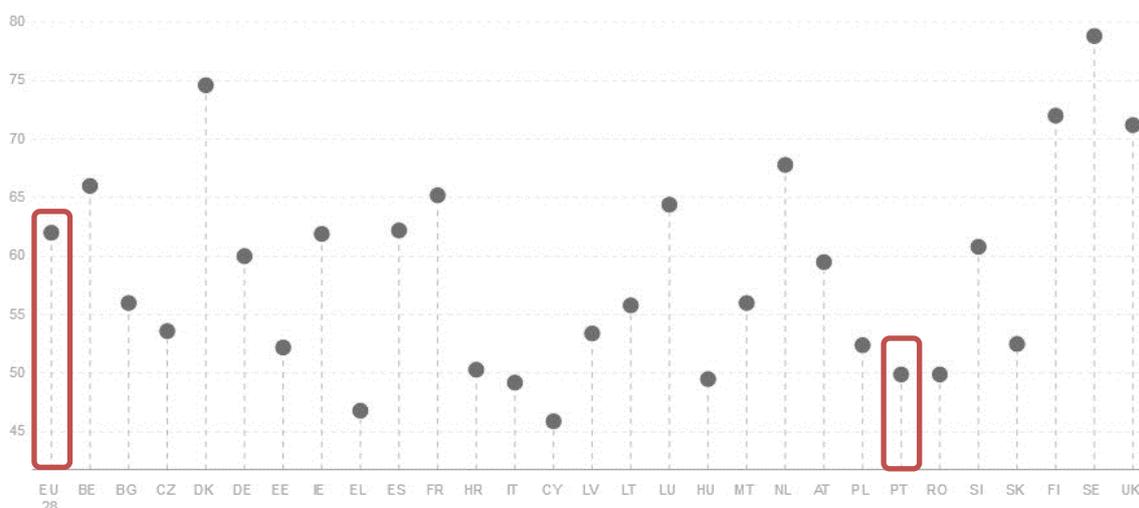
¹⁴⁹ Do total de 19 Ministros que compõem o XXII Governo Constitucional, 8 são mulheres, o que equivale a uma percentagem de 36%.

¹⁵⁰ O inquérito abrangeu 35 países membros da OCDE. Cfr. OCDE, 2018.

¹⁵¹ Inquérito no qual os países da OCDE foram convidados a identificar as três questões de género que consideram mais importantes. V. gráfico constante de “More effort needed to make the grade on gender equality”, em <http://oecdoobserver.org>, acedido em 11.07.2018. O baixo número de mulheres em altos

Instituto Europeu de Estudos de Género (EIGE) assumiu recentemente a base de dados da Comissão Europeia sobre homens e mulheres em posições de liderança e decisão, pretendendo complementar outros estudos estatísticas já constantes da sua base de dados¹⁵² com dados sobre género. Segundo essas bases de dados, constata-se que o número de mulheres em posições de liderança¹⁵³ cresceu na última década. Embora se trate de um dado muito variável de país para país¹⁵⁴, na globalidade dos parlamentos nacionais menos de um terço dos membros são mulheres - cfr. gráfico 2 e 3.

Gráfico 2 - Índice Europeu de Igualdade de Género 2005



Fonte – EIGE (2018)

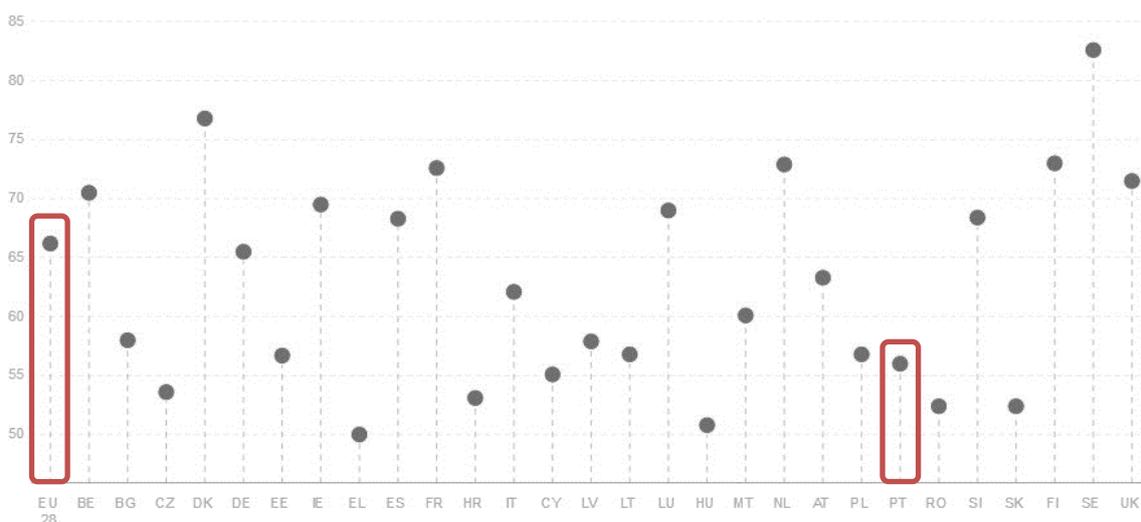
cargos dos negócios e da política foi a quarta preocupação mais frequentemente indicada. Nos três primeiros lugares, surgem a violência contra as mulheres, a persistente grande diferença salarial e a desigual repartição do trabalho não pago.

¹⁵² Como emprego, educação e saúde

¹⁵³ Nos negócios, nos meios de comunicação social e também na política

¹⁵⁴ Desde os 9,5% na Hungria até aos 46,1% da Suécia.

Gráfico 3 - Índice Europeu de Igualdade de Género 2015



Fonte – EIGE, 2018 (2018a)

A *questão do poder* é uma questão fulcral de ajustamento do sistema democrático à *diversidade essencial* de que fala AGACINSKI¹⁵⁵ e às aspirações legítimas, predominantes e urgentes presentes hoje na sociedade¹⁵⁶. Segundo a COMISSÃO EUROPEIA¹⁵⁷ a paridade nas políticas nacionais¹⁵⁸ está a mais de três décadas de distância¹⁵⁹. Sendo certo que alguns dos melhores desempenhos do mundo em termos de igualdade de género são de Estados-Membros, também é verdade que, em 2016, três países da União Europeia tinham ainda governos compostos exclusivamente por homens¹⁶⁰. No seio da União Europeia, a Administração Pública e a Política são duas áreas do processo de decisão europeu em que se verifica grande clivagem de género¹⁶¹. Segundo dados do FORUM ECONÓMICO MUNDIAL¹⁶² (FEM), no que respeita ao chamado *double-duty*¹⁶³, constata-se em Portugal um marcado enviesamento de género¹⁶⁴: os homens trabalham um total médio diário de 7h 47 m, das quais dedicam apenas 1h 30m a tarefas

¹⁵⁵ AGACINSKI, Sylviane, *Parity of the Sexes*, Columbia University Press, Nova Iorque, 2001.

¹⁵⁶ Cfr. PLATAFORMA PORTUGUESA PARA OS DIREITOS DAS MULHERES, *Das palavras à acção*, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, Lisboa, 2016.

¹⁵⁷ COMISSÃO EUROPEIA, *Gender Balance in Decision-Making Positions*, 2017.

¹⁵⁸ Paridade não se confunde com igualdade. Paridade exige uma representatividade mínima de ambos os sexos, normalmente traduzida em percentagem. Na União Europeia, situa-se atualmente nos 40%.

¹⁵⁹ Revelou-se excessivamente otimista a previsão de ALICE PESTANA, em 1898, citada em MARIA REGINA TAVARES DA SILVA, 1983: "...l'élévation de la femme, dont dépend l'ordre et le bonheur futur, sera bientôt un fait acquis".

¹⁶⁰ Segundo dados da Comissão Europeia de 2016. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, *Gender Equality Report*, op. cit. 2015.

¹⁶¹ 65% dos líderes da Administração Pública e 71% dos líderes políticos são homens. Cfr. gráf. 4 da pág. 64.

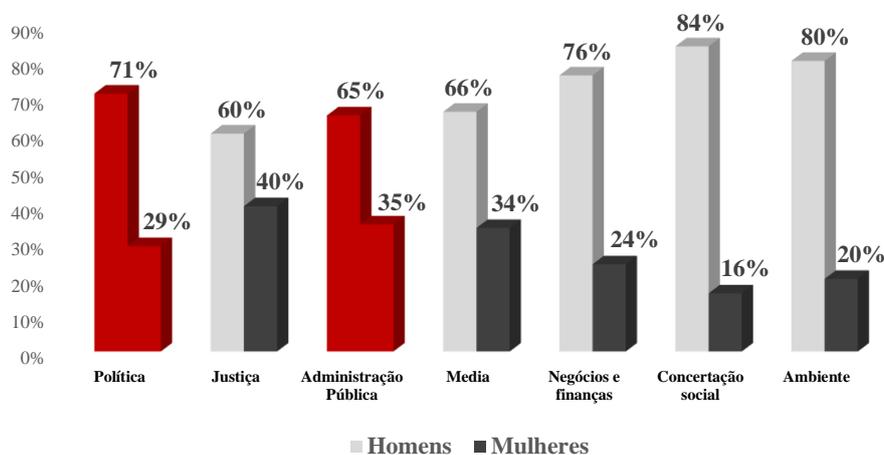
¹⁶² Organização, sem fins lucrativos, com sede em Genebra, que reúne os principais líderes empresariais e políticos, bem como intelectuais e jornalistas selecionados para discutir as questões mais urgentes a nível mundial. Em 2018, a reunião do FEM decorreu de 23 a 26 de janeiro em Davos e contou com sete copresidentes mulheres: Sharan Burrow, Secretária-geral da Confederação Sindical Internacional; Fabiola Gianotti, Diretora-geral da Organização Europeia para Pesquisa Nuclear; Isabelle Kocher, CEO da ENGIE, empresa de energias; Christine Lagarde, Diretora do Fundo Monetário Internacional; Ginni Rometty, Presidente e CEO da IBM; Chetna Sinha, Fundadora e Presidente da Fundação Mann Deshi; e Erna Solberg, Primeira-ministra da Noruega. O FEM havia sido criticado anteriormente pela desigualdade de género no seu seio: em 2013, havia apenas uma mulher entre os seis co-presidentes. Em 2017, o número de mulheres copresidentes já era superior ao de homens, sendo que as mulheres representavam apenas 20% dos 3.000 participantes.

¹⁶³ Acumulação de trabalho desenvolvido no espaço privado (tarefas domésticas, educação dos filhos, cuidado dos idosos e demais trabalho social gratuito) com o trabalho efetuado no espaço público (mercado de trabalho) – cfr. BAUM E ESPÍRITO SANTO, 2004, op. cit., p. 263.

¹⁶⁴ Segundo dados constantes do Global Gender Gap Report, ranking elaborado pelo WORLD ECONOMIC FORUM (2016).

não remuneradas, enquanto as mulheres trabalham um total médio diário de 8h 39m, das quais 4h 47 m são dedicadas a trabalho assistencial não remunerado¹⁶⁵.

Gráfico 4 - Mulheres e homens nos processos de decisão na UE



Elaboração própria

Embora a situação não seja uniforme nos diversos países-membros da União Europeia, as mulheres estão, em geral, sub-representadas em posições de decisão, sendo esta situação, segundo a Comissão Europeia especialmente visível *na política*, em que a participação feminina é *particularmente dececionante*¹⁶⁶:

- i) *Na liderança de empresas privadas*: em abril de 2016, dos membros dos Conselhos de Administração das maiores empresas cotadas em bolsa nos países-membros da UE, apenas 23,3%¹⁶⁷ eram mulheres. Segundo o mais recente Relatório do Conselho da Europa sobre participação equilibrada de ambos os sexos em posições de poder¹⁶⁸ no setor privado¹⁶⁹, o progresso com vista à paridade de género não é linear, verificando-se áreas onde avança mais rapidamente do que noutras. Nos níveis mais elevados de liderança e gestão, continuam a ser homens a deter a maior fatia do poder de decisão: na posição de CEO, apenas 5,7% são mulheres;

¹⁶⁵ WORLD ECONOMIC FORUM, 2016, op. cit. p. 296.

¹⁶⁶ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, 2017a, op. cit.

¹⁶⁷ Apesar de ainda muito baixo, desde 2010, o número de mulheres em conselhos de administração tem aumentado, sobretudo desde que o tema foi assumido como uma prioridade e incluído na agenda política da Comissão Europeia. A presença de mulheres nos conselhos de administração das maiores empresas cotadas em bolsa na União Europeia duplicou, de 11% em 2010 para 23% em 2016.

¹⁶⁸ COMISSÃO EUROPEIA, 2018 Report on Equality Between Women and Men in the EU, 2019.

¹⁶⁹ Gender imbalance is also common across the EU media landscape. Only a third of decision-making positions in this field across the EU are held by women. A positive trend has been noted among public broadcasting organizations, where the percentage of women holding board seats went up from 30.4% in 2014 to 35% in 2016.

- ii) *Na liderança política*, em maio de 2016, 71% dos parlamentares da União Europeia¹⁷⁰ eram homens e apenas 29% mulheres. No *2018 Report on Equality Between Women and Men in the EU*, registra-se a constatação de que as mulheres continuam sub-representadas a todos os níveis de decisão, mesmo nos setores onde são mais numerosas do que os homens. O mais assinalável é que o Relatório registra um *decrécimo* na representatividade das mulheres no poder.

O referido Relatório da COMISSÃO EUROPEIA assinala também o *reduzido impacto* que as políticas promotoras da igualdade de género têm produzido nos Estados-Membros¹⁷¹. A explicação adiantada é a da falta de estratégias abrangentes, a todos os níveis da sociedade, incluindo educação, emprego e vida privada/familiar¹⁷². De acordo com o *Gender Equality Index 2017* do EIGE¹⁷³ apesar de ser a área que registou, na última década, a maior evolução em termos de igualdade de género, é o domínio no *poder* que obtém a mais baixa pontuação no índice, revelando que as mulheres permanecem largamente excluídas do processo de decisão. O efeito *glass ceiling* no acesso ao poder político permanece um problema mundial¹⁷⁴ – cfr. gráfico 5.

¹⁷⁰ Entre parlamentos unicamerais, bicamerais, câmaras baixas e altas.

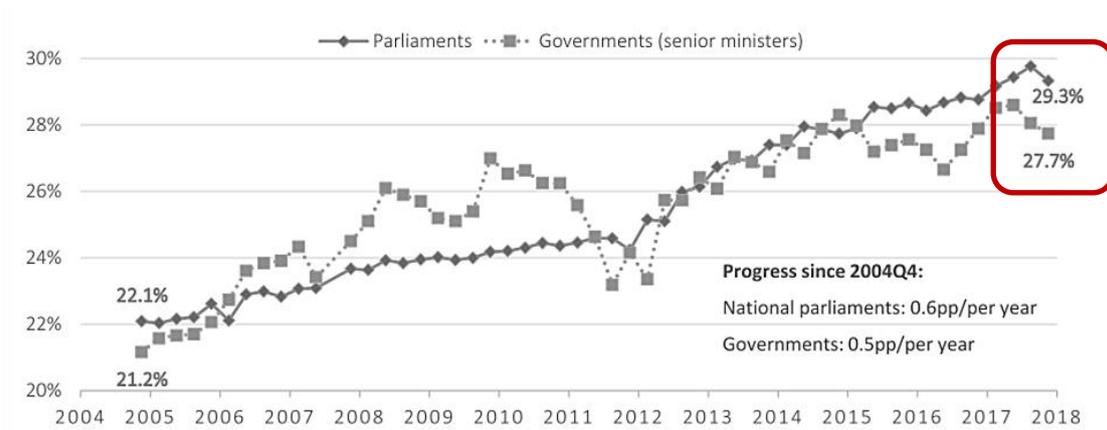
¹⁷¹ Apesar das inúmeras ações direcionadas ao desequilíbrio género nos processos de decisão, a taxa de progresso na maior parte dos países-Membros é baixa.

¹⁷² O Relatório completo consta de <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/950dce57-6222-11e8-ab9c-01aa75ed71a1>, acedido em 17 de janeiro de 2019.

¹⁷³ EIGE, *The Gender Equality Index 2017: Measuring Gender Equality in the European Union 2005-2015, 2017*, available at: <http://eige.europa.eu/gender-equality-index>. (62

¹⁷⁴ Apesar de os números terem duplicado nos últimos 20 anos, apenas 23,6% dos parlamentares de todo o mundo são mulheres. Em 2018, nos Parlamentos dos países-membros da União Europeia, 29,3% dos deputados são mulheres, um número que registou um *decrécimo* em relação a 2016. Apenas 9 Estados-Membros atingiram 40% de representação de ambos os sexos nos Parlamentos nacionais. Em todos os outros países, essa percentagem não é conseguida, sendo que na Finlândia tal deve-se a uma maioria supra-paritária de parlamentares mulheres (61,5%) e nos demais Estados-Membros mais de 60% são homens. O mais assinalável é que o Relatório da Comissão Europeia registra um *decrécimo* na representatividade das mulheres no poder: tanto nos Parlamentos (-0,4 p.p.) como nos Governos (-0,8 p.p.).

Gráfico 5 - Mulheres nos Parlamntos nacionais e Governos na UE28 (2004-2017)



Fonte – COMISSÃO EUROPEIA, 2018, op. cit., p. 28.

O Fórum Económico Mundial constatou que, em Portugal¹⁷⁵ mulheres e homens têm aproximado o seu nível de literacia, pelo que a distância da paridade é, nesse âmbito, muito curta. Apesar disso, o empoderamento político¹⁷⁶ é marcadamente masculino, situando-se a grande distância da paridade – cfr. gráfico 6.

Gráfico 6 - Nível educacional versus empoderamento político em Portugal, por sexo

	rank	score	avg	female	male	
Educational attainment	63	0.993	0.955			0.99
Literacy rate	86	0.971	0.897	94	97	0.97
Enrolment in primary education	72	0.997	0.980	98	99	1.00
Enrolment in secondary education	1	1.000	0.970	87	79	1.10
Enrolment in tertiary education	1	1.000	0.930	70	61	1.16
						distance to parity
Political empowerment	36	0.268	0.233			0.27
Women in parliament	27	0.533	0.269	35	65	0.53
Women in ministerial positions	30	0.400	0.238	29	71	0.40
Years with female head of state (last 50)	56	0.009	0.204	0	50	0.01
						distance to parity

Fonte – FORUM ECONÓMICO MUNDIAL, 2016, p. 296 (2016, p. 296)

Em Portugal as mulheres constituem mais de metade da população¹⁷⁷. Porém, como na maioria dos países da União Europeia, estão sub-representadas nos níveis de tomada de decisão em todos os domínios¹⁷⁸. Nas posições de topo, as mulheres são largamente ultrapassadas em número pelos homens

¹⁷⁵ Também Segundo dados do WORLD ECONOMIC FORUM, *Global Gender Gap Report*, 2016.

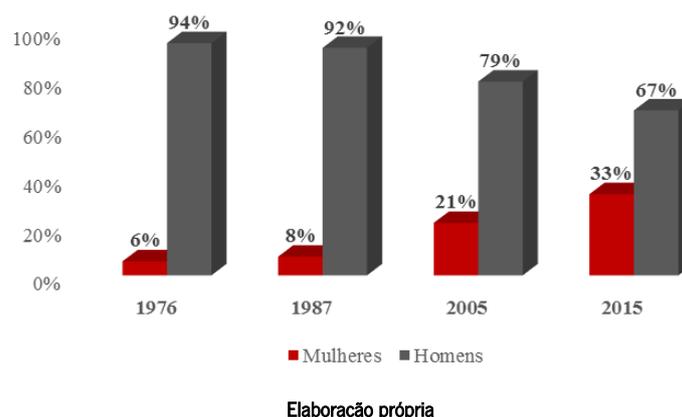
¹⁷⁶ O *ranking* toma como indicadores o número de mulheres parlamentares, de mulheres ministras e o número de anos em que o Chefe de Estado foi uma mulher, nos últimos 50 anos.

¹⁷⁷ Em 2013, eram 52,5% da população total.

¹⁷⁸ (i) Em 1995, apenas 12,2% dos deputados eram mulheres. (ii) Em 2011, na Assembleia da República, as mulheres representavam apenas 26,5% dos deputados. Em cada quatro parlamentares, três eram homens. No que respeita às 12 Comissões Parlamentares permanentes, 11 eram presididas por homens e apenas uma (a da Saúde) por uma mulher. Dos 24 vice-presidentes dessas Comissões, apenas 6 eram mulheres. No Parlamento Europeu atualmente apenas 8 dos 21 parlamentares nacionais são mulheres (38%), o que coloca Portugal ligeiramente acima da média (35%) quando consideradas todas as vinte e oito representações nacionais. Quanto ao Governo, em 2015, dos 15 ministros apenas 4 eram mulheres (26%) tendo essa percentagem

sobretudo nas áreas determinantes para a tomada de decisões sobre o ordenamento do regime democrático, a afetação dos recursos comuns, as estratégias para o desenvolvimento, bem como as opções em matéria de política externa, educativa, de saúde e de justiça. A representação das mulheres na Assembleia da República sofreu um incremento assinalável, sobretudo por comparação com as demais áreas da esfera política¹⁷⁹ – cfr. gráfico. 7.

Gráfico 7 - Representação por sexo na Assembleia da República 1976-2015



Anteriormente à entrada em vigor da Lei da Paridade, o PSD e o CDS eram os partidos que tinham o menor número de deputadas¹⁸⁰. Não obstante a entrada em vigor da Lei da Paridade, em 2006, e de se ter, com ela, conseguido um maior equilíbrio entre os partidos, na XI Legislatura (2009-2011) apenas um partido, o BE, atingiu os 33% considerados legalmente *paridade*¹⁸¹. ROSA MONTEIRO identifica uma *hostilidade dos partidos* com existência mais longa no sistema português à representação feminina¹⁸². É a partir de 2006 que se verifica um aumento mais significativo da representação de mulheres na Assembleia da República, passando de 21,3% em 2005 para 33% em 2015, sendo que apenas se atingiu em 2015 o limiar mínimo de paridade à data legalmente definido (33%)¹⁸³. As mulheres estão também sub-representadas em importantes órgãos do Estado e instituições que tomam ou

sido elevada no XXI Governo Constitucional, atualmente em funções, em que, dos 19 ministros, 8 são mulheres, ou seja, 42,10%. (iii) Em 2015, as mulheres representavam 31% do total de deputados, o que corresponde todavia a um crescimento de 18,8 p.p. em 20 anos, ou seja, menos de 1 p.p. por ano.

¹⁷⁹ Durante a primeira década após o 25 de Abril de 1974, a presença feminina na Assembleia da República foi praticamente irrelevante e em 2005 representava ainda apenas um quinto do total de lugares. Em 2015, após a introdução da Lei da Paridade, o Parlamento passou a ser composto por um terço de mulheres e dois terços de homens

¹⁸⁰ Não ultrapassaram os 8,3%, comparativamente aos 50% do BE, 28,9% do PS, e 21,4% do PCP.

¹⁸¹ Ainda assim, o BE reduziu a percentagem de mulheres que detinha anteriormente, de 50% para 43,8%. Cfr. MONTEIRO, R., 2011, op. cit., p. 34.

¹⁸² MONTEIRO, R., 2011, op. cit., p. 34.

¹⁸³ CIG, Igualdade de Género em Portugal, 2017.

influenciam decisões com reflexos na vida de todos os indivíduos, inclusive em instâncias com intervenção em setores onde as mulheres predominam¹⁸⁴.

2. Dados sobre a importância da representatividade das mulheres a nível regional e local

Os poucos dados disponíveis sobre a participação das mulheres em níveis de governação subnacionais agregam, na generalidade dos casos, dados relativos aos governos locais e aos governos regionais, o que dificulta a sua análise e mascara os mais baixos resultados obtidos a nível local.

Uma das exceções são os dados publicados pelo CONSELHO DA EUROPA, que se encontram desagregados e se sistematizaram no gráfico 8 da página seguinte. Aí pode ver-se que, no conjunto dos países da União Europeia, há 31% de mulheres em posições eleitas em governos regionais e 26% vereadoras ou deputadas de assembleias locais. Porém, apenas 19,4% são chefes dos governos regionais e apenas 13,4% são Presidentes de Câmara/ *Mayors*. Se aquele tratamento conjunto de dados pode eventualmente fazer sentido em países cuja estrutura político-administrativa inclua o nível de governo regional, em Portugal, atendendo à especificidade das autarquias locais e a inexistência do nível autárquico regional¹⁸⁵, é um tratamento desadequado e suscetível de camuflar a forte subrepresentatividade feminina a nível local.

Em 2016, os cargos de topo do poder político na Europa foram dominados por homens¹⁸⁶. Além disso, menos de 11% dos países-membros atingiram o mínimo de 40% de representação de cada um dos sexos, na globalidade dos cargos analisados. Em quatro desses cargos¹⁸⁷, entre os quais o de Presidente de Câmara/ *Mayor*¹⁸⁸, nenhum dos países-membros atingiu aquele limiar de paridade. Pode verificar-se que, embora em termos de deputados em Parlamentos Locais, a média dos países da União

¹⁸⁴ São os casos designadamente (i) do Conselho de Estado: 17 Conselheiros e 2 Conselheiras (10,5%); (ii) do Conselho Económico e Social: 53 Conselheiros e 15 Conselheiras (22,1%); (iii) do Tribunal Constitucional: dos 13 Conselheiros atualmente em funções, apenas 5 são mulheres. Desde a sua criação, em 1982, apenas uma mulher exerceu as funções de Vice-Presidente¹⁸⁴. Independentemente do partido político que os indicou, todos os Presidentes do Tribunal Constitucional foram homens¹⁸⁴; (iv) do Supremo Tribunal de Justiça: 54 juizes-conselheiros e apenas 6 juizas-conselheiras (10%), apesar de as mulheres constituírem 58,4% da magistratura dos tribunais; (v) do Conselho Superior do Ministério Público: 15 conselheiros e apenas 4 conselheiras (21,1%) quando as mulheres constituem 62,3% da magistratura do Ministério Público; do Conselho Nacional da Educação: 43 conselheiros e apenas 18 conselheiras (29,5%) quando a taxa de feminização do setor é de 77,9%; (vi) do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida: 21 conselheiros e apenas 7 conselheiras (33,3%); (vii) do Conselho de Reitores: dos 15 membros, apenas 2 são mulheres, não obstante estas constituírem 45,5% dos investigadores e 54,1% do total dos doutorados; (viii) dos sindicatos: em cada 100 dirigentes sindicais, 62 são homens e 38 são mulheres; (ix) das empresas privadas: apenas 9% dos lugares nos Conselhos de Administração das principais 20 empresas portuguesas são ocupados por mulheres, ou seja, metade da média europeia para idêntico universo (18%). Até 2016, nenhuma mulher em Portugal havia sido Presidente do Conselho de Administração daquele grupo de empresas.

¹⁸⁵ O nível autárquico regional não se encontra implementado em Portugal, em virtude do resultado negativo obtido no referendo de 8 de novembro de 1998, realizado em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 256.º da CRP. Tal não obsta, todavia, a que venha a sê-lo futuramente.

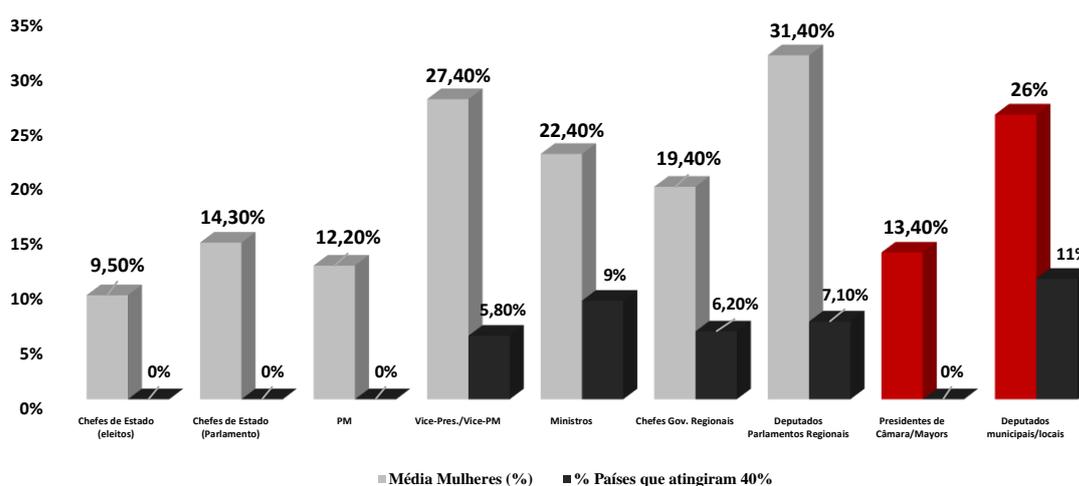
¹⁸⁶ A percentagem média de mulheres chefes de Estado ou de Governo, Chefes de Governos Regionais, Vice-Primeiros Ministros, Ministros ou Presidentes de Câmara é de apenas 19,50% (dados disponibilizados pelo EIGE relativos a 28 países membros da União Europeia e 7 outros países europeus). Vide também CONSELHO DA EUROPA, *Balanced Participation of Women and Men in Decision-Making. Analytical Report - 2016 data, 2017b*, p. 8.

¹⁸⁷ Chefes de Estado eleitos pelos cidadãos, Chefes de Estado nomeados pelo Parlamento, Chefes de Governo nacional e Presidentes de Câmara.

¹⁸⁸ Em 2016, registou-se um aumento residual no número de países que atingiram os 40% de representação mínima de cada sexo (CONSELHO DA EUROPA, 2017, op. cit.).

Europeia esteja em 26% e haja 11% de países que já atingiram a percentagem de 40%, existem *apenas 13,4% de mulheres na posição de Mayor ou de Presidente da Câmara*, sendo que, neste indicador, não há nenhum país da União Europeia que tenha atingido os 40%, percentagens que o CONSELHO DA EUROPA entende estarem muito abaixo do objetivo desejado¹⁸⁹. Comparando estes dados com os de 2005, verifica-se uma evolução positiva mas somente em relação aos lugares de Chefe de Estado nomeado pelos Paramentos, Chefe de Governo e Chefe de Governos Regionais. A nível local, as mulheres ocupam cerca de um quarto dos lugares de vereação municipal mas a tendência de evolução positiva é mais instável, verificando-se aumentos e diminuições abruptos em alguns países. A participação das mulheres no poder local é ainda muito inferior à dos homens¹⁹⁰. Tal disparidade é particularmente significativa nos órgãos executivos, sendo especialmente baixa nos cargos de Presidente, tanto da Câmara Municipal como da Junta de Freguesia¹⁹¹.

Gráfico 8 - Mulheres em cargos políticos na União Europeia



Elaboração própria com base em CONSELHO DA EUROPA, 2017

A *UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS*¹⁹² fornece dados adicionais sobre o poder local a nível mundial e conclui que a participação das mulheres no poder local *estagnou* desde o final da década de 80 do séc. XX, mesmo após a introdução de *affirmative measures* como as quotas em quase todo o

¹⁸⁹ 13,4%, segundo o CONSELHO DA EUROPA, 2017b, op. CIT.

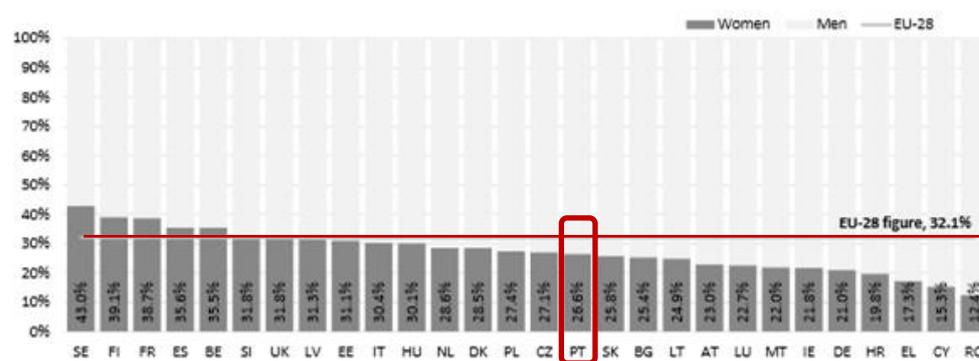
¹⁹⁰ Principal mecanismo oficial para a igualdade. Cfr. CIG, Igualdade de Género em Portugal, 2017.

¹⁹¹ Cfr. MONTEIRO, 2011, op. cit. p. 31.

¹⁹² Adiante, UCLG. Sucesora do centenário Movimento Internacional Municipal, a UCLG foi criada em 2004, fruto de uma decisão de união de diversas autoridades regionais e locais em todo o mundo frente à comunidade internacional. A UCLG é um facilitador do trabalho do Global Taskforce of Local and Regional Governments, que agrega cerca de 30 redes ativas a nível internacional (V. www.gtf2016.org).

mundo¹⁹³. A participação das mulheres no poder local terá contribuído para a construção de uma moldura política que permita o surgimento de líderes políticas femininas que passem do nível local para os níveis nacionais e internacionais¹⁹⁴. No entanto, a representação feminina a nível local no mundo é extremamente reduzida: apenas 10 das 195 capitais do mundo são lideradas por mulheres e nenhuma das 30 megatrópoles¹⁹⁵ que existem atualmente no mundo¹⁹⁶ é liderada por mulheres¹⁹⁷. Embora a percentagem agregada de mulheres deputadas a nível regional e local seja de 20%, a percentagem de mulheres Presidentes da Câmara ou *Mayors* de cidades com mais de 1 milhão de habitantes é de apenas 6,1%; e a de Presidentes da Câmara ou *Mayors* de cidades capitais de países mundiais, de 5,1%. Portugal situa-se abaixo da média da União Europeia em termos de representatividade feminina nos parlamentos locais e também como líderes do executivo local¹⁹⁸.

Gráfico 9 - Média UE 28 de mulheres em parlamentos locais



Source: EIGE Gender Statistics Database

No mesmo sentido, o mais recente Relatório do CONSELHO DA EUROPA sobre Igualdade entre Homens e Mulheres na União Europeia, publicado em 2019, dá nota de que a evolução estagnou a nível regional e local. Nesse contexto, emitiu diversas recomendações sobre representação das mulheres a nível regional e local¹⁹⁹. Numa época em que mais metade da população mundial são mulheres e em que

¹⁹³ UCLG, The Equality Agenda of United Cities and Local Governments, 2013.

¹⁹⁴ Destaca igualmente factos positivos que aconteceram em diversos países do mundo, como a eleição das primeiras mulheres Presidentes na Libéria, Chile, Índia e Brasil.

¹⁹⁵ Termo criado pela ONU para designar toda e qualquer área urbana contínua formada por mais de 10 milhões de habitantes. ONU, The World's Cities in 2016 – Data Booklet, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2016. (ONU, 2016, p. 3).

¹⁹⁶ Tóquio, Nova Deli, Xangai, Mumbai, S. Paulo, Pequim, Cidade do México, Osaka, Cairo, Nova Iorque, Dhaka, Karichi, Buenos Aires, Calcutá, Istambul, Chongqing, Guangdong, Lagos, Manila, Cantão, Rio de Janeiro, Moscovo, Los Angeles, Kinshasa, Tianjin, Paris, Shenzhen, Jacarta, Bangalore, Londres e Chennai (ONU, The World's Cities, 2016, op. cit., p. 4).

¹⁹⁷ <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2946691&SecMode=1&DocId=2388944&Usage=2>, acessado em 28.06.2016

¹⁹⁸ 14,9%, segundo os mais recentes dados, de novembro de 2018 constantes de COMISSÃO EUROPEIA, 2019, op. cit.

¹⁹⁹ V. com maior desenvolvimento, as recomendações do Conselho da Europa, no Anexo XXXI.

uma em cada cinco pessoas vivem em cidades com mais de um milhão de habitantes²⁰⁰, estes dados conferem uma boa perspetiva do *deficit* de representatividade das mulheres do qual é preciso tratar *com urgência*²⁰¹.

3. Dados sobre a representatividade efetiva das mulheres nos municípios portugueses

Constatou-se, em Portugal, uma grande e preocupante escassez de dados estatísticos desagregados por género²⁰². Constatou-se igualmente pouca consistência e diversidade de tratamento dos mesmos²⁰³.

Várias instâncias internacionais e nacionais, das quais se destaca a Recomendação (2003)3 do Conselho de Europa, têm advertido para a necessidade urgente de aprofundar a recolha de dados desagregados por sexo para indicadores relevantes numa perspetiva de género, bem como de se realizarem *análises de género*. Os dados utilizados para a fundamentação de políticas públicas para a igualdade de género continuam a ser marcados por algumas lacunas e não se verifica a necessária coerência com outras políticas sectoriais, subsistindo uma necessidade urgente de análises do impacto em função do género, nomeadamente no que se refere à legislação a adotar e já adotada²⁰⁴.

Ao analisar a representatividade das mulheres no poder político, no período compreendido entre 1982 e 2005, PEDRO NUNES²⁰⁵ constatou que, no conjunto dos órgãos da administração local, a representatividade das mulheres se limitava a 8,17%, para órgãos autárquicos, e que apenas 0,85% chegaram a presidentes desses órgãos²⁰⁶. Nesse contexto, qualificou a representatividade das mulheres no poder local como “confrangedoramente baixa”²⁰⁷. Também ANA PAULA SARAIVA, baseando-se em dados da DGAI, sublinha que, nas eleições autárquicas de 2009, somente 14% das mulheres ocupavam o lugar de Presidente: 21,5% nas assembleias de freguesia, 10,2% nas assembleias municipais e 7,7% e 7,6%, nos executivos municipais e de freguesia, respetivamente. Embora considerando estar em causa uma *reduzida expressão* das mulheres autarcas (pouco mais que um quarto do universo total dos eleitos) a DGAI sublinha que a participação feminina nos órgãos locais registou um “crescimento gradual” nos

²⁰⁰ ONU, *The World's Cities*, 2016, op. cit. p. 3. ONU (2016, p. 3)

²⁰¹ UCLG, 2013, op. cit.

²⁰² Em muitos casos, houve necessidade de recolher e tratar dados de raiz, o que dificultou o trabalho e o prolongou no tempo.

²⁰³ Por exemplo, ANA PAULA SARAIVA, baseando-se em dados da CNE, registou a eleição de 3 mulheres Presidentes da Câmara no distrito de Setúbal. No entanto, segundo a listagem de Presidentes de Câmara publicada pela Comissão Nacional de Eleições, em 1989, no distrito de Setúbal, foram eleitas apenas 2 mulheres: Graciete Santos Baião (Alcácer do Sal, pelo PCP-PEV) e Maria Emília G. Neto Sousa (Almada, também pelo PCP-PEV).

²⁰⁴ Cfr. PLATAFORMA PORTUGUESA PARA OS DIREITOS DAS MULHERES, 2016, op. cit.

²⁰⁵ Cfr. NUNES, P. 2008, op. cit., p. 15.

²⁰⁶ Incluindo-se aqui os Presidentes da Assembleia Municipal, Assembleia de Freguesia, Câmara Municipal e Junta de Freguesia.

²⁰⁷ NUNES, P., 2008, op. cit., p. 15

30 anos anteriores. No entanto, nem sempre se verificou crescimento do número de mulheres a liderar o executivo municipal, tendo havido mesmo situações de *decrésimo*: apenas 5 mulheres em 1976, número que se manteve sensivelmente inalterado nos cinco atos eleitorais seguintes²⁰⁸ até 1997, ano em que aumentou para 12. Em 1979 e 1985, registou-se mesmo uma *diminuição* relativamente ao ato eleitoral anterior, tendo sido eleitas apenas 4 mulheres Presidente da Câmara. O aumento mais expressivo de todo o período ocorreu no ato eleitoral de 1997, em que o número de mulheres Presidente da Câmara subiu de 5 para 12.

(i) Ao longo de toda a democracia portuguesa (1976-2017) foram eleitos **3.675** Presidentes da Câmara²⁰⁹. Desses, apenas **154 mulheres**, o que significa que **menos de 5%**²¹⁰ de todos os executivos municipais foram presididos por mulheres – cfr. tabela 2.

Tabela 2 - Mulheres Eleitas Presidente da Câmara (1976-2017)

Ato Eleitoral	Partido Político								Total/ ano
	PS	PSD	PSD/ CDS	PCP/A PU/P CP- PEV	BE	PPM	GC	IND	
1976	3	1	1						5
1979		2		1					4
1982	1	3		1		1			6
1885		2		1					4
1989	1	2		2					5
1993	1	2		2					5
1997	5	4		3					12
2001	5	6		3	1				16
2005	2	11		3	1			1	19
2009	9	9		4	1				23
2013	13	2	1	7					23
2017	18	6	1	4			3		32
Totais	57	49	2	31	3	1	3	1	154

Elaboração própria

(ii) Nas eleições autárquicas de 2009, a percentagem total de mulheres nos órgãos autárquicos aumentou oito p.p. passando de 19,3% para 27,6%. Nesse ano, os cinco grandes partidos

²⁰⁸ 1979, 1982, 1985, 1989 e 1993.

²⁰⁹ Em 1976, havia 304 municípios. Até 2001, 305 e daí até à atualidade, 308. O número de Presidentes de Câmara foi encontrado *por mandato* e não individualmente. Os casos de reeleição foram contabilizados como diversos Presidentes da Câmara, para ambos os sexos.

²¹⁰ A percentagem exata é 4,19%.

portugueses violaram a Lei da Paridade em 53 listas²¹¹. Com exceção do BE, os partidos políticos cumpriram apenas o mínimo na composição das listas, colocando frequentemente mulheres nos 3.º, 6.º e 9.º lugares das listas, o que é dizer, no último lugar possível para cumprimento do imperativo de paridade. Esta constitui certamente uma das razões pelas quais os resultados das eleições autárquicas de 2009 ficaram aquém do que se pretendia com a Lei da Paridade, sobretudo ao nível dos órgãos executivos²¹² onde a percentagem de mulheres foi bastante mais baixa do que nos órgãos deliberativos²¹³.

- (iii) Nas eleições de 2013 a situação manteve-se aproximadamente a mesma que nas eleições anteriores. A percentagem total de mulheres nos órgãos autárquicos pouco aumentou (de 27,6% para 31,1%)²¹⁴, continuando bastante mais baixa nos órgãos executivos²¹⁵ do que nos órgãos deliberativos²¹⁶ – cfr. tabela 3.

Tabela 3 - Eleitos para as autarquias locais por sexo (2013)

	Câmara Municipal			Assembleia Municipal			Junta de Freguesia			Assembleia de Freguesia			Total		
	Pres.	Ver.	Total	Pres.	Mem.	Total	Pres.	Vogal	Total	Pres.	Mem.	Total	Pres.	Mem.	T. Geral
HM	306	1753	2059	298	5875	6173	2904	6654	9558	2811	21330	24141	6319	35612	41931
M	23	524	547	38	1917	1955	357	2141	2498	734	7292	8026	1152	11874	13026
%	7,5	29,9	26,6	12,8	32,6	31,7	12,3	32,2	26,1	26,1	34,2	33,2	18,2	33,3	31,1

Fonte – DGAI (2014)

- (iv) O aumento verificado em 1997 só conheceu paralelo nas *eleições de 2017* – cfr. gráfico 10.

²¹¹ 21 listas da CDU, 19 do PS, 6 do PSD, 5 do CDS-PP e 2 do BE.

²¹² Câmara Municipal e Junta de Freguesia, com 25,3% e 20,2% de mulheres eleitas, respetivamente.

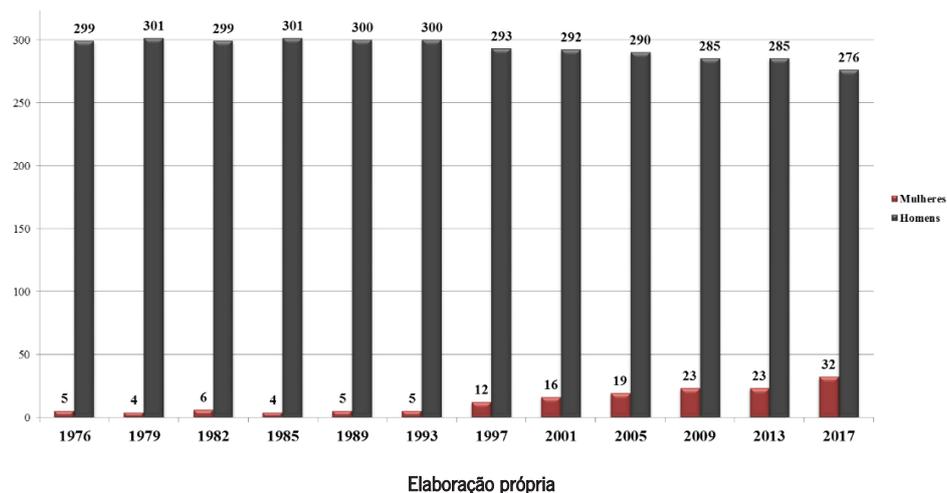
²¹³ Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia, com 30,0% e 30,3%, respetivamente.

²¹⁴ DGAI 2014, *Perfil do Autarca 2013*, 2014.

²¹⁵ Câmara Municipal e Junta de Freguesia, com 26,6% e 26,1%, respetivamente.

²¹⁶ Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia, com 31,7% e 33,2%, respetivamente.

Gráfico 10 - Presidentes da Câmara eleitos por sexo 1976-2017



Registou-se um acréscimo de 9 mulheres Presidentes da Câmara relativamente ao ato eleitoral anterior, na sequência da estagnação em 23 mulheres nos atos eleitorais de 2009 e 2013.

- (v) Uma expressiva maioria das mulheres eleitas para os órgãos autárquicos *têm responsabilidades familiares*. Segundo a DGAI, das mulheres eleitas em 2013 para os diversos órgãos autárquicos, em média, **48,6%** são casadas ou vivem em união de facto²¹⁷ – cfr. tabela 4. Trata-se de uma percentagem *superior* à que se verifica na generalidade da população portuguesa: em 2019, **40,8%** das mulheres portuguesas com mais de 15 anos são casadas ou vivem em união de facto. O número de mulheres eleitas Presidentes da Câmara desde o início da democracia portuguesa tem sido extremamente baixo. Não obstante a profusão de dispositivos, convencionais e normativos, de documentos de referência e compromissos políticos assumidos pelo Estado, sob a forma de leis, tratados, convenções, pactos, declarações, decisões, resoluções, recomendações, em Portugal a participação das mulheres na vida política continua a ser caracterizada pela disparidade, que se evidencia, com particular acuidade, no poder local.

²¹⁷ 56,5% das Presidentes da Câmara, 54,4% das Vereadoras, 50% das presidentes da Assembleia Municipal, 38,1% dos seus membros, 54,6% das Presidentes da Junta de Freguesia, 47,2% das Vogais da Junta de Freguesia, 47,4% das Presidentes da Assembleia de Freguesia e 40,4% dos seus membros. DGAI, *Perfil do Autarca 2013*, op. cit. p. 284.

Tabela 4 - Mulheres eleitas para órgãos autárquicos casadas/união de facto

Órgão	Número (%)
Câmara Municipal (Presidentes)	56,5%
Câmara Municipal (Vereadoras)	54,4%
Assembleia Municipal (Presidentes)	50,0%
Assembleia Municipal (Membros)	38,1%
Junta de Freguesia (Presidentes)	54,6%
Junta de Freguesia (Vogais)	47,2%
Assembleia de Freguesia (Presidentes)	47,2%
Assembleia de Freguesia (Membros)	40,4%
Média	48,6%

Elaboração própria

Estes dados indiciam que o mecanismo de discriminação positiva constante da Lei da Paridade, introduzido no ordenamento jurídico português em 2006, não surtiu impacto no número de mulheres eleitas Presidente da Câmara.

3.1. Eleições Autárquicas de 2013

Em 29 de setembro de 2013 realizaram-se as décimas primeiras eleições autárquicas democráticas em Portugal. Analisados os respetivos resultados, foi possível extrair, com relevo para as questões em análise na presente tese, os seguintes factos e número:

- (i) **Nos 308 municípios, foram eleitas 23 mulheres Presidentes da Câmara**, o que equivale a uma percentagem de **7%** do total de Presidentes da Câmara eleitos.

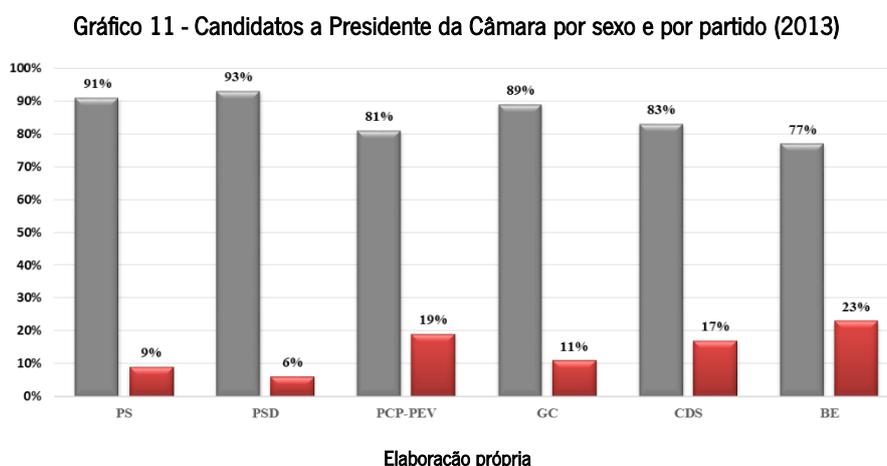
- (ii) **Do total de candidatos a Presidente de Câmara, 13% foram mulheres:** Em 2013, no universo dos 308 municípios portugueses²¹⁸, registaram-se 1326 candidatos a PCM²¹⁹ dos quais 1150 homens (86,40%) e 176 mulheres (13,59%). Para retirar conclusões sobre a questão principal da representatividade das mulheres no cargo de PCM, é necessário analisar não apenas quantas mulheres e homens *foram eleitos* mas também, a montante disso, quantas mulheres e homens *poderiam abstratamente tê-lo sido*. Dito de outro modo, importa analisar e traçar a carta de opções apresentada ao eleitorado e apurar qual a *elegibilidade* de cada um dos sexos (razão entre o número

²¹⁸ Em Portugal, existiam, em 1976, 304 municípios, de 1979 a 2001, 305 e de 2011 em diante, 308.

²¹⁹ Cfr. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Autárquicas 2013, 2013.

de candidatas de cada sexo e o número total de candidatas). Tal equivale a dizer que o universo de pessoas potencialmente elegíveis Presidentes de Câmara, apresentado ao eleitorado português pelos partidos políticos concorrentes, foi constituído por 87% de homens e apenas 13% de mulheres – cfr. gráfico 11.

- (iii) **A percentagem média de mulheres cabeças de lista por partido foi de 13%:** Dezanove forças políticas concorrentes às eleições autárquicas em 2013 não propuseram qualquer candidato a Presidente da Câmara do sexo feminino, ou seja, não apresentaram qualquer cabeça de lista do sexo feminino. Todas as quinze coligações concorrentes estiveram nessa situação. Os partidos de ambos os extremos do espectro político apresentaram maiores percentagens de mulheres candidatas a Presidente da Câmara do que os partidos de centro. PS e PSD apresentaram respetivamente apenas 9% e 6% de cabeças de lista do sexo feminino. Este dado é particularmente importante uma vez que estes dois partidos, em conjunto, elegeram 235 Presidentes da Câmara, enquanto a totalidade dos demais partidos elegeram apenas 73²²⁰.



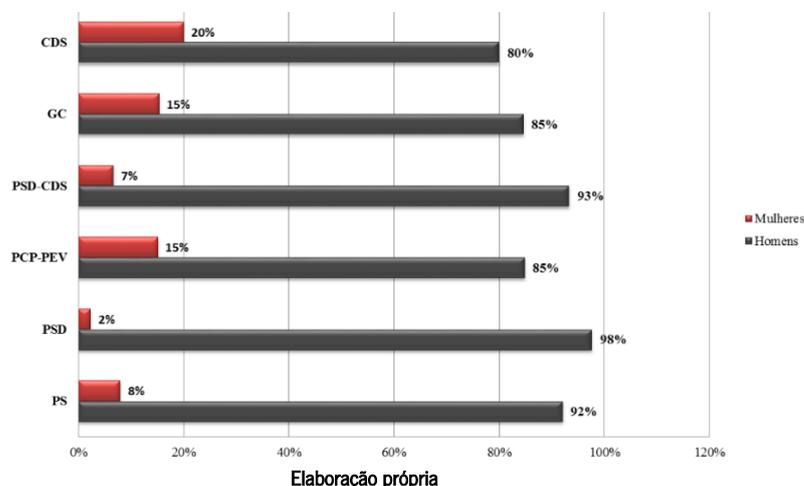
- (iv) **A percentagem de mulheres eleitas Presidente da Câmara por partido não é uniforme:** o partido que elegeu a maior percentagem de mulheres foi o CDS (20%), seguido do PCP-PEV e dos Grupos de Cidadãos²²¹ (15%). Os dois maiores partidos (PS e PSD) foram os que elegeram a menor percentagem de mulheres (8% e 2%, respetivamente), sendo que o PSD, quando coligado com o CDS, elevou essa percentagem para 7%. O Bloco de Esquerda, apesar de ser o partido que

²²⁰ O PS elegeu 149 Presidentes da Câmara e o PSD, 86.

²²¹ Os Grupos de Cidadãos foram considerados conjuntamente.

apresentou a maior percentagem de candidatas do sexo feminino, *não elegeu qualquer mulher* para o cargo de Presidente da Câmara.

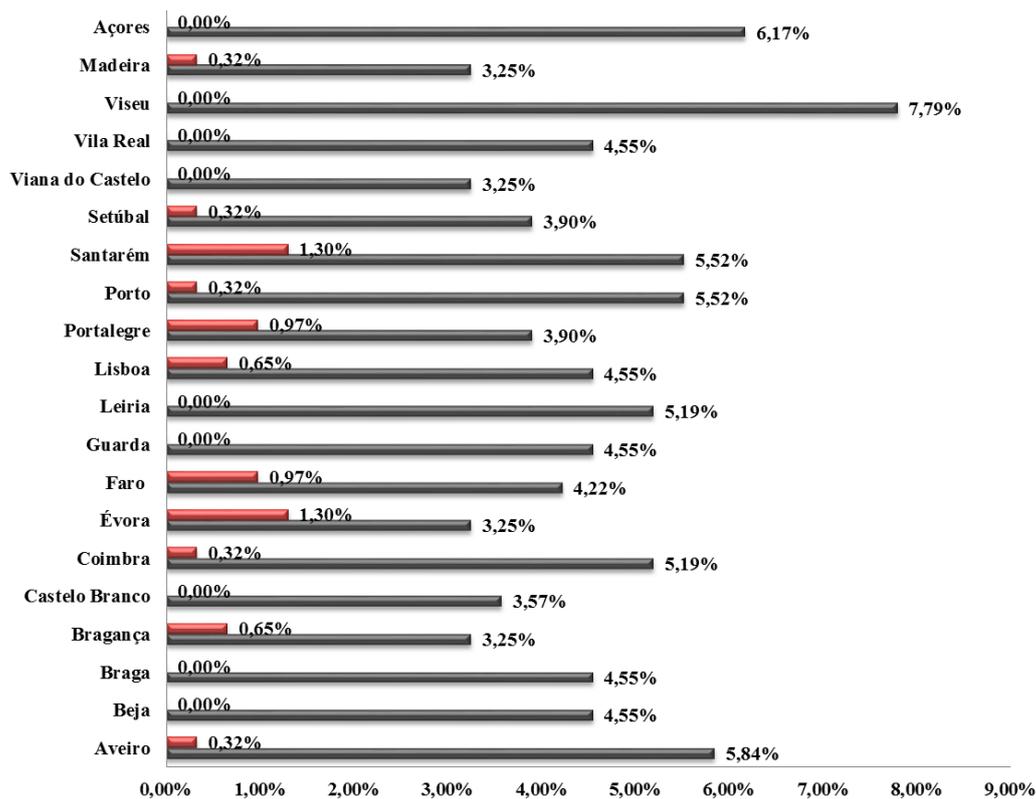
Gráfico 12 - Presidentes da Câmara eleitos por sexo e por partido (2013)



- (v) **Em 60% dos círculos eleitorais não foi eleita Presidente da Câmara nenhuma mulher:** desde o início das primeiras eleições autárquicas democráticas, em 1976, nos 14 concelhos que compõem o Baixo Alentejo e nos 4 que compõem o Litoral Alentejano pertencente ao distrito de Setúbal nunca foi eleita qualquer mulher para o cargo de Presidente da Câmara. Nos demais distritos do Alentejo, foram eleitas 7 Presidentes da Câmara mulheres, em Arronches, Nisa, Portalegre, Alandroal, Arraiolos, Montemor-o-Novo e Mourão. Em 2009, apenas Arronches e Nisa haviam elegido mulheres para Presidente da Câmara. Nos demais lugares do executivo, nos 3 distritos do Alentejo e nos 4 concelhos do Litoral alentejano pertencentes ao distrito de Setúbal, que abrangem 47 municípios, foram eleitas vereadoras 43 mulheres, não atingindo sequer um rácio de 1 mulher por município. Nesse universo, há 10 municípios²²² em que não foi eleita qualquer mulher para os órgãos executivos nem deliberativos – cfr. gráfico 13.

²²² Castro Verde, Cuba, Alter do Chão, Arronches, Avis, Crato, Fronteira, Gavião, Monforte e Redondo.

Gráfico 13 - % Presidentes da Câmara eleitos por sexo e por distrito (2013)

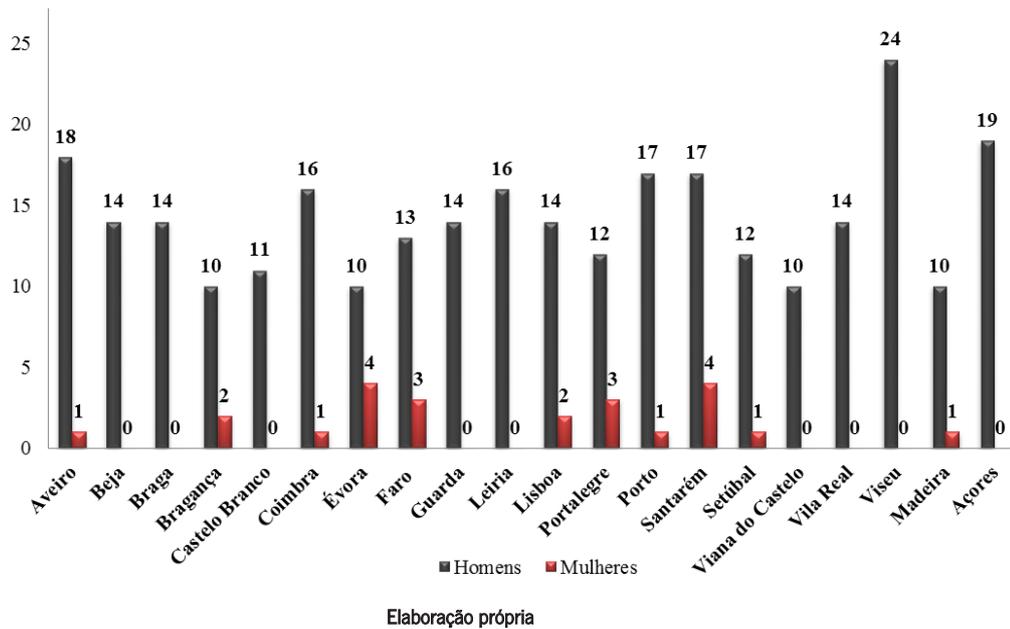


Elaboração própria

(vi) Dos vinte círculos eleitorais existentes em Portugal, em nove não foi eleita Presidente da Câmara **qualquer mulher**: o desequilíbrio de género evidencia-se numa análise desagregada territorialmente. O número total, assim como a percentagem de Presidente da Câmara eleitos por cada um dos sexos, por referência ao total de Presidentes da Câmara eleitos, é esmagadoramente superior para os homens em todos os círculos eleitorais, havendo nove deles²²³ que, no seu conjunto, compreendem *136 municípios*, em que não foi eleita Presidente da Câmara *qualquer mulher*.

²²³ Beja, Braga, Castelo Branco, Guarda, Leiria, Viana do Castelo, Viseu e Açores.

Gráfico 14 - Número de Presidentes da Câmara eleitos por distrito por sexo (2013)



(vii) O mais elevado número de mulheres eleitas Presidente da Câmara por círculo eleitoral é muito inferior ao mais reduzido número de homens eleitos em idêntica circunscrição territorial: Évora e Santarém foram os distritos que elegeram o maior número de mulheres para o cargo de Presidente da Câmara (4). Bragança, Évora, Viana do Castelo e Madeira foram os distritos que elegeram o menor número de homens para o mesmo cargo (10). O *mais elevado* número de mulheres eleitas Presidente da Câmara por círculo eleitoral (4) é muito inferior ao *mais reduzido* número de homens eleitos Presidente da Câmara por círculo eleitoral (10).

(viii) Os dez municípios mais populosos de Portugal²²⁴ eram presididos por Presidentes de Câmara do sexo masculino: nos municípios de Lisboa, Sintra, Vila Nova de Gaia, Porto, Cascais, Loures, Braga, Matosinhos, Amadora e Almada, os dez mais populosos de Portugal em 2013, não foi eleita Presidente da Câmara qualquer mulher.

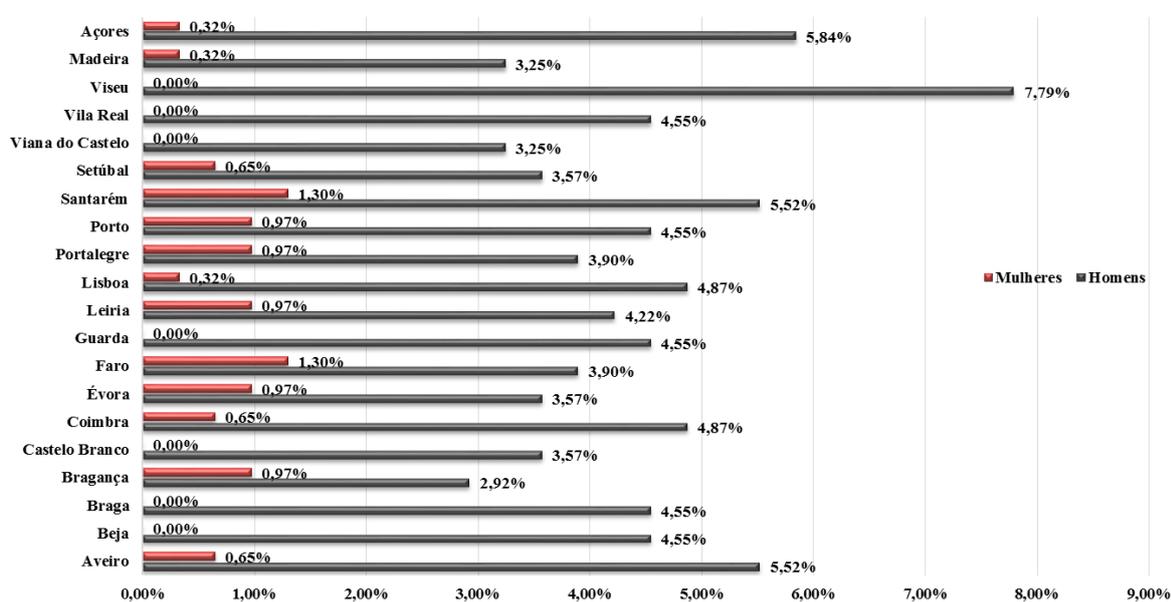
3.2. Eleições Autárquicas de 2017

Em 1 de outubro de 2017, realizaram-se as décimas segundas eleições autárquicas da democracia portuguesa. Analisados os respetivos resultados, foi possível extrair, com relevo para as questões em análise na presente tese, os seguintes factos e número:

²²⁴ Em 2013, os municípios mais populosos de Portugal eram Lisboa, Sintra, Vila Nova de Gaia, Porto, Cascais, Loures, Braga, Matosinhos, Amadora e Almada (Resultados Definitivos dos Censos 2011, in www.censos.ine.pt, acedido em 14 de junho de 2017).

- (i) Nos 308 municípios, foram eleitas 32 mulheres Presidentes da Câmara, o que equivale a uma percentagem de **10,38%** do total de Presidentes da Câmara eleitos.
- (ii) Do total de candidatos a Presidente de Câmara, **18,94%** foram mulheres: em 2017, o total de candidatos elevou-se para 1404²²⁵, dos quais 1138 (81,05%) foram homens e 266 mulheres (18,94%).
- (iii) Em 60% dos distritos portugueses não foi eleita nenhuma Presidente mulher – cfr. gráfico 15

Gráfico 15 - % Presidentes da Câmara eleitos por sexo e por distrito (2017)



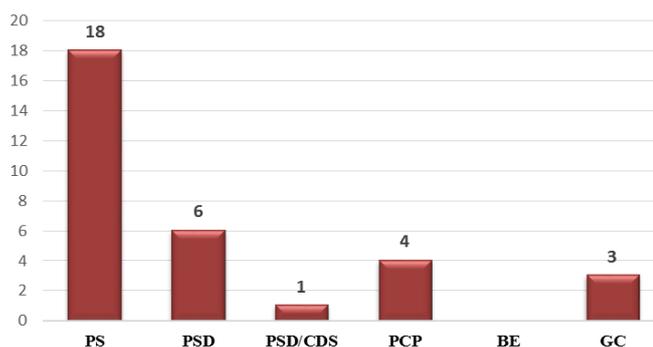
Elaboração própria

- (iv) A percentagem média de mulheres cabeças de lista por partido foi de **19%**: o conjunto dos partidos políticos, incluindo os grupos de cidadãos, apresentaram um total de 1.404 candidatos a Presidente da Câmara. Desses, 1138 (81%) foram homens e 266 (19%) mulheres.
- (v) A percentagem de mulheres eleitas Presidente da Câmara por partido não foi uniforme: o PS elegeu 159 Presidentes de Câmara e o PSD, 79. Em conjunto, os dois partidos elegeram 238 dos 308 Presidentes de Câmara do país, ou seja, mais do triplo dos Presidentes eleitos do que o conjunto de todos os outros partidos políticos. Desse conjunto de 238 Presidentes da Câmara, o PS elegeu 18 mulheres e o PSD, 6 por si e 1 em coligação com o CDS. Os candidatos que apresentam

²²⁵ MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Autárquicas 2017, 2017.

revestem-se, por isso, de importância acrescida. E foram precisamente estes os partidos que menor percentagem de mulheres candidatas a Presidente da Câmara apresentaram, por relação com o total de candidatos. O BE foi o partido que maior percentagem de mulheres apresentou como cabeça de lista mas, em termos de resultados, tal mostrou-se inócuo, uma vez que não elegeu *qualquer Presidente da Câmara* – cfr. gráfico 16.

Gráfico 16 - Número de mulheres eleitas Presidentes da Câmara por partido (2017)

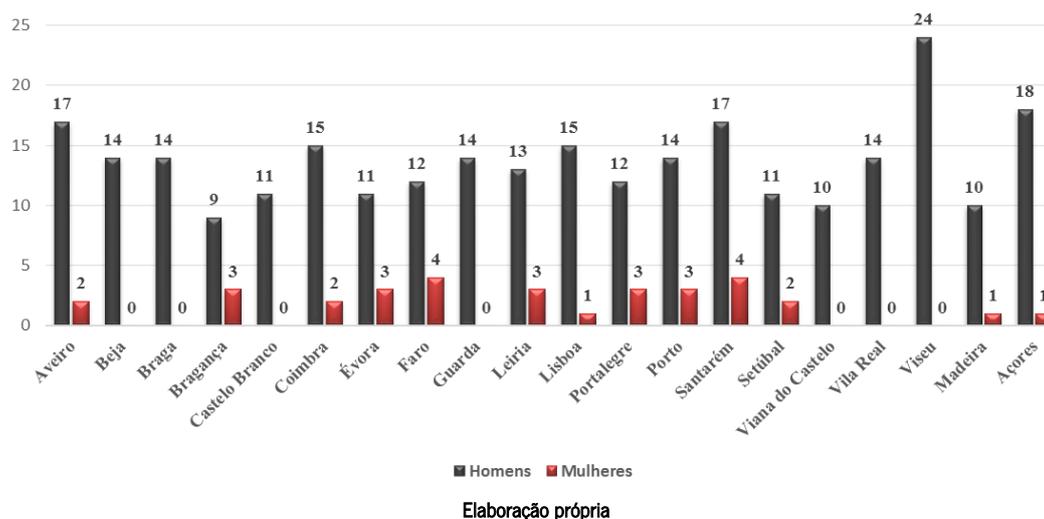


Elaboração própria

- (vi) O mais elevado número de mulheres eleitas Presidentes de Câmara, por círculo eleitoral, foi inferior ao mais baixo número de homens: Santarém e Faro foram os dois círculos eleitorais que elegeram o maior número de mulheres Presidentes da Câmara (4). Bragança foi o círculo eleitoral que elegeu o menor número de homens para o mesmo cargo (9).

- (vii) Dos 20 círculos eleitorais existentes em Portugal, em 7 não foi eleita Presidente da Câmara qualquer mulher: em 7 círculos eleitorais, que correspondem a um terço do território nacional, todos os Presidentes da Câmara eleitos foram homens – cfr. gráfico 17.

Gráfico 17 - Presidentes de Câmara eleitos por sexo e por distrito 2017



- (viii) Os cinco municípios mais populosos de Portugal são presididos por homens e, dos dez municípios mais populosos de Portugal apenas dois são presididos por mulheres: em 2017, os cinco municípios mais populosos do país²²⁶ continuaram liderados por homens. A alteração relativamente à situação verificada em 2013 ocorreu pela eleição de Presidentes da Câmara mulheres nos municípios da Amadora e Matosinhos, o que fez com que, dos dez municípios mais populosos do país²²⁷ oito continuassem liderados por homens.
- (ix) A escolha e distribuição dos pelouros pelos Vereadores é diferenciada em função do sexo: analisou-se a distribuição de pelouros pelos Vereadores eleitos, nos quatro principais municípios do continente e nas capitais de cada uma das regiões autónomas: Lisboa, Porto, Coimbra, Faro, Funchal e Angra do Heroísmo. Nos seis municípios, constatou-se existirem indícios do efeito *glass Wall*. No caso concreto da câmara municipal, 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 maioritariamente atribuídos os pelouros mais relacionados com atividades de cuidado (Ação Social, Habitação, Família) enquanto aos homens, os pelouros mais relacionados com o planeamento e infraestruturas (Urbanismo, Planeamento Urbano, Obras Municipais), considerados também os de maior prestígio. No universo de municípios analisado, pôde confirmar-se aquela premissa:

²²⁶ Lisboa, Sintra, Vila Nova de Gaia, Porto e Cascais, in «Statistics Portugal». www.ine.pt., 2 de Junho de 2016, acessado em 14 de junho de 2017.

²²⁷ Loures, Braga, Amadora, Matosinhos e Oeiras.

- a) Os pelouros da Ação Social, Juventude, Família e Cultura são exercidos por mulheres em 3 municípios (Lisboa, Funchal e Angra do Heroísmo) e por homens também em 3 (Porto, Coimbra e Faro).

Porém,

- b) Os pelouros do Urbanismo, Licenciamento e Obras Municipais estão atribuídos a Vereadores do sexo masculino todos os municípios exceto em Faro, onde o cargo é desempenhado por uma Vereadora²²⁸.

4. Dados relativos à (in)observância da Lei da Paridade nas eleições autárquicas portuguesas

Um estudo desenvolvido pelo ISCTE em 2011 sobre a Aplicação da Lei da Paridade²²⁹ comparou a diferença registada entre a composição em termos de distribuição de sexos das listas eleitorais e os eleitos e concluiu que, de uma forma global, nunca a percentagem de mulheres eleitas correspondeu ao peso que elas tinham nas listas eleitorais, no sentido de que são sempre eleitas, em termos proporcionais, menos mulheres do que as que compunham as listas. Por outro lado, nota-se ainda que sensivelmente a partir de 1999, começou a desenhar-se uma tendência de aumento do fosso entre a proporção de mulheres nas listas e mulheres efetivamente eleitas, atingindo, em 2011, uma diferença de mais de 13 pontos percentuais.

Também aqui se entendeu fundamental procurar e analisar essa realidade nos municípios. Na versão vigente à data das Eleições Autárquicas de 2013 e 2017, a Lei da Paridade exigia unicamente que fosse *proposta* uma percentagem mínima de mulheres (pressupondo que são, como sucede na esmagadora maioria dos casos, o sexo menos representado) nas listas eleitorais, não contendo nenhum mecanismo que garanta a sua efetiva eleição. Propor aos eleitores um maior número de candidatas não significa necessariamente que venha a verificar-se um maior número de eleitas ou sequer que um eventual aumento de eleitas seja proporcional ao aumento de candidatas. Buscou-se, por isso, especificamente quanto aos candidatos cabeça de lista²³⁰, qual o número de candidatas propostas e contrapôs-se com o número de mulheres eleitas.

²²⁸ No Porto, o pelouro das Obras Municipais está entregue a uma empresa municipal. Em Faro, a Vereadora Sophie Matias, Designada pelo Despacho 229/2017/CM, 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.

²²⁹ DINÂMIA-CET, ISCTE-IUL, 2011, op. cit.

²³⁰ Uma vez que, por força do disposto no artigo 239.º, n.º 3 CRP e no 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 Presidente da Câmara corresponde diretamente ao cabeça de lista do partido mais votado para a câmara municipal.

Nas eleições autárquicas de 2013, em Portugal, todos os partidos políticos concorrentes violaram a Lei da Paridade, não obstante as consequências financeiras que tal acarreta²³¹. A aproximação efetiva entre a representatividade dos sexos no cargo de Presidente da Câmara é de apenas *6 p.p. em cerca de vinte anos*. E esse tímido aumento acontece apesar da introdução, em 2006, de uma medida de discriminação positiva no ordenamento jurídico português, a denominada Lei da Paridade.

4.1. Eleições Autárquicas de 2013

- (i) **Todos os concorrentes às eleições autárquicas violaram a Lei da Paridade:** Segundo dados da Comissão Nacional de Eleições²³², nas eleições autárquicas de 2013, em Portugal, todas as forças políticas concorrentes, incluindo Coligações e Grupos de Cidadãos²³³, violaram a Lei da Paridade, num total de 70 listas. As Coligações de partidos políticos (19 listas) e os Grupos de Cidadãos (30 listas) constituem praticamente metade das listas em violação da lei, repartindo-se as demais 21 listas pelos diversos partidos políticos: PSD (6 listas), BE (1 lista), CDS-PP (5 listas), Nova Democracia (1 Lista) e PS (8 listas). Esta constatação impõe especial reflexão por duas ordens de razões: (i) por um lado, por ser uma violação transversal a todos os concorrentes, sejam partidos políticos ou grupos de cidadãos. A motivação que leva à violação das regras de paridade são, por isso, transversais a todos os partidos, independentemente da sua ideologia política; (ii) por outro lado, por se tratar de uma violação que não é isenta de consequências, porquanto importava para os partidos uma penalização no seu financiamento²³⁴.
- (ii) **A violação da Lei da Paridade ocorre sobretudo nas listas para a Assembleia de Freguesia e menos nas listas para a Assembleia Municipal e Câmara Municipal:** no total de 72 listas que não cumpriram os limiares de paridade, 63 foram listas para Assembleia de Freguesia e apenas 6 para a Assembleia Municipal (3) e Câmara Municipal (3);

²³¹ Divulgação das listas de candidatura que não respeitam a paridade, comunicadas à CNE pelos tribunais (em cumprimento do disposto no artigo 6.º da Lei da Paridade), agrupadas sob a identificação das respetivas entidades proponentes constantes de <http://www.cne.pt/content/violacao-da-lei-da-paridade>, acedido em 08.09.2014.

²³² Divulgação das listas de candidatura que não respeitam a paridade, comunicadas à CNE pelos tribunais (artigo 6.º da Lei da Paridade), agrupadas sob a identificação das respetivas entidades proponentes constantes de <http://www.cne.pt/content/violacao-da-lei-da-paridade>, acedido em 08.09.2014.

²³³ De notar que a possibilidade de *grupos de cidadãos* apresentarem candidaturas às eleições autárquicas, constava do artigo 5.º do articulado proposto no Anteprojeto da Constituição para o Título III – Poder Local, levado ao Plenário da Assembleia Constituinte em 12 de janeiro de 1976, mas não foi aprovado por falta de maioria regimental (com 56 votos a favor e 101 abstenções). Só na 4ª Revisão Constitucional, em 1997, é que foi introduzida no n.º 4 do artigo 239.º da CRP esta possibilidade.

²³⁴ Nos termos do disposto no artigo 4.º, c) e 7.º da Lei da Paridade, na versão vigente à data, constante da Lei Orgânica n.º 3/2006, com a Retificação n.º 71/2006, de 4 de outubro. Esta constatação é reveladora da insuficiência do poder dissuasor das medidas de penalização anteriormente vigentes. Hoje, à luz da nova redação conferida ao n.º 1 do artigo 4.º da Lei da Paridade pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, a sanção pelo incumprimento seria a *rejeição das listas*. Será interessante verificar se implicarão alteração no comportamento dos partidos nas Eleições Autárquicas de 2021.

(iii) **Todos os partidos apresentam uma diferença entre sexos dos candidatos a Presidente da Câmara superior ao limiar de paridade.** O artigo 2.º, n.º 2, a Lei da Paridade²³⁵ estatui que cada lista não pode conter mais de dois candidatos consecutivos do mesmo sexo. A motivação subjacente é que a taxa de participação do sexo menos representado não seja inferior a 33%, entendendo-se que nesta percentagem se situa o limiar mínimo da paridade²³⁶. Tal significa que o sexo mais representado não deverá sê-lo em mais de 67% e que, em consequência, a diferença entre ambos não exceda 34 p.p.²³⁷. A análise dos dados eleitorais de 2013 revelou que todas as forças concorrentes se situaram acima daquela linha dos 34 p.p. e que todas apresentaram um desequilíbrio a favor dos candidatos do sexo masculino. Em termos quantitativos, mesmo o partido que apresentou menor clivagem²³⁸ concorreu com listas que excedem o limite legal em 20 p.p. No limite, encontraram-se quatro listas exclusivamente masculinas, todas correspondentes a coligações e grupos de cidadãos. As listas apresentadas pelos dois partidos mais votados (PS e PSD), que no seu conjunto representam 52,96% do eleitorado, foram compostas por 93% de homens (91% do PS e 94% do PSD) e apenas 8% de mulheres (9% do PS e 6% do PSD). Naquele valor máximo de distância entre os sexos admitido pela Lei da Paridade, traçou-se a linha vermelha constante do gráfico 18 da página seguinte. Em situação de cumprimento daquele limiar de paridade, graficamente a diferença entre os candidatos de cada sexo situar-se-ia em sobreposição ou abaixo da referida linha. Porém, os candidatos a Presidente da Câmara são os cabeças-de-lista para a Câmara Municipal e não existe qualquer mecanismo de paridade que os abranja. Portanto, os partidos dispõem de total liberdade quanto à escolha do cabeça de lista e o que se constata é que encabeçam as listas, na esmagadora maioria, com candidatos do sexo masculino (em média, 73% homens e 27% mulheres), sendo essa diferença ainda mais marcada nos partidos mais votados (PS e PSD indicam, em média, 85% homens e 15% mulheres).

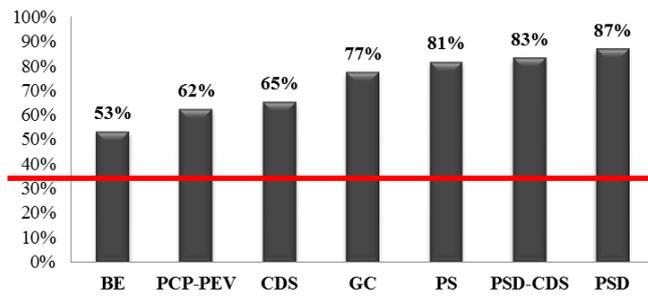
²³⁵ Na redação originária da Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, com a Retificação n.º 71/2006, de 04/10, em vigor à data das eleições autárquicas de 2013.

²³⁶ Na versão da Lei da Paridade contante da Lei Orgânica n.º 3/2006, a percentagem mínima permitida do sexo menos representado era 33% pelo que o outro sexo teria que estar representado em 67% ou mais, o que significa que a diferença máxima permitida entre ambas as percentagens era de 34 p.p. Com a elevação do limite de paridade para 40%, a diferença máxima diminuirá para 20 p.p. Só não será de prever um incumprimento ainda mais expressivo devido à alteração da consequência do incumprimento, que passou a ser a rejeição das listas violadoras.

²³⁷ A diferença entre o máximo de representação permitido de um dos sexos (67%) e o mínimo do outro (33%)

²³⁸ O Bloco que Esquerda, com 53 p.p.

Gráfico 18 - Diferença entre sexos do total de candidatos por partido (2013)



Elaboração própria

- (i) Em nenhum dos municípios onde foi eleita uma Presidente de Câmara do sexo feminino²³⁹ se verificou incumprimento da Lei da Paridade.

Durante a campanha autárquica para as eleições de 2013, decorridos portanto sete anos sobre a aprovação da Lei da Paridade, a União de Mulheres Alternativa e Resposta (UMAR) destacou o facto de a *esmagadora maioria* das forças políticas tratarem a candidatura de mulheres como *figuras de adorno* nas listas, identificando o que designa como um *reco civilizacional*. Não existe qualquer facto que suporte a retirada de consequências adicionais desta constatação mas pode constitui indício de que, nos municípios que elegeram mulheres para Presidente da Câmara existe uma maior consciência de género, mesmo por parte dos partidos políticos que determinam a elaboração das listas e, por consequência, um maior sentido da necessidade de assegurar a representatividade das mulheres no poder local.

4.2. Eleições Autárquicas de 2017:

- (i) **A violação da Lei da Paridade deixou de ser transversal a todos os partidos políticos:** o PCP e o BE não registaram qualquer violação da Lei da Paridade. Todas as demais forças políticas, incluindo os Grupos de Cidadãos, a mantiveram. Em termos de expressão de tal alteração nos resultados eleitorais, cumpre sublinhar que, em 2017, o BE não elegeu qualquer Presidente da Câmara (homem ou mulher) e o PCP elegeu apenas 4.
- (ii) **A violação da Lei da Paridade ocorreu sobretudo nas listas para a Assembleia de Freguesia e menos nas listas para a Assembleia Municipal e Câmara Municipal:** no total de 44 listas que não cumpriram

²³⁹ Alfândega da Fé, Góis, Mourão, Lagos, Portimão, Amadora, Odivelas, Nisa, Vila do Conde, Abrantes, Alcanena, Tomar, Alandroal, Arraiolos, Montemor-o-Novo, Silves, Constância, Setúbal, Arronches, Freixo-de-Espada-à-Cinta, Rio Maior, Anadia e Portalegre.

os limiares de paridade, 35 foram listas para Assembleia de Freguesia e apenas 9 para a Assembleia Municipal (4) e Câmara Municipal (5).

(iii) **Nos 32 municípios onde foi eleita uma Presidente de Câmara do sexo feminino²⁴⁰ apenas num deles se verificou incumprimento da Lei da Paridade:** no conjunto de municípios liderados por Presidentes da Câmara mulheres, apenas na lista apresentada por um Grupo de Cidadãos à Assembleia de Freguesia de Marco de Canavezes se verificou violação da Lei da Paridade²⁴¹.

5. Dados sobre a qualidade financeira da governação nos municípios portugueses

As sociedades em que as mulheres têm iguais oportunidades de acesso aos recursos e aos processos de decisão tendem a tornar-se mais prósperas, pacíficas e justas. Estudos recentes²⁴² apresentam evidência de que a corrupção é menor nos governos liderados por mulheres, tanto a nível nacional como regional e local²⁴³. A OCDE, em 2017 e, mais recentemente, a COMISSÃO EUROPEIA enfatizaram a relação entre o aumento do número de mulheres no poder e a obtenção de maior qualidade da governação, também a nível regional e local²⁴⁴. Não se encontraram, porém, estudos empíricos que versem concretamente sobre a *eficiência* da governação em função do género. Não obstante essa limitação, os dados constantes do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses²⁴⁵ têm abrangência suficiente para permitir extrair alguns indícios, conforme dados sistematizados infra na tabela 5. A matéria da eficiência da governação em função do sexo, não podendo ser objeto de estudo aprofundado na presente tese, por extravasar o seu objeto e escopo, poderá ser retomada, com interesse, em investigações futuras

²⁴⁰ Abrantes, Alcanena, Alfândega da Fé, Almada, Alvaiázere, Amadora, Anadia, Arouca, Arraiolos, Arronches, Cantanhede, Castanheira de Pêra, Freixo de Espada à Cinta, Góis, Lagoa (RAA), Lagos, Marco de Canavezes, Marinha Grande, Matosinhos, Mirandela, Montemor-o-Novo, Mourão, Nisa, Ponta do Sol (RAM), Portalegre, Portimão, Rio Maior, Setúbal, Silves, Tomar, Vila do Conde e Vila Real de Santo António.

²⁴¹ Soalhães à Frente (SF).

²⁴² Como o que foi desenvolvido por JHA, Chandan Kumar e SARANGI, Sudipta, Women and corruption: What positions must they hold to make a difference?, estudo indicente sobre 125 países, publicado em 2015 no *Journal of Economic Behavior and Organization*, p. 219-233, em que é apresentada evidência de que a participação de mulheres nos Parlamentos (nacionais, regionais e locais) tem um impacto negativo na corrupção.

²⁴³ V. por exemplo, FERREIRA, Fernando, Does gender matter for political leadership? The case of U.S. mayors, *Journal of Public Economics*, 112, , 2004, p. 24–39, que investigou sobre o impacto da eleição de uma mulher na política e nos resultados das políticas, no contexto dos Estados Unidos. Mais recentemente, em 2016, um estudo desenvolvido por DAWSON, Julia, KERSLEY, Richard e NATELLA, Stefano, The CS Gender 3000: The Reward for Change, Crédit Suisse Research Institute, 2016). Também a União Europeia e a OCDE têm enfatizado que a Igualdade de género não se limita a uma questão de justiça social mas é também uma questão de “inteligência económica”. Em 2017, o estudo *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*, OECD Publishing, Paris, onde a OCDE estima que a eliminação da discriminação e desigualdade de género na força de trabalho até 2030 poderia gerar um ganho médio de 12% em relação à dimensão total das economias dos países-membros.

²⁴⁴ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, 2019, op. cit., OCDE, *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*, OECD Publishing, Paris, 2017 e o Relatório Anual sobre Igualdade entre Homens e Mulheres na União Europeia, 2019, p. 33.

²⁴⁵ CARVALHO, FERNANDES, CAMÕES e JORGE, Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, Ordem dos Contabilistas Certificados, 2017 e CARVALHO, FERNANDES e CAMÕES, Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, Ordem dos Contabilistas Certificados, 2018, p. 317-320.

- (i) Das vinte e três Presidentes de Câmara eleitas em 2013, *oito* (34,7%) lideraram municípios que integraram o ranking dos 100 municípios com melhor eficiência financeira²⁴⁶, todos situados acima da 35.º posição. De entre esses, um²⁴⁷ classificou-se em 5.º lugar no ranking global dos municípios de grande dimensão, cinco²⁴⁸ no ranking global dos municípios de média dimensão e dois²⁴⁹ no ranking global dos municípios de pequena dimensão. Dos municípios liderados por mulheres, 34,7% estão entre os cem mais eficientes do país, enquanto apenas 32,2% dos municípios liderados por homens²⁵⁰ se posicionam nesse mesmo ranking.
- (ii) Em 2017, dos trinta e dois municípios liderados por mulheres²⁵¹, *catorze* integram o ranking de eficiência financeira do Anuário Financeiro e *treze* situam-se em posição igual ou superior ao 20.º lugar no ranking²⁵². Nos municípios de grande dimensão, são liderados por mulheres *três*, que se posicionam no 6.º, 12.º e 13.º lugares²⁵³. Nos municípios de média dimensão, o classificado em 1.º lugar²⁵⁴ é liderado por uma Presidente de Câmara, tal como os municípios classificados em 8.º, 13.º, 14.º, 16.º e 37.º lugares²⁵⁵. Nos municípios de pequena dimensão, nos 7.º, 10.º, 20.º, 22.º e 26.º lugares²⁵⁶ encontram-se municípios com Presidentes de Câmara do sexo feminino

²⁴⁶ Abrantes, Amadora, Anadia, Arronches, Lagos, Nisa, Silves e Vila do Conde.

²⁴⁷ Amadora.

²⁴⁸ Anadia, Abrantes, Lagos, Silves, e Vila do Conde.

²⁴⁹ Arronches e Nisa.

²⁵⁰ No universo de 285 municípios liderados por homens eleitos em 2013 apenas 32,2% (92) estão classificados entre os cem mais eficientes do Ranking constante do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (2017).

²⁵¹ Abrantes, Alcanena, Alfândega da Fé, Almada, Alvaiázere, Amadora, Anadia, Arouca, Arraiolos, Arronches, Cantanhede, Castanheira de Pêra, Freixo-de-Espada-à-Cinta, Góis, Lagoa, Lagos, Marco de Canavezes, Marinha Grande, Matosinhos, Mirandela, Montemor-o-Novo, Mourão, Nisa, Ponta do Sol (RAM), Portalegre, Portimão, Rio Maior, Setúbal, Silves, Tomar, Vila do Conde e Vila Real de Santo António.

²⁵² Apenas o município de Marco de Canavezes constitui exceção, ao posicionar-se em 37.º lugar no ranking.

²⁵³ Amadora, Matosinhos e Lagos

²⁵⁴ Marinha Grande

²⁵⁵ Abrantes, Almada, Arouca, Anadia e Marco de Canavezes.

²⁵⁶ Ponta do Sol (RAM), Arronches, Castanheira de Pêra, Alvaiázere e Nisa

Tabela 5 - Municípios liderados por mulheres no ranking de eficiência financeira do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (2016-2017)

2016			2017		
Município	Posição no Ranking	Dimensão do município	Município	Posição no Ranking	Dimensão do município
Abrantes	20.º	MD	Abrantes	8.º	MD
Amadora	5.º	GD	Almada	13.º	GD
Anadia	6.º	MD	Alvaiázere	22.º	PD
Arronches	10.º	PD	Amadora	6.º	GD
Lagos	22.º	MD	Anadia	16.º	MD
Nisa	35.º	PD	Arouca	14.º	MD
Silves	28.º	MD	Arronches	10.º	PD
Vila do Conde	34.º	MD	Castanheira de Pêra	20.º	PD
			Lagos	13.º	MD
			Marco de Canavezes	37 ^a	MD
			Marinha Grande	1.º	MD
			Matosinhos	12.º	GD
			Nisa	26.º	PD
			Ponta do Sol (RAM)	7.º	PD

Elaboração própria

Deste modo, é possível afirmar-se que, em 2017, 43,75% dos municípios liderados por mulheres estão entre os cem mais eficientes e apenas 31,16% dos municípios liderados por homens²⁵⁷. Apesar de terem sido eleitas Presidentes da Câmara, em 2017, apenas mais 9 mulheres do que em 2013, há mais 6 municípios liderados por mulheres a integrar o ranking dos 100 municípios mais eficientes financeiramente. Além disso, a posição relativa no ranking também subiu na globalidade destes municípios, o que pode contribuir para confirmar que a participação das mulheres no poder local melhora efetivamente a eficiência da governação e, com ela, a qualidade das democracias, conforme referido pela COMISSÃO EUROPEIA²⁵⁸.

6. Súmula e análise comparativa de dados (2013-2017)

6.1. Quanto ao número de Presidentes da Câmara eleitos:

Em 2013, dos 308 Presidentes da Câmara eleitos, 285 (93%) foram homens e 23 (7%) mulheres. Em 2017, 276 (90%) foram homens e 32 (10%) mulheres – cfr. tabela 6. A progressão verificada (+9) foi pouco expressiva, tendo em conta o reduzido número de mulheres eleitas no ato eleitoral anterior (23) e o universo de municípios (308).

²⁵⁷ No universo de 276 municípios liderados por homens eleitos em 2017, apenas 31,16% (86) estão classificados entre os cem mais eficientes do Ranking constante do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (2018).

²⁵⁸ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Relatório sobre Igualdade entre Mulheres e Homens na União Europeia, 2019, op. cit. p. 33: "a participação das mulheres no poder é crucial para melhorar a representatividade, a responsabilidade e a qualidade das democracias".

Tabela 6 - Candidatos versus Presidentes da Câmara eleitos por sexo (%)

Ato eleitoral	Candidatos		PCM Eleitos	
	H	M	H	M
2013	87%	13%	93%	7%
2017	81%	19%	90%	10%

Elaboração própria

6.2. Quanto ao número de candidatos a Presidente da Câmara propostos

No período compreendido entre 2013 e 2017, o número de *candidatas* a Presidente da Câmara aumentou. A progressão verificada (+90) foi pouco expressiva, considerando o reduzido número de candidatas apresentadas no ato eleitoral anterior (176) e o universo total de candidatos (1.404).

- (i) Em 2013 tinham sido apresentados 1.150 candidatos e 176 candidatas;
- (ii) Em 2017, foram apresentados 1.138 candidatos e 266 candidatas.

6.3. Quanto à relação entre o número de candidatos propostos e o número de Presidentes da Câmara eleitos

A percentagem de homens eleitos por referência ao total de candidatos apresentados mantém-se sensivelmente inalterada. Porém, nas mulheres, em 2017, essa percentagem *decreceu 1,03 p.p.* face aos resultados de 2013, o que confirma, para os municípios, o *agravamento do fosso* entre o número de mulheres nas listas e o número de mulheres efetivamente eleitas detetado pelo ISCTE em 2011²⁵⁹.

- (i) Em 2013, foram eleitos 24,78% dos candidatos propostos e 13,06% das candidatas;
- (ii) Em 2017, foram eleitos 24,25% dos candidatos propostos e 12,03% das candidatas propostas

6.4. Quanto ao número de Presidentes da Câmara eleitos por círculo eleitoral

Comparando o número de Presidentes da Câmara eleitos por círculo eleitoral verifica-se que: (i) Em 2013, não foi eleita PCM qualquer mulher em *nove* círculos eleitorais; (ii) em 2017, não foi eleita PCM qualquer mulher em *sete* círculos eleitorais.

²⁵⁹ DINÂMIA-CET, ISCTE-IUL, 2011, op. cit.

Tabela 7 - Presidentes da Câmara eleitos por círculo eleitoral por sexo (2013 e 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

Elaboração própria

A alteração face face às eleições anteriores resulta unicamente da eleição de 4 mulheres, nos círculos eleitorais de Leiria e dos Açores. A distribuição por sexo passou de 16 homens/0 mulheres em Leiria e 19 homens/0 mulheres nos Açores para 13 homens/3 mulheres em Leiria e 18 homens/1 mulher nos Açores. Este aumento é uma alteração inexpressiva face à dimensão da omissão de mulheres que ainda se constata no quadro eleitoral municipal português.

6.5. Quanto ao cumprimento da Lei da Paridade

Em 2017, registou-se um *decrécimo* do número total de listas violadoras relativamente a 2013: em 2013, incumpriram a lei da Paridade 72 listas e, em 2017, apenas 44 – cfr. tabela 8

Tabela 8 - Listas em incumprimento da Lei da Paridade (2013-2017)

	Assembleia de Freguesia	Câmara Municipal	Assembleia Municipal	Total
2013	63	3	3	72
2017	35	4	5	44

Elaboração própria

Diminuíram sobretudo as listas com violação da paridade para a Assembleia de Freguesia: em 2013, incumpriram a Lei da Paridade 63 listas e em 2017, apenas 35. Em contrapartida, aumentaram as listas em incumprimento para a Câmara Municipal e para a Assembleia Municipal: em 2013, 3 para cada órgão e em 2017, 4 e 5, respetivamente

6.6. Quanto à qualidade financeira da governação

O número de municípios liderados por mulheres que integrou o ranking de eficiência financeira do Anuário Financeiro dos municípios portugueses em 2017 (14) constituiu um aumento relativamente ao ano anterior (8) que não é proporcional ao aumento do número de mulheres Presidentes da Câmara. Com apenas mais 9 mulheres a presidir a executivos municipais em 2017, foram mais 6 os municípios que integraram o ranking.

Parte II – Enquadramento teórico e normativo do tema: o caminho do fortalecimento da igualdade de género no exercício de direitos políticos.

Capítulo I – A imprescindibilidade da igualdade de género no exercício de direitos políticos da perspectiva dos principais organismos internacionais, europeus e nacionais

1. A perspetiva das principais entidades de âmbito internacional

O processo de globalização resultou numa clara internacionalização dos direitos humanos, sobretudo a partir da viragem do milénio. É consensual que se encontra hoje em vigor, no panorama internacional, o princípio do *international concern* no âmbito dos direitos fundamentais²⁶⁰. Incumbe indiscutivelmente aos Estados, quer internamente quer face aos demais Estados, o respeito pelos princípios e regras relativos aos direitos fundamentais da pessoa humana²⁶¹. O Direito Internacional e as Organizações Internacionais têm promovido a causa da igualdade e da não discriminação em múltiplos *fora* e documentos²⁶², encontrando-se hoje Declarações de Direitos Humanos de âmbito regional em praticamente todo o mundo²⁶³, como a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia²⁶⁴ a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos²⁶⁵ ou a Carta Árabe de Direitos Humanos²⁶⁶.

A igualdade de género tem sido eleita como tema central e incontornável por diversas organizações internacionais que se dedicam à causa do desenvolvimento. São já significativas as iniciativas de índole internacional que colocam a tónica na abolição da discriminação em função do sexo e, mais recentemente, sobre a adoção de medidas promotoras da valorização da mulher e da igualdade de género. Por outro lado, verifica-se que diversas organizações internacionais que se dedicam à causa do desenvolvimento têm encontrado na igualdade de género um tema central, não apenas do ponto de vista da afirmação dos Direitos Humanos mas também como condição essencial do desenvolvimento social e económico²⁶⁷. Uma revisão da literatura sobre o tema não deverá hoje descurar essa ligação que

²⁶⁰ A evolução do estatuto do indivíduo no Direito Internacional conduziu a que o respeito dos seus direitos fundamentais tenha deixado de ser um *domestic affair* para passar a ser um *international concern*. (VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit. p. 30)

²⁶¹ Tal respeito foi mesmo declarado obrigatório pelo Tribunal Internacional de Justiça, p.ex. no caso *Barcelona Traction* Sentença proferida no caso *Barcelona Traction LIGHT AND POWER LTDA (BÉLGICA v. ESPANHA)* (1962-1970), *Recueil des Arrêts de la Cour*, 1970, p. 32.

²⁶² No âmbito da revisão da literatura e recolha bibliográfica, procuraram-se os principais de entre de tais instrumentos internacionais. Pela sua importância, seja pela primazia concedida ao tema, seja pela abrangência da entidade promotora e Estados signatários, seja ainda por terem relevância direta no âmbito do exercício dos direitos políticos pelas mulheres, analisaram-se sobretudo as fontes internacionais produzidas pelas seguintes entidades: Organização das Nações Unidas (ONU), Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), United Cities and Local Governments (UCLG), Conselho da Europa (COE) Comissão Europeia (CE), Conselho da União Europeia (CUE), Parlamento Europeu, Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE).

²⁶³ A Ásia constitui exceção a esta associação continental, porventura devido a disparidades culturais, religiosas, políticas, sociais e de desenvolvimento porventura mais acentuadas do que nos demais continentes (cfr. VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit. p. 28)

²⁶⁴ A Carta dos Direitos Fundamentais consolida todos os direitos fundamentais aplicáveis ao nível da União Europeia (UE). Mais abrangente que a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, este documento estabelece os princípios éticos e os direitos destinados aos cidadãos e aos residentes da UE relacionados com a dignidade, liberdade, igualdade, solidariedade, cidadania e justiça. Para além de proteger os direitos civis e políticos, a Carta abrange os direitos sociais dos trabalhadores, a proteção dos dados, a bioética e o direito a uma boa administração. A Carta é juridicamente vinculativa. Possui, de acordo com o artigo 6.º do Tratado da União Europeia, o mesmo valor jurídico que os tratados da UE. É aplicável apenas quando as instituições e os países da UE põem em prática o direito da UE e não amplia as competências da União Europeia para além das que já lhe são conferidas pelos tratados. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Jornal Oficial C 202 de 7 de junho de 2016, p. 389-405

²⁶⁵ A versão portuguesa da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos consta de JORGE MIRANDA, *Direitos do Homem – Principais Textos Internacionais*, 2.ª ed., Lisboa, Petrony, 1989, pág. 299 e seguintes.

²⁶⁶ Aprovada em 1990, assinada em 1994, revista em 2004 e em vigor desde 2008, (cfr. *Human Rights Law Journal*, 1997, 18, p. 151).

²⁶⁷ O BANCO MUNDIAL defende mesmo que "o aumento da igualdade entre os sexos está *no centro da ideia do desenvolvimento*, tanto quanto a liberdade, a ampliação das alternativas e o controle das pessoas sobre as suas próprias vidas, conforme declarações de Nicholas Stern, Economista Chefe do Banco Mundial e Vice-Presidente Senior de Economia do Desenvolvimento, constantes de <http://web.worldbank.org>, acessado em 08.09.2014.

tem vindo a afirmar-se, de igualdade de género como condição essencial do desenvolvimento. No âmbito do exercício dos direitos políticos e cargos de poder pelas mulheres, merecem destaque alguns instrumentos internacionais que vêm, ao longo do tempo, conferindo especial atenção a esta temática e dos quais Portugal é Estado-parte²⁶⁸.

1.1. A Organização das Nações Unidas (ONU): igualdade de género como vetor essencial do desenvolvimento humano

*“Women’s rights are human rights”*²⁶⁹

Assiste-se hoje a um esforço, a nível internacional, de contrariar a tradicional socialização *gender oriented*. A convicção de que as mulheres não são intrinsecamente distintas dos homens mas produto de uma socialização distinta começa a sedimentar-se²⁷⁰. Mas tal perceção é uma aquisição relativamente recente²⁷¹. A ONU é uma das entidades de nível internacional que mais atenção tem prestado a esta matéria²⁷². Desde a própria Carta das Nações Unidas, de 1945, produziu diversos documentos de importância fundamental na emancipação das mulheres e na igualdade de género no acesso ao poder²⁷³. No Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos²⁷⁴, de 1966, destacava-se já, no artigo 25.^o²⁷⁵ a

²⁶⁸ E.g. da ONU, a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação sobre as Mulheres (CEDAW, de 1979), a Plataforma de Pequim (1995), A Declaração do Milénio (2000), a Pequim + 5 (2000), a *Women – Gender Equality, Development and Peace for the 21st Century* (2000), a Pequim + 10 (2005); do CONSELHO DA EUROPA, a Declaração sobre a Igualdade de Homens e Mulheres (1988); do CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, o IV Plano para a Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres (1995); da COMISSÃO EUROPEIA, a Estratégia para a Igualdade de Género na Política e no Desenvolvimento (2007), a Estratégia para a Igualdade de Mulheres e Homens 2010-2015 (2010) ou a Carta das Mulheres (2010).

²⁶⁹ Item 14. do Anexo I da Declaração de Pequim (ONU, 1995, op. cit., p. 2).

²⁷⁰ RAPOSO, 2004, op. cit., p. 98.

²⁷¹ A Declaração Direitos do Homem e do Cidadão, por exemplo, apesar de proclamar o emblemático tratamento igualitário de *todos os Homens*, não abrangia as mulheres, tendo codificado, pela primeira vez, como refere DOMINIQUE ROUSSEAU, a injustiça que as mulheres suportaram durante séculos. ROUSSEAU, D., *Los Derechos de la Mujer y la constitución francesa, Mujer y Constitución en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 104

²⁷² Em 2018, a ONU atingiu, pela primeira vez, a paridade de género na liderança das suas equipas locais. Esta é a primeira vez na sua história que a ONU tem um número equilibrado de mulheres e homens a liderar as equipas da organização em todo o mundo. Até agora, a paridade só tinha sido alcançado no caso dos diretores mais graduados da sede em Nova Iorque. Agora, a ONU atingiu a paridade de género entre os seus coordenadores residentes, responsáveis pelas equipas das Nações Unidas em cada Estado. A paridade passa, assim, a estender-se a todos os escalões superiores da organização.

²⁷³ Melhor sistematizados na tabela constantes do Anexo III.

²⁷⁴ Cfr. ONU, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos 1966, que entrou em vigor em Portugal em setembro de 1978. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200-A (XXI) da Assembleia Geral de 16 de dezembro de 1966. No entanto, o Pacto apenas entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa doze anos mais tarde, já após a Revolução de 1974, em 15 de setembro de 1978. Assinado em 7 de outubro de 1976, foi aprovado para ratificação pela Lei n.º 29/78, de 12 de junho, publicada no Diário da República, I Série A, n.º 133/78 (retificada mediante aviso de retificação publicado no Diário da República n.º 153/78, de 6 de Julho). Foi efetuado o depósito do instrumento de ratificação junto do Secretário-Geral das Nações Unidas em 15 de Junho de 1978 e publicitado através do Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros publicado no Diário da República, I Série, n.º 187/78, de 16 de agosto. Cfr. ONU, Pacto Internacional sobre os Direitos Civil e Políticos, 1966.

²⁷⁵ Artigo 25.º: Todos os cidadãos gozarão, sem qualquer das distinções mencionadas no artigo 2.º, e sem restrições indevidas, dos seguintes direitos e oportunidades:

- a) Participar na direcção dos assuntos públicos (...);
- b) Votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal, por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores;
- c) Ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.

afirmação da igualdade entre homens e mulheres no exercício de direitos políticos e acesso a funções públicas²⁷⁶. Destacam-se igualmente a Carta das Nações Unidas²⁷⁷, a Declaração Universal dos Direitos do Homem²⁷⁸, a Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres²⁷⁹, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento²⁸⁰, a Declaração e Programa e Ação da Conferência de Viena sobre Direitos do Homem²⁸¹, a Plataforma de Pequim²⁸², a Declaração do Milénio²⁸³, Pequim + 5²⁸⁴, Women 2000 – Gender, Equality, Development and Peace for the 21st century²⁸⁵, Supporting Gender Mainstreaming. The work of the Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women²⁸⁶, *The Role of Men and Boys in Achieving Gender Equality*²⁸⁷, Pequim + 10, Pequim + 15 e o Relatório do Desenvolvimento Humano 2015²⁸⁸.

A ONU tem emanado igualmente um elevado número de Resoluções relativas à igualdade de género²⁸⁹, das quais se destacam a Estratégia Internacional para o Desenvolvimento, por sublinhar a importância da participação das mulheres no processo de desenvolvimento, enquanto agentes e beneficiárias em todos os setores e a todos os níveis e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, pela definição de um novo modelo global de governança, assente em diversos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre os quais se encontram dois relativos à igualdade de género²⁹⁰.

²⁷⁶ Artigo 2.º: “... sem distinção alguma de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição económica, nascimento ou qualquer outra condição social (ONU, Pacto Internacional sobre os Direitos Civil e Políticos, 1966, p. 2).

²⁷⁷ Cfr. ONU, Carta das Nações Unidas, 1945.

²⁷⁸ Cfr. ONU, Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1948.

²⁷⁹ Cfr. ONU, Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, 1981.

²⁸⁰ O Princípio 20 da Declaração do Rio de 1992, que consagra 27 princípios sobre desenvolvimento sustentável, respeita à consideração do papel específico das mulheres: “As mulheres têm um papel vital na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento. A sua participação plena é essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável”, ONU, Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, 1992.

²⁸¹ Cfr. ONU, Declaração e Programa e Ação da Conferência de Viena sobre Direitos do Homem, 1993.

²⁸² Cfr. ONU, 1995, cit.

²⁸³ Cfr. ONU, Declaração do Milénio

²⁸⁴ ONU, Pequim + 5, 2000.

²⁸⁵ Cfr. ONU, Women 2000 – Gender, Equality, Development and Peace for the 21st century, 2000.

²⁸⁶ Cfr. ONU, Supporting Gender Mainstreaming. The work of the Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, 2001.

²⁸⁷ Cfr. ONU, *The Role of Men and Boys in Achieving Gender Equality*, 2004.

²⁸⁸ Cfr. ONU, Relatório de Desenvolvimento Humano, 2016, op. cit.

²⁸⁹ V. a Resolução n.º 35/66, de 1980 que aprovou a *Estratégia Internacional para o Desenvolvimento*, definindo formas de lutar contra as disparidades entre os direitos formais à igualdade e à igualdade de facto. Apela ainda a medidas adequadas a provocar mudanças sociais e económicas e eliminar os desequilíbrios estruturais que agravam e perpetuam as desvantagens das mulheres e raparigas; Resolução n.º 1325, de 2000, que reafirma a importância da promoção da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz e da promoção da segurança, aplicável tanto em países em processos de conflito armado ou de recuperação de conflitos, como em países em paz, como é o caso de Portugal. Lança uma nova perspetiva sobre as mulheres, reconhecendo-as não exclusivamente como vítimas mas também como atores relevantes e capazes nos processos de resolução de conflitos; Resolução n.º 1820, de 2008, que reconhece, pela primeira vez, que o recurso à violência sexual em situações de conflito constitui um problema associado à paz e à segurança internacional; Resolução n.º 1888, de 2009, que reforça a implementação da Resolução 1820, exortando à adoção de medidas destinadas a proteger as populações civis (em particular, mulheres e crianças) contra qualquer forma de violência sexual nas situações de conflito e no contexto de missões de paz e missões humanitárias; Resolução n.º 1960, de 2010, que reforça o teor da Resolução 1888 (2009); Resolução n.º A/RES/70/1, de 2015, que aprova a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Vide sistematização das principais Resoluções da ONU sobre igualdade de género no Anexo X.

²⁹⁰ A Cimeira de Chefes de Estado e de Governo sobre o pós-2015 culminou na adoção, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 25 de setembro de 2015, da resolução A/RES/70/1, intitulada “*Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*”.

Entre 1975²⁹¹ e 1995, foram realizadas no seio da ONU quatro *Conferências Mundiais sobre as Mulheres*²⁹²: (i) a I Conferência sobre as Mulheres, no México, em 1975, que marcou um ponto de inflexão no papel das mulheres por as ter considerado, pela primeira vez, não como meras *recetoras* de políticas mas como participantes prioritárias, em igualdade com os homens, nos processos de desenvolvimento; (ii) a II Conferência Mundial da ONU sobre as Mulheres de correu em Copenhaga, em 1980, É a partir desta altura que começa a falar-se de igualdade não só no plano jurídico mas também no plano do efetivo exercício dos direitos pelas mulheres²⁹³; (iii) a III Conferência teve lugar em Nairobi, em 1985²⁹⁴ e constatou que os objetivos propostos para esta década não tinham sido alcançados, declarando, pela primeira vez, que as questões que se colocam em *todos os domínios da política* dizem respeito às mulheres; (iv) a IV Conferência decorreu em Pequim, em 1995²⁹⁵ e foi a que teve porventura maior impacto, uma vez que dela emanou a *Plataforma de Pequim*, instrumento internacional que proporcionou uma análise abrangente da situação da igualdade de género no mundo, identificou os principais problemas que se colocam à realização da igualdade entre mulheres e homens e definiu objetivos estratégicos e medidas a adotar em cada uma dessas áreas²⁹⁶.

²⁹¹ Declarado Ano Internacional das Mulheres.

²⁹² Cujo conteúdo se encontra melhor sistematizado e resumido na tabela do Anexo IV.

²⁹³ Identificou três áreas onde se tornava essencial realizar ações específicas e fortemente centradas para alcançar os grandes objetivos da igualdade, desenvolvimento e paz: a igualdade no acesso (a) à educação (b) às oportunidades de emprego e (c) a serviços adequados de saúde. No mesmo ano, de forma a lutar contra as disparidades entre os direitos formais à igualdade e à igualdade de facto, a Assembleia-Geral das Nações Unidas aprovou, através da Resolução 35/56, a *Estratégia Internacional para o Desenvolvimento*, onde se sublinhava a importância da participação das mulheres no processo de desenvolvimento, enquanto agentes e beneficiárias em todos os sectores e a todos os níveis do processo de desenvolvimento. Além disso, a Estratégia apelava a medidas adequadas a serem tomadas a fim de provocar profundas mudanças sociais e económicas e eliminar os desequilíbrios estruturais que agravavam e perpetuavam as desvantagens das mulheres e raparigas.

²⁹⁴ Procedeu à *Avaliação da Década da Mulher (1975-1985)*, declarando, pela primeira vez, que e que a intervenção em prol da igualdade deve incidir sobre todas as esferas da atividade humana.

²⁹⁵ A IV Conferência Mundial da ONU sobre as Mulheres, teve lugar em Pequim, em 1995 e foi a que teve porventura maior impacto, uma vez que dela emanou a *Plataforma de Pequim*, instrumento internacional que proporcionou uma e ao empoderamento das mulheres, agrupados em 12 áreas críticas. Consagrou inovações conceptuais de (a) *género* (b) *empoderamento das mulheres* e (c) *mainstreaming de género* ou *transversalização da dimensão da igualdade de género* em todos os domínios de política. Reconheceu a diversidade das mulheres e das circunstâncias em que vivem e enfatizou o tratamento da situação das mulheres sob a perspectiva *dos direitos*, reconhecendo que a igualdade entre mulheres e homens é uma questão de direitos humanos. A Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim é vinculativa para todos os membros da ONU, sendo hoje um dos principais quadros de referência para a promoção da igualdade de género. Apesar de todos os progressos efetuados, as suas principais disposições permanecem válidas e os objetivos estabelecidos continuam por alcançar, para além de se verificarem grandes disparidades entre regiões e no seio dos países. Na última revisão efetuada à Declaração de Pequim, em 2010 ("Pequim +15") foi colocado especial ênfase na partilha de experiências e incorporação de boas práticas, de forma a ultrapassar os obstáculos que ainda subsistem e responder a novos desafios, incluindo o contributo da Plataforma de Ação de Pequim para a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

²⁹⁶ Embora não relacionadas diretamente com os direitos das mulheres são de registar igualmente outras Conferências da ONU que, de alguma forma, surtiram efeitos nesta matéria: (i) a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que decorreu em 1992, no Rio de Janeiro, e estabeleceu, no seu 20.º princípio, que as mulheres desempenham um papel vital na gestão e desenvolvimento do ambiente e que a sua participação plena é essencial para alcançar um desenvolvimento sustentável; (ii) a II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que decorreu em Viena, em 1993, e veio afirmar o pleno exercício de todos os direitos humanos e das liberdades fundamentais de todas as mulheres, ao longo de suas vidas, como uma *parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos* universais; (iii) a III Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, que decorreu no Cairo, em 1994, e que consagrou, nos seus princípios, que a promoção da equidade e igualdade de género e o empoderamento das mulheres, a eliminação de todos os tipos de violência contra as mulheres e a garantia da capacidade das mulheres controlarem a sua própria fecundidade, constituem marcos para os programas populacionais e para os programas ligados ao desenvolvimento. O *Programa de Ação do Cairo* inclui objetivos ligados à educação, à redução dos níveis de mortalidade materna e da criança. Refere que os Estados devem garantir, numa base de igualdade entre mulheres e homens, o acesso universal aos serviços de saúde, incluindo os de saúde reprodutiva. Pela primeira vez, são estabelecidas disposições sobre as responsabilidades e participação *dos homens* na promoção da igualdade de género, incluindo o seu papel na vida familiar e a sua responsabilidade em matéria de comportamento sexual e reprodutivo.

Em 3 de setembro de 1981 entrou em vigor a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação sobre as Mulheres (CEDAW²⁹⁷), ratificada por todos os Estados-membros da União Europeia. O seu impacto nos diversos países variou, no entanto, consoante a evolução política, as tradições nacionais face à ideia de igualdade de género e a data de adesão à União Europeia. Em muitos casos, como apontam BELEZA E ANJINHO²⁹⁸ “a obrigação de transposição e cumprimento de Diretivas Europeias nesta(s) matéria(s) obnubilou as obrigações derivadas da CEDAW e de outros instrumentos internacionais no âmbito da ONU”. Como observa TERESA PIZARRO BELEZA²⁹⁹, embora a CEDAW seja a base normativa para a eliminação da discriminação e para a efetivação prática da igualdade entre mulheres e homens, não representa o primeiro instrumento internacional de direitos humanos especificamente dedicado à proteção das mulheres e não traz absoluta inovação do ponto de vista do conteúdo, exceto quanto ao questionamento dos papéis sociais *naturais* e à sua divisão por sexo”. Na verdade, a CEDAW especifica, conjuga e desenvolve o disposto sobre esta matéria em várias convenções sectoriais anteriores, designadamente sobre nacionalidade das mulheres casadas ou direitos políticos das mulheres, ambas geradas no seio da ONU: a Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos³⁰⁰.

Em 2000, a Assembleia-Geral da ONU aprovou a Declaração do Milénio, na qual definiu os oito Objetivos do Milénio (ODM³⁰¹), dois dos quais relativos às mulheres e à igualdade de género: o ODM 3, Igualdade entre os sexos e valorização da mulher e o ODM 5, melhoria da saúde das gestantes³⁰². Apesar de o ODM 3 ser especificamente dedicado à promoção da igualdade de género e do empoderamento das mulheres, esta é igualmente considerada como uma *condição* para a realização dos restantes ODM, uma vez que estes se configuram como interligados. Com base na revisão de metas e indicadores e consequentes avaliações, salienta-se a contribuição da promoção da igualdade de género para os ODM relativos a questões de saúde (ODM 4, 5 e 6) de educação (ODM 2) e para a erradicação da pobreza em geral (ODM 1). É interessante verificar que, dos oito ODM, dois dizem respeito à igualdade de género e às mulheres. Extremamente importante, além disso, é a autonomização do objetivo *melhoria da saúde das gestantes*, que a ONU claramente distingue do objetivo *igualdade entre sexos e valorização da*

²⁹⁷ Cfr. ONU, Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação sobre as Mulheres (CEDAW), aprovada na Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1979.

²⁹⁸ Cfr. BELEZA, e ANJINHO, 2013, op. cit., p. 97.

²⁹⁹ Idem.

³⁰⁰ Cfr. ONU, 1954 e 1966, op. cit.

³⁰¹ Com o objetivo de “promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres como meios eficazes para combater a pobreza, a fome e as doenças e para promover um desenvolvimento verdadeiramente sustentável”, foram definidos os ODM, que podem ser consultados em www.onu.com.

³⁰² Cfr. sistematização dos ODM na tabela constante do Anexo VI: (i) Acabar com a fome e a miséria; (ii) Educação básica e de qualidade para todos; (iii) Igualdade entre sexos e valorização da mulher; (iv) Redução da mortalidade infantil; (v) Melhora a saúde das gestantes; (vi) Combater a SIDA e outras doenças; (vii) Qualidade de vida e respeito pelo meio ambiente e (viii) Todos a trabalhar pelo desenvolvimento.

mulher. Na verdade, a posição da mulher na sociedade, na família, no trabalho e na vida pública tem sido conexas e condicionadas pelo seu papel, efetivo ou potencial, na parentalidade. A capacidade (até ao momento, exclusiva) da mulher para dar à luz tem conduzido a que o seu papel como indivíduo se haja como que *fundido* ou *confundido* com esse papel preponderante de mãe. A estruturação dos ODM levada a cabo pela ONU reforça uma importante ideia: de que a valorização da mulher é matéria que não se confunde com a igualmente importante mas não coincidente, proteção da maternidade.

Em 2010, a Assembleia Geral procedeu à *Revisão da Declaração do Milénio*³⁰³. Não obstante os progressos verificados ao nível de algumas metas, como a educação primária, constata-se que a desigualdade entre mulheres e homens é ainda considerável numa série de vertentes, entre as quais o *dos direitos sociais e políticos*³⁰⁴, sinalizando como necessário o aumento da igualdade entre mulheres e homens no *acesso ao processo de* decisão. Reiterou-se ainda a impossibilidade de se alcançarem os ODM sem progresso na igualdade de género, pretendendo aproveitar todas as oportunidades a nível nacional, regional e global para dar um novo impulso à promoção da igualdade de género e para proporcionar às mulheres o gozo dos seus direitos humanos³⁰⁵.

BAN-KI-MOON³⁰⁶ salientou que os progressos realizados pela própria ONU no domínio da promoção de uma maior participação das mulheres nos processos de paz têm sido demasiado lentos. O

³⁰³ As Nações Unidas têm dedicado uma atenção especial a problemas específicos que afetam as mulheres em todo o mundo, nomeadamente através de Resoluções da Assembleia Geral sobre os direitos das mulheres no âmbito da situação das mulheres migrantes, da prostituição, da mutilação genital feminina dos casamentos forçados e precoces, dos crimes de honra cometidos contra as mulheres, do tráfico de mulheres, do ambiente, da saúde, da educação e do trabalho. Na viragem do milénio, começou a sublinhar a importância da participação das mulheres nos processos de paz, na integração da dimensão da igualdade de género neste tipo de processos e na erradicação de todas as formas de violência contra as mulheres em situações de conflito, tratando-as como questões centrais para a paz e para a segurança internacionais. Disso é exemplo o disposto na Resolução do Conselho de Segurança da ONU n.º 1325 (2000) que estabeleceu as bases, a nível internacional, para a promoção e defesa da transversalidade da dimensão de género na prevenção, gestão e resolução de conflitos armados em todas as fases do processo de construção da paz. Pela primeira vez, as mulheres são vistas de uma nova perspetiva, mesmo em cenários de guerra: não apenas como *vítimas* que carecem de proteção mas como *atores relevantes e capazes* o que destaca a importância da sua participação a todos os níveis da tomada de decisão. A Nigéria, país onde um quarto da população era submetido a esta prática violenta e que representa enormes riscos para a saúde física e mental das mulheres, proibiu a mutilação genital feminina (SIC, <https://sicnoticias.sapo.pt/mundo/2018-07-22-Nova-lei-para-proibir-mutilacao-genital-feminina-em-toda-a-Nigeria>, acessado em 31 de agosto de 2018). O Presidente da Nigéria, Goodluck Jonathan, ilegalizou a prática da mutilação genital feminina, num dos seus últimos atos legislativos – The Guardian, Alexandra Topping, Fri 29 May 2015 17.33 BST Last modified on Wed 20 Sep 2017 19.50 BST. Portugal adotou um Plano Nacional de Ação para implementação da referida Resolução. Esta resolução foi complementada pelas Resoluções 1820 (2008), 1888 (2009) e 1960 (2010) sobre violência sexual em situações de conflito, bem como pela Resolução 1889 (2009) sobre os obstáculos à participação das mulheres nos processos de paz. Uma sistematização das Resoluções das Nações Unidas relativas ao papel das mulheres em cenários de conflito pode ser encontrada em CAROLINA JIMÉNEZ SANCHEZ, *Las Mujeres en los Conflictos Armados: Conflicto, proceso de paz y postconflicto*. Málaga, 2015. e em MARIA FERNANDA HENRIQUES, *Nem Justa, nem injusta: discriminadora. As mulheres e a guerra. Medi@ções*, 5(1), págs. 93-115 que, numa perspetiva de filosofia feminista, concluiu que durante os conflitos bélicos se potenciam os estereótipos com que as sociedades em geral conceptualizaram as mulheres, ao longo dos tempos. V. principais Resoluções da ONU sobre igualdade de género no Anexo X.

³⁰⁴ O documento estabelece as prioridades a reforçar nos próximos anos para alcançar os ODM e apela a uma ação concertada para assegurar a igualdade de acesso das mulheres e raparigas à educação, aos serviços básicos, aos cuidados de saúde, às oportunidades económicas e aos processos de tomada de decisão, dado os efeitos multiplicadores que o investimento nas mulheres e raparigas tem em termos de produtividade, eficiência e crescimento económico sustentável. Incluindo no domínio da saúde e do trabalho. O ODM 5 é o objetivo onde os progressos têm sido mais tímidos, ficando muito aquém do declínio de 5,5% por ano que seria necessário para realizar as metas de redução em três quartos, até 2015, da mortalidade materna e alcançar o acesso universal à saúde reprodutiva (metas 5a e 5b).

³⁰⁵ Garen Nazarian, Presidente da Comissão da ONU Sobre o Estatuto da Mulher Em discurso proferido no 15.º Aniversário da adoção da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, em 2 de março de 2010, durante a Reunião Comemorativa da Assembleia Geral da ONU.

³⁰⁶ Num relatório publicado em 22 de agosto de 2014, o ex-Secretário Geral das Nações Unidas, afirmou que, dez anos após a adoção de uma resolução do Conselho de Segurança que pede a participação das mulheres, em condições de igualdade, na consolidação da paz após um conflito, muito havia ainda por fazer para assegurar que desempenhem um papel no reforço da paz: as mulheres constituem menos de 8% das delegações encarregadas de negociações, no quadro de esforços de mediação da Organização, e menos de 3% dos signatários de acordos de paz. Aumentar a presença política das mulheres é algo

ex-Secretário-Geral da ONU sublinhou também que compete aos Estados escolher sistemas eleitorais favoráveis à igualdade de género no processo político e que cabe à ONU apoiá-los nesse processo, recordando-lhes os seus compromissos internacionais, nomeadamente a necessidade de *aumentar a proporção de mulheres em órgãos eleitos* e instituições públicas.

Num documento denominado *Supporting gender mainstreaming. The work of the Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women*, de 2001, a ONU estabeleceu uma série de objetivos tendentes ao *gender mainstreaming* em diversas áreas, nomeadamente na *governança* e na *administração pública*³⁰⁷. No mesmo sentido, a publicação periódica da ONU, *Índice de Desenvolvimento Humano*, que visa medir o desenvolvimento humano através de quatro índices compostos, dois dos quais respeitantes à igualdade de género, regista que a discriminação mais comum se refere a cargos, remuneração e tratamento³⁰⁸.

A partir de 2011, foi criada no seio da ONU uma nova entidade denominada *UN Women*³⁰⁹, com o propósito de conferir maior coerência e impacto à promoção dos direitos das mulheres a nível mundial³¹⁰.

Em 2016, no *Relatório para o Desenvolvimento Humano* (RDH), a ONU apresentou *medidas políticas* adequadas à promoção do equilíbrio de oportunidades entre homens e mulheres no que se refere ao trabalho remunerado e não remunerado, das quais se destacam medidas para aumentar a

que deve começar ainda antes de o conflito acabar. As negociações de paz não só definem o panorama político pós-conflito, como dão legitimidade aos que estão representados à mesa das negociações.

³⁰⁷ ONU, 2001, op. cit.

³⁰⁸ O Índice de desenvolvimento humano por género e o Índice de Desigualdade de Género. O IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD) ajusta o IDH de acordo com o grau de desigualdade; O Índice de desenvolvimento humano por género (IDHG) compara valores de IDH femininos e masculinos; o Índice de Desigualdade de Género (IDG) assinala a capacitação das mulheres; e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) mede dimensões de pobreza não relacionada com o rendimento (ONU, Relatório de Desenvolvimento Humano, 2015, op. cit., p. 3.)

³⁰⁹ <http://www.unwomen.org/en>, acedido em 11.07.2018.

³¹⁰ A promoção da igualdade de género tem sido uma preocupação constante da ONU, não apenas no setor público mas igualmente no setor privado. Em 2 de setembro de 2014, as Nações Unidas anunciaram publicamente, em Nova Iorque, o compromisso subscrito por 800 CEOs de empresas de diversos setores e zonas do globo, em apoio dos WEPs (*Women's Empowerment Principles*), resultantes de uma iniciativa conjunta da *UN Global Compact* e da *UN Women*, constituindo assim a mais ampla plataforma empresarial de natureza voluntária para promoção da igualdade e *empowerment* das mulheres no emprego, no mercado e na comunidade. A propósito da assinatura deste protocolo e enfatizando a importância e atualidade do tema, afirmou Phumzile Mlambo-Ngcuka, Diretora Executiva da *UN Women*: "Strong alliance with the private sector for women's empowerment is a top priority (...) The business community, as employers and thought leaders, are on the front line of making the changes that will count in culture, recruitment, training and career structures for women. (...) The Women's Empowerment Principles are the essential platform that will help us to tackle inequality and discrimination and drive inclusion and innovation". Para estas declarações e informação mais detalhada sobre o assunto, v. <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2014/9/global-compact-press-release>, acedido em 06.09.2014.

representação das mulheres em cargos de decisão importantes e intervenções específicas³¹¹, como a adoção de medidas legislativas para reduzir as desigualdades entre homens e mulheres³¹².

A Agenda 2030³¹³ preconiza a criação de um modelo global de governança até 2030, concebido com base nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável³¹⁴, a integrar nas políticas públicas, processos e ações desenvolvidas nos planos nacional, regional e global. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio³¹⁵ já tinham permitido alcançar avanços assinaláveis, sobretudo ao nível das condições de vida. Porém, constatou-se que os progressos obtidos não foram equitativos e deixaram uma importante franja de cidadãos à margem dos benefícios alcançados. Os novos ODS vieram reforçar objetivos já existentes e traçar novas metas, designadamente em sede de igualdade de género (ODS 5)³¹⁶. Esta agenda, que orienta o desenvolvimento das sociedades no período compreendido entre 2015 e 2030, coloca a tónica sobretudo nas pessoas, nos direitos humanos e na resposta às crescentes desigualdades sociais. É uma agenda ambiciosa, a implementar por todos os países e depende do envolvimento não apenas dos governos mas também dos cidadãos.

O ODS 5 (Igualdade de Género) encontra-se desagregado do ODS 10 (Reduzir as Desigualdades), o que é demonstrativo de que a ONU preconiza que a promoção da igualdade social, por si só, não é suficiente para assegurar a específica igualdade entre homens e mulheres, que reclama uma intervenção específica, como a que foi concebida pela ONU no âmbito do ODS 5³¹⁷, destacando-se as medidas

³¹¹ Entre as demais medidas, algumas são igualmente dignas de nota: alargamento e reforço das políticas em matéria de género relativas ao emprego assalariado feminino; reforço da representação das mulheres nos setores público e privado através de políticas de recursos humanos, de seleção e recrutamento e de incentivos à retenção; critérios para a promoção de homens e mulheres a cargos de chefia devem ser idênticos; promoção da tutoria e do acompanhamento individualizado (*mentoring e coaching*) para reforço das capacidades das mulheres no local de trabalho; licença parental, a usufruir pelo pai e pela mãe; alargamento das opções em matéria de prestação de cuidados, incluindo creches, programas pós-escolares, lares de idosos e instalações de cuidados continuados; Promoção de regimes de trabalho flexíveis, incluindo o teletrabalho; valorização da prestação de cuidados, para aumentar a sensibilização para o valor que o trabalho de prestação de cuidados tem para a sociedade e encorajar diferentes opções para recompensar esse trabalho; os sistemas nacionais de estatística deverão proceder à recolha de dados de maior qualidade, com recurso a um número mais elevado de investigadores do sexo feminino e a amostras e questionários mais adequados. Cfr. sistematização do Relatório de Desenvolvimento Humano constante do Anexo VII.

³¹² Segundo dados da CITE, em 2017, cerca de 30 mil homens portugueses ficaram em casa com os filhos enquanto as mães regressaram mais cedo ao trabalho, três vezes mais do que em 2009, ano em que a lei concedeu um mês adicional aos casais que partilhassem a licença, após as primeiras seis semanas obrigatoriamente gozadas pela mãe. Em sete anos, o número de homens que utilizaram o novo regime legal passou de 8593, em 2009, para 26.329, em 2017. Além da partilha da licença, 51 mil homens usufruíram ainda dos 10 dias facultativos que a lei confere exclusivamente ao pai e que se somam aos 15 dias úteis que são obrigados a tirar. Na totalidade, em 2017, entre licença partilhada, facultativa e obrigatória, cerca de 75 mil pais ficaram em casa a acompanhar os filhos. Consta-se um aumento moderado de partilha da licença, nos últimos anos em Portugal e a tendência é de subida. Para mais aprofundamento, vide MAFALDA SILVEIRA DUARTE NUNES LEITÃO, *Homens em licença parental inicial partilhada. A perspetiva do pai e da empresa*, Universidade Nova de Lisboa, 2018, que defende que o aumento de partilha de licença em Portugal não é maior por não ser ainda facilitada a conciliação entre a vida profissional e familiar, sendo ainda depreciado pelas empresas que os homens fiquem em casa com os filhos. Enquanto, no caso das mulheres, a licença é encarada como uma *inevitabilidade*, no caso dos homens é entendida como uma faculdade e, muitas vezes, mal recebida.

³¹³ Resolução n.º A/RES/70/1, aprovada em Assembleia-Geral da ONU de 25 de setembro de 2015.

³¹⁴ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável podem ser consultados em <https://www.unric.org/pt/17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel> acedido em 11.07.2018. Vide sistematização dos ODS constante do Anexo VIII.

³¹⁵ Agenda da ONU que orientou os esforços globais para o desenvolvimento entre 2000 e 2015.

³¹⁶ Os 17 ODS são: (1) Erradicar a pobreza; (2) Erradicar a fome; (3) Saúde de qualidade; (4) Educação de qualidade³¹⁶; (5) *Igualdade de género*; (6) água potável e saneamento; (7) Energias renováveis e acessíveis; (8) Trabalho digno e crescimento económico; (9) Indústria, inovação e tecnologia; (10) *Reduzir as desigualdades*; (11) Cidades e Comunidades sustentáveis; (12) Produção e consumo sustentáveis; (13) Ação climática; (14) Proteger a Vida marinha; (15) Proteger a Vida terrestre; (16) Paz, justiça e instituições eficazes; (17) Parcerias para a implementação dos Objetivos.

³¹⁷ (i) Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas; (ii) Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas. Esta medida é particularmente importante num momento em ainda há espaço para que líderes políticos produzam publicamente um discurso legitimador da violência sobre as mulheres, como fez o Presidente das Filipinas, Rodrigo Duterte, a propósito do alegado

relativas à participação das mulheres na liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, económica e pública e a adoção e fortalecimento de políticas sólidas e legislação promotora da igualdade de género. É evidente a importância e centralidade conferida ao empoderamento político das mulheres, consubstanciado em duas das medidas do ODS 5: (i) garantir 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 e (ii) adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de género e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis. Portugal teve um papel ativo na elaboração do documento, incluindo no quadro da definição da posição da União Europeia, sobretudo na integração de uma forte dimensão de Direitos Humanos e de combate às desigualdades, com particular atenção para as questões da igualdade de género³¹⁸ e comprometeu-se a efetuar a incorporação da Agenda 2030 nas estratégias, planos e políticas públicas nacionais³¹⁹.

A adaptação de políticas públicas aos ODS é algo que envolve outras instâncias internacionais, como a OCDE e a CPLP. Nesse âmbito destaca-se: (i) a adoção de um Plano de Ação da OCDE para os ODS, que visa transversalizar os ODS no trabalho da organização; (ii) o processo de modernização do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE e dos instrumentos de financiamento e sistema de reporte estatístico, à luz dos ODS; (iii) a constituição de uma rede da CPLP para os ODS (criada em 2017) promovendo a partilha de experiências e parcerias para a implementação da Agenda 2030.

Há mais de 60 anos que a ONU dispõe de uma Comissão sobre a Situação das Mulheres (CSW)³²⁰ que integra uma das maiores reuniões anuais de liderança a nível mundial, com o propósito de discutir

aumento de casos de violação e agressão sexual em Davao, cidade onde foi município: "Se houver muitas mulheres bonitas, haverá muitas violações", Diário de Notícias, 31.08.2018; (iii) Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e envolvendo crianças, as práticas de mutilação genital feminina e de *breast ironing*. A mutilação genital feminina é um dos temas recorrentes em campanhas de sensibilização sobre a violência sobre a mulher e já foi criminalizada em vários países. O *breast ironing* é outra das formas de mutilação que afeta mais de 3,8 milhões de pré-adolescentes no mundo e que consiste no esmagamento das mamas das meninas adolescentes, com ferros ou pedras quentes, com o intuito de travar o seu crescimento e de impedir que *atraiam* possíveis violadores. Os progenitores justificam a prática como uma tentativa de proteção das filhas de ataques de cariz sexual, fazendo com que cheguem puras aos casamentos; (iv) Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, seja por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, seja pela promoção da responsabilidade partilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais; (v) *Garantir 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*; Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos. A Irlanda despenalizou o aborto em maio de 2018, em votação maciça: 66,4% a favor e 33,6% contra, num ato que o Primeiro-ministro irlandês apelidou de "revolução silenciosa". Maria João Guimaraes, 26.05.20148, Jornal Público, <https://www.publico.pt/2018/05/26/mundo/noticia/sim-a-despenalizacao-aborto-vence-com-664-na-irlanda-1832281>, acessado em 03.09.2018; (vi) Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos económicos; (vii) Aumentar o uso de tecnologias de base para promover o empoderamento das mulheres; (viii) *Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de género e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis*. Vide sistematização das medidas do ODS n.º 5 no Anexo IX.

³¹⁸ Cfr. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, Relatório Nacional sobre a Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável - Sumário Executivo, Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas, Nova Iorque, 2017.

³¹⁹ Por áreas temáticas, identificadas enquanto *5P (Pessoas³¹⁹, Prosperidade, Planeta, Paz, Parcerias)* e materializa nos ODS nos 4, 5 (igualdade de género), 9, 10, 13 e 14 as suas prioridades estratégicas na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Na área temática *Pessoas* incluem-se as ações destinadas a erradicar a pobreza e a fome e a garantir a todos a realização do seu potencial no respeito da dignidade e igualdade, num ambiente saudável.

³²⁰ Secretariada pela ONU Mulheres que se reúne anualmente, no mês de março, em Nova Iorque e que é constituída por entidades não-governamentais, empresas, parceiros das Nações Unidas e ativistas de todo o mundo.

a situação dos direitos das mulheres e o empoderamento de mulheres e meninas no mundo e constituiu-se como uma das principais instâncias de monitorização dos compromissos internacionais sobre direitos humanos das mulheres, das quais se destacam: (i) a CSW n.º 59³²¹ que efetuou um balanço dos avanços e dos desafios pendentes para a implementação da Plataforma de Pequim, analisou os avanços e formulou recomendações concretas destinadas a acelerar a igualdade de género e o empoderamento das mulheres em todo o mundo; (ii) a CSW n.º 61, subordinada ao tema “O Empoderamento Económico das Mulheres no Mundo de Trabalho em Mudança”³²².

De uma *não-questão*, a igualdade de género ascendeu, principalmente a partir do início do século XXI, a *vetor essencial do desenvolvimento humano*, devendo ser encarada como uma questão de Direitos Humanos³²³. A perceção tradicional de que a igualdade de género se confunde com os *direitos das mulheres* começa a ceder terreno a uma nova conceção que entende que a igualdade de género é uma questão de Direitos Humanos e que uma sociedade minorizada em termos de igualdade de género é uma sociedade onde os Direitos Humanos não se afirmam em toda a sua plenitude. Começa, portanto, a perceber-se que a igualdade de género é um requisito essencial da afirmação em pleno dos *direitos da pessoa humana* e, como tal, condição essencial da realização, como pessoas, tanto de homens como de mulheres e, nessa medida, não se reduz a uma questão *de mulheres, sobre mulheres* ou *para mulheres*³²⁴.

³²¹ Decorreu de 9 a 20 de março de 2015, por ocasião do 20.º aniversário da IV Conferência Mundial sobre as mulheres e da adoção da Declaração de Pequim. Congregou contributos de 166 países, 1.100 organizações não-governamentais e 8.600 representantes de diversos países, números sem precedentes até então. Apresentaram-se revisões nacionais sobre a situação das mulheres e também contributos da sociedade civil. Os Estados que trabalharam na Plataforma de Pequim em 1995 identificaram doze áreas de preocupação, todas desafios ainda a conquistar.

³²² Decorreu na sede das Nações Unidas, de 13 a 24 de março de 2017. Os avanços tecnológicos comportam inegáveis oportunidades para os que lhes conseguem aceder. que partiu da constatação de que o mundo do trabalho está em transformação e de que esta terá impacto significativo para as mulheres devido aos avanços tecnológicos e globalização e ao aumento do trabalho informal, da desigualdade salarial entre homens e mulheres e das crises humanitárias, que se posicionam como importantes debilidades que obstruem o progresso.

³²³ No Preâmbulo da CEDAW pode ler-se: “... o desenvolvimento pleno de um país, o bem-estar do mundo e a causa da paz necessitam da máxima participação das mulheres, em igualdade com os homens, em todos os domínios”. Cfr. ONU, Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, 1981.

³²⁴ Essa perspetiva foi afirmada pela ONU, em 2004, no Relatório *The Role of Men and Boys in Achieving Gender Equality* e, mais recentemente, em 2012, pela Comissão Europeia. Ambas sublinharam, nesse âmbito, o *essencial papel dos homens* na prossecução da igualdade de género e os benefícios que esta lhes acrescenta, encarando-os não só como *promotores* mas também como *recetores* das ações e políticas de igualdade de género COMISSÃO EUROPEIA, *The Role of Men in Gender Equality - European strategies & insights*, 2012 e ONU, 2001, op. cit. p. 4. Nesse sentido, também FRANCH e CAMPÁ, 2018, op. cit., p. 290: “... el entendimiento de que las cosas de mujeres solamente afectan a mujeres sería muy erróneo. La igualdad es una exigencia de la democracia...”.

1.2. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE): a necessidade de políticas públicas destinadas a diminuir a desigualdade de género, objetivo multiplicador do desenvolvimento.

A OCDE tem também estado atenta à questão da igualdade de género³²⁵. Nesse contexto e percecionando claramente a questão da igualdade de género como um fator essencial ao desenvolvimento humano e, mais recentemente, ao desenvolvimento sustentável, a OCDE tem tido um papel ativo na promoção da igualdade entre homens e mulheres³²⁶, produzindo diversos documentos e instrumentos relevantes, destacando-se sobretudo, a partir de 2005, a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento³²⁷, a Agenda de Ação de Acra³²⁸, a Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship³²⁹, The ABC of Gender Equality in Education³³⁰, The Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life³³¹, The Pursuit of Gender Equality: an Uphill Battle³³² e o Government at a Glance 2017³³³.

A Declaração de Paris³³⁴ veio trazer uma nova dimensão ao debate sobre o desenvolvimento, ao interligar a eficácia da cooperação com esforços de harmonização em domínios transversais, como a igualdade entre mulheres e homens. A subsequente Agenda de Ação de Acra³³⁵ afirma que a igualdade entre mulheres e homens, a par do respeito pelos direitos humanos e da sustentabilidade ambiental, são as pedras basilares para conseguir um impacto duradouro nas vidas e no potencial de mulheres e homens, encarando como essencial que todas as políticas públicas tenham por objetivo estas questões de um modo mais sistemático e coerente. A igualdade de género é, assim, consagrada nestes dois documentos, ambos subscritos por Portugal, como um objetivo que pode ter efeitos multiplicadores importantes nos esforços de desenvolvimento.

³²⁵ Sobretudo do ponto de vista da não discriminação e valorização profissional das mulheres. A promoção da igualdade de género tem sido objeto nomeadamente do trabalho do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD/OCDE) particularmente através de contributos que, apesar de não vinculativos, têm sido importantes para uma melhor inclusão desta dimensão na cooperação para o desenvolvimento, quer através de orientações/directrizes e publicações, quer por via da reflexão conduzida pela Rede sobre a Igualdade entre Mulheres e Homens, designada *Gendernet*, que Portugal acompanha.

³²⁶ Vide sistematização das principais ações da OCDE sobre igualdade de género no Anexo XI.

³²⁷ Cfr. OCDE, Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. Forum de Alto Nível sobre a Eficiência da Ajuda, Paris, 2005.

³²⁸ Cfr. OCDE, Agenda para a Acção de Acra, 3.º Forum, 2008.

³²⁹ Cfr. OCDE, 2013 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, 2017.

³³⁰ Cfr. OCDE, The ABC of Gender Equality in Education, Pisa, 2015.

³³¹ Cfr. OCDE, 2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life, 2016.

³³² Cfr. OCDE, The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle, 2017.

³³³ Cfr. OCDE, Government at a Glance 2017, 2017.

³³⁴ Cfr. OCDE, 2005, op. cit.

³³⁵ Cfr. OCDE, 2008, op. cit.

No relatório *The ABC of Gender Equality in Education*³³⁶, a OCDE refere que Portugal, juntamente com a República Checa, a Alemanha, a República Eslovaca e a Suíça, é um dos cinco países da OCDE em que a proporção das mulheres no campo da ciência cresceu pelo menos 10 pontos percentuais entre 2000 e 2012, colocando estes países mais perto ou mesmo acima da média da OCDE nesta matéria. Nos outros países da OCDE, apesar de a proporção de mulheres diplomadas em todos os campos ter aumentado a proporção de mulheres naqueles domínios específicos tem aumentado muito ligeiramente³³⁷. Desde 2013, cerca de dois terços dos países da OCDE emitiram novas políticas de igualdade salarial, implicando maior transparência nos pagamentos, através de uma crescente obrigação de as empresas analisarem e divulgarem as suas disparidades salariais. Diversos países também adotaram medidas destinadas a melhorar ao acesso a cuidados de educação pré-escolar e de incentivo aos homens para gozarem licença parental. Alguns, como o Canadá, o Japão, a Coreia do Sul e a Polónia, aumentaram os subsídios e benefícios para o ensino pré-escolar, enquanto outros, como a Noruega e o Reino Unido, introduziram ou expandiram o ensino pré-escolar gratuito.

Em 2017, na abertura do *Forum das Mulheres*, em Paris, no qual foi apresentado o mais recente Relatório da OCDE sobre igualdade de Género, *The Pursuit of Gender Equality: an Uphill Battle*³³⁸ A OCDE reafirmou a prossecução da igualdade de género como uma prioridade para que se atinja o desenvolvimento sustentável e crescimento em benefício de todos os cidadãos, não havendo razão para que as mulheres permaneçam atrás dos homens em *outcomes* sociais, económicos e políticos e concluiu que os Estados necessitam de *fazer muito mais*³³⁹. O relatório regista algum progresso: (i) a maioria dos países da OCDE estão a aprovar legislação mais severa contra o assédio no local de trabalho³⁴⁰; (ii) diversos países, como a Austrália, Alemanha, Itália, Japão, México e o Reino Unido, introduziram medidas de incentivos para que as raparigas escolham as áreas STEM³⁴¹ e para que os rapazes estudem e

³³⁶ Cfr. OCDE, 2015, op. cit.

³³⁷ A percentagem de mulheres diplomadas em todos os campos do saber aumentou de 24% para 58%, de 2000 para 2012, enquanto que nas áreas científicas aumentou apenas de 40% para 41%, no mesmo período. Esta realidade vem a ser reforçada em 2017, conforme resulta do relatório da OCDE *The Pursuit of Gender Equality* (OCDE, 2017, op. cit.).

³³⁸ Cfr. OCDE, 2017, op. cit.

³³⁹ Afirmações constantes da página oficial da OCDE, em <http://www.oecd.org/social/progress-on-gender-equality-far-too-slow.htm> acedido em 12.07.2018.

³⁴⁰ Cfr. TORRES, A. (coord.), COSTA, SANT'ANA, COELHO e SOUSA, *Assédio Sexual e Moral no Local de Trabalho*, CITE, 2016. Nesse sentido, cfr. UMAR, *Violência e Assédio Sexual no Contexto Académico de Coimbra*, Projeto CAMI, Capacitar para Melhor Servir Localmente, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2018: 94,1% das mulheres da esfera académica de Coimbra já foi alvo de assédio sexual. Uma em cada duas já passou por tentativas de contato sexual indesejado quando não se encontrava na posse de todas as condições físicas/psicológicas para consentir. Mais de metade têm medo de andar sozinhas na rua por receio de sofrerem um ataque sexual. E cerca de uma em cada oito já foi alvo de tentativa de violação. O estudo contou com a participação de mais de 500 pessoas (79% mulheres, 17,5% homens), todas elas com quotidiano ligado à comunidade académica daquela cidade (estudantes, docentes, investigadores, etc). Os números referentes aos homens também são alarmantes: por exemplo, 9,3% dos homens respondentes já foram vítimas de alguma forma de coerção sexual, e 35% afirmou ter sido alvo de situações de assédio. Contudo, a prevalência deste tipo de violência continua a recair sobre o sexo feminino, sendo que a grande maioria das mulheres inquiridas reportou ter sofrido estes comportamentos por parte de indivíduos do sexo masculino, nomeadamente parceiros íntimos, ex-parceiros íntimos, professores, conhecidos e superiores hierárquicos e/ou colegas. Paula Cosme Pinto, *Jornal Expresso*, 24.05.2018, https://expresso.sapo.pt/blogues/bloguet_lifestyle/Avidadesaltosaltos/2018-05-24-Coimbra-e-uma-licao-de-sonho-tradicao.-e-violencia-sexual#gs.0qvDxTM, acedido em 03.09.2018.

³⁴¹ Sigla que designa o conjunto das áreas científicas da ciência, tecnologia, engenharia e matemática.

trabalhem nas áreas da saúde e educação. Apesar disso, a OCDE também assinala que a diferença salarial persiste em todas as áreas da vida económica e social nos diversos países, verificando-se que a dimensão dessa diferença variou muito pouco nos anos mais recentes. Embora as mulheres nos países da OCDE saiam da escola com melhores qualificações académicas do que os homens³⁴², estudam menos no campo STEM, cujo mercado de trabalho paga os salários mais elevados. Nas últimas décadas, diminuiu o distanciamento entre o nível participação das mulheres na força de trabalho e o dos homens. No entanto, em todos os países da OCDE as mulheres ainda tendem a realizar trabalho não remunerado e, quando trabalham fora de casa, tendem a fazê-lo em *part-time*, enfrentam mais discriminação, ganham menos e chegam menos às posições de liderança do que os homens³⁴³. A diferença salarial entre homens e mulheres³⁴⁴ tende a aumentar com a idade³⁴⁵, o que reflete a importância crucial que a parentalidade tem na igualdade de género. Ao contrário da paternidade, que é inócua, a maternidade tem um impacto negativo no trabalho, pagamento e progressão na carreira das mulheres³⁴⁶. O Relatório aponta uma vantagem económica fundamental na diminuição – e, idealmente, na eliminação – da disparidade salarial em todos os países da OCDE³⁴⁷. Trata-se de uma abordagem inovadora, na medida em que fornece uma *quantificação* do progresso económico como consequência direta de medidas concretas de promoção da igualdade salarial.

A OCDE manifesta também preocupação quanto à desigualdade de género na vida pública: as mulheres estão sub-representadas *na política*, detendo menos de um terço dos lugares nas câmaras baixas dos parlamentos nacionais, em média, nos países da OCDE e defende a adoção de *medidas de ação positiva*, embora advertindo que estas, por si só, são insuficientes para atingir a igualdade de

³⁴² Veja-se, para o caso de Portugal, os dados do PORDATA 2017, segundo os quais, dos portugueses que completaram escolaridade ao nível do ensino superior, 14,9% são homens e 20,4% são mulheres.

³⁴³ A trabalhadora média, no conjunto dos países da OCDE, ganha quase 15% menos que o seu congénere masculino, valor que se mantém praticamente inalterado desde 2010.

³⁴⁴ E começa, na verdade, em casa e numa fase inicial da vida, uma vez que as raparigas recebem menos mesada/semanada do que os rapazes (A Generationally Perpetuated Pattern: Daughters Do More Chores, Claire Cain Miller, The New York Times, 08.08.2018, <https://www.nytimes.com/2018/08/08/upshot/chores-girls-research-social-science.html>, acedido em 30.08.2018).

³⁴⁵ Constatação assinalada internamente pelo Conselho de Ministros e, no plano internacional, pela OCDE e pela OIT – cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio, OCDE, *The Pursuit of Gender Equality*, 2017, op. cit. e OIT, 2011, op. cit.

³⁴⁶ Jacinda Ardern, Primeira-Ministra da Nova Zelândia, foi a segunda governante eleita na História a ser mãe durante o exercício de funções políticas (a primeira fora Benazir Bhutto, em 1990, quando era Primeira-Ministra do Paquistão). A Primeira-Ministra pretende gozar 6 semanas de licença de maternidade e demonstrar a possibilidade de conciliação entre trabalho e maternidade mesmo desempenhando funções políticas ao mais alto nível. Observador, <https://observador.pt/2018/06/21/nova-zelandia-primeira-ministra-foi-mae-de-uma-menina-e-vai-mesmo-gozar-licenca/>, acedido em 3 de setembro de 2018;

³⁴⁷ Reduzir a disparidade salarial em 25% até 2025 (como acordado pelos líderes do G20 - Grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo e a União Europeia e que, em conjunto, representam 90% do PIB mundial, 80% do comércio mundial, incluindo o comércio intra-UE e dois terços da população mundial) poderá representar o aumento de um ponto percentual no crescimento do PIB^{av} no conjunto dos países da OCDE no período 2013-20125 e 2,5 pontos percentuais se as disparidades de participação forem reduzidas a metade até 2025. Em agosto de 2018 foi publicada, em Portugal, legislação que aprova medidas de promoção da igualdade remuneratória entre mulheres e homens por trabalho igual ou de igual valor: a Lei n.º 60/2018, de 21 de agosto, que procede à primeira alteração à Lei n.º 10/2001, de 21 de maio (relatório anual sobre a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres) à Lei n.º 105/2009, de 14 de setembro (regulamenta e altera o Código do Trabalho) e ao Decreto-Lei n.º 76/2012, de 26 de março (aprova a orgânica da CITE). O diploma entrou em vigor em janeiro de 2019 e resulta de uma proposta do Governo trabalhada pelas áreas governativas do Emprego e da Cidadania e Igualdade, com o objetivo de promover um combate eficaz às desigualdades remuneratórias entre mulheres e homens, no sentido de efetivar o princípio do salário igual para trabalho igual ou de igual valor. V. Lei n.º 60/2018, de 21 de agosto, Diário da República, 1.ª Série, n.º 160, p. 4288-4291.

género, avançando dois tipos essenciais de ações em que os países-membros necessitam ainda de investir: (i) *criação de oportunidades de liderança feminina*³⁴⁸; (ii) em simultâneo, constituição *dos homens situados em lugares de liderança* como motores da mudança dos estereótipos de género, que continuam a impedir a atrasar o acesso das mulheres à liderança.

1.3. A Organização Internacional do Trabalho (OIT): igualdade de género como condição de trabalho digno.

“A discriminação no trabalho não é só um desperdício de talentos humanos, mas uma violação dos direitos humanos”³⁴⁹

Desde a sua fundação, em 1919, que a Organização Internacional do Trabalho (OIT)³⁵⁰ desempenha um papel de relevo na melhoria das condições de vida e de trabalho, pressionando os Governos a atingir uma postura de progresso em questões laborais³⁵¹. Porém, a partir de 1935, passou a debruçar-se ativamente sobre as condições de trabalho e igualdade e, nesse contexto, produziu diversas Convenções que contribuíram para a transformação do mundo laboral em prol da igualdade entre mulheres e homens³⁵². Destaca-se a Convenção OIT n.º 100, de 1951, relativa à igualdade de remuneração entre mão-de-obra masculina e mão-de-obra feminina em trabalho de valor igual, e as Convenções sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão, sobretudo a Convenção n.º 111, de 1958, a Convenção n.º 156, de 1981, sobre a questão dos trabalhadores com responsabilidades familiares e a Convenção n.º 183, de 2000, sobre proteção da maternidade.

³⁴⁸ Um dos fatores explicativos encontrados para a baixa representatividade das mulheres no poder é o fator *família*, constituindo os encargos da vida doméstica e familiar um obstáculo mais impactante para mulheres do que para homens no acesso à vida pública e política. A criação de oportunidades de liderança feminina mencionada pela OCDE passa também (talvez de forma preponderante) pela criação de condições de efetiva conciliação da vida pública e privada, tanto para homens como para mulheres. O município de Vila Nova de Gaia implementou recentemente uma creche para filhos de trabalhadores, Vereadores e demais eleitos políticos. Trata-se de uma medida importante, sobretudo se estiver em funcionamento nos dias e horas das reuniões dos órgãos colegiais, visto que grande parte deles (sobretudo da Assembleia Municipal) decorrem muitas vezes no período noturno.

³⁴⁹ Cfr. OIT, 2011, op. cit. p. 3.

³⁵⁰ Única organização tripartida no contexto das Nações Unidas, a OIT abrange governos, organizações de empregadores e trabalhadores.

³⁵¹ A Constituição da OIT tinha já por base o princípio da igualdade de oportunidades, posteriormente reafirmado na Declaração de Filadélfia adotada pela Conferência Internacional do Trabalho, em 1944: “Todos os seres humanos, qualquer que seja a sua raça, a sua crença ou o seu sexo, têm o direito de efetuar o seu progresso material e o seu desenvolvimento espiritual em liberdade e com dignidade, com segurança económica e com oportunidades iguais”. Cfr. MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL, A OIT e a Igualdade De Género no Mundo do Trabalho. *Cadernos Sociedade e Trabalho n.º 16* (Centro de, Vol. XVI). Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, SA, 2013, págs. 23-27.

³⁵² Convenção n.º 45 sobre Trabalho Subterrâneo das Mulheres (1935), a Convenção n.º 89 sobre Trabalho Noturno das Mulheres (1948), a Convenção n.º 100 sobre Igualdade de remuneração de mulheres e homens trabalhadores para trabalho de valor igual (1951), a Convenção n.º 103 sobre Proteção da Maternidade (1952), a Convenção n.º 111 sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (1958), a Convenção n.º 118 sobre Igualdade de Tratamento (1962), a Convenção n.º 156 sobre Igualdade de Oportunidades e Tratamento para os Trabalhadores de Ambos os Sexos: trabalhadores e responsabilidades familiares (1981), a Convenção n.º 171 sobre Trabalho Noturno (1990), a Convenção n.º 175 sobre Trabalho a Tempo Parcial (1994), a Convenção n.º 177 sobre Trabalho no Domicílio (1996) e a Convenção n.º 183 sobre Proteção da Maternidade (2000). Vide sistematização das principais Convenções da OIT sobre igualdade de género no Anexo XII.

A intervenção da OIT na promoção da igualdade de género e empoderamento das mulheres é incontornável, na medida em que estabelece uma relação estreita entre igualdade de género e trabalho digno³⁵³. Juan Somavia, Diretor-geral da OIT, aponta como principal objetivo da organização, a promoção de oportunidades para que *mulheres e homens* possam ter acesso a um *trabalho digno*³⁵⁴ e produtivo, em condições de liberdade, equidade e dignidade.

Continuam a existir práticas discriminatórias que se baseiam na presunção da existência de trabalhos *(des)adequados* às mulheres ou à sua função reprodutora³⁵⁵. Na maioria dos países, o trabalho a tempo parcial mantém-se como *trabalho de mulheres*³⁵⁶, frequentemente considerado de baixa categoria, associado a níveis baixos de formação e de reduzidas oportunidades de carreira³⁵⁷. As diferenças salariais, simultaneamente causa e consequência de desigualdade, mantêm-se como uma das formas mais persistentes de desigualdade entre mulheres e homens, variando de país para país e mesmo dentro de cada país, entre os setores público e privado bem como entre setores da economia³⁵⁸. Portugal foi um dos poucos países em que as diferenças salariais *se agravaram* no período compreendido entre 1990 e 1998³⁵⁹. As desigualdades salariais não são necessariamente um reflexo dos fatores do mercado, uma vez que o mercado tem em si mesmo enviesamento de género, podendo antes resultar

³⁵³ Em 1998, introduziu as normas fundamentais do trabalho - *core labour standards* - e, no ano seguinte, o conceito de *trabalho digno*, expressão utilizada em Portugal. Noutros países de língua portuguesa, a expressão tem sido traduzida do inglês como *trabalho decente* (http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal_visita_guiada_02_pt.htm acedido em 12.07.2018). Juan Somavia, Diretor-geral da OIT, aponta como principal objetivo da organização, a promoção de oportunidades para que *mulheres e homens* possam ter acesso a um *trabalho digno* e produtivo, em condições de liberdade, equidade e dignidade. O conceito de *trabalho digno* resume as aspirações do ser humano no domínio profissional e abrange vários elementos: oportunidades para realizar um trabalho produtivo com uma remuneração equitativa; segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias; melhores perspetivas de desenvolvimento pessoal e integração social; liberdade para expressar preocupações; organização e participação nas decisões que afetam as suas vidas; e também *igualdade de oportunidades e tratamento para todas as mulheres e homens*. Cfr. BIT: A igualdade de género no coração do trabalho digno, VI Relatório, Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, Genebra, 2009, N.º 58.

³⁵⁴ O conceito de *trabalho digno* resume as aspirações do ser humano no domínio profissional e abrange vários elementos: oportunidades para realizar um trabalho produtivo com uma remuneração equitativa; segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias; melhores perspetivas de desenvolvimento pessoal e integração social; liberdade para expressar preocupações; organização e participação nas decisões que afetam as suas vidas; e *igualdade de oportunidades e tratamento para todas as mulheres e homens*. Em 2009, por ocasião do 90.º aniversário da fundação da OIT e do 10.º aniversário do seu plano de ação para a igualdade de género, a Conferência Internacional do Trabalho (CIT) realizou um debate geral sobre *Igualdade de género no coração do Trabalho Digno*. Lançou ainda, nesse ano, uma campanha mundial sobre a igualdade de género e o mundo do trabalho, construída em torno de doze temas do *Trabalho Digno*, analisados sob uma perspetiva de género, mostrando como diversas questões podem afetar as mulheres e os homens de maneira diferente no seu acesso aos direitos, emprego, proteção social e diálogo social, com os seguintes objetivos: (i) aumentar o conhecimento geral e a compreensão das questões sobre a igualdade de género no mundo do trabalho; (ii) salientar a especificidade das ligações entre a igualdade de género e a garantia de trabalho digno para todos os homens e mulheres; (iii) promover a ratificação e a aplicação das principais normas da OIT sobre a igualdade de género; (iv) Defender que a superação das barreiras existentes à igualdade de género é benéfica para todos. Cfr. OIT, A igualdade de género no coração do trabalho digno, VI Relatório, Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, Genebra, n.º 58, 2009.

³⁵⁵ Cfr. OIT, 2011, op. cit.

³⁵⁶ Cfr. OIT, 2011, op. cit, p. 7.

³⁵⁷ O Governo recomendou à Assembleia da República que retire Portugal da convenção internacional que proíbe o emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos nas minas. O documento, ratificado há 80 anos, não respeita o princípio da igualdade entre homens e mulheres. A *Convenção relativa ao emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos nas minas de qualquer categoria* é taxativa: "nos trabalhos subterrâneos das minas não poderá ser empregada nenhuma pessoa do sexo feminino, seja qual for a sua idade". As legislações nacionais podem admitir apenas mulheres que se ocupem de trabalho não manual ou de serviços sanitários e sociais ou que estejam em estágio. Essa convenção foi aprovada pela Organização Internacional do Trabalho em 1935 e dois anos depois ratificada por Portugal. Entretanto, as mulheres entraram em massa no mercado de trabalho. E, pouco a pouco, vingou a lógica da igualdade (Ana Cristina Pereira, 24.05.20158, Jornal Público, <https://www.publico.pt/2018/05/24/sociedade/noticia/ainda-esta-em-vigor-a-convencao-que-proibe-as-mulheres-de-serem-mineiras-1831389>, acedido em 3 de setembro de 2018).

³⁵⁸ OIT, 2011, op. cit.

³⁵⁹ Cfr. BAUM e ESPÍRITO SANTO, 2004, op. cit. p. 270.

duma *subavaliação histórica das competências e profissões de predominância feminina*³⁶⁰ As políticas públicas vocacionadas para igualdade remuneratória necessitam não só de lidar com a discriminação do mercado de trabalho mas também com a perceção do papel da mulher e a dificuldade em equilibrar as responsabilidades do trabalho e da família³⁶¹. A OIT sublinha, por isso, a necessidade de ter em conta a desvalorização dos ditos *trabalhos femininos* quando se determinam as tabelas salariais, tendo em conta que a avaliação objetiva das situações laborais pode aumentar não só o rendimento das mulheres mas também as receitas nacionais³⁶².

As questões relacionadas com a igualdade de remuneração, a conciliação das responsabilidades profissionais e familiares³⁶³ e proteção da parentalidade têm que fazer parte do conjunto de políticas públicas destinadas a promover a igualdade de género. Alcançar a igualdade requer políticas públicas que permitam tanto a homens como a mulheres com responsabilidades familiares ingressar e progredir no emprego. É fundamental proteger a parentalidade, assegurando que a função reprodutora das mulheres não interfere na sua segurança económica ou na sua carreira profissional.

No seu mais recente relatório sobre igualdade de género, de 2018 ³⁶⁴, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, a OIT aponta para o desequilíbrio relativo ao trabalho de cuidado não pago, maioritariamente realizado por mulheres, como um dos principais obstáculos à progressão das mulheres no mundo do trabalho, o que fundamenta e reforça a importância de uma das explicações para a baixa representatividade das mulheres no poder: o *fator social*, consubstanciado no peso desigual que as responsabilidades familiares importam para mulheres e homens.

³⁶⁰ ILO, RCE, General Observation on Convention No. 100. 2007, págs. 271-272. (ILO, 2007, p. 271-272).

³⁶¹ OIT, 2011, op. cit.

³⁶² Um estudo desenvolvido no contexto da América Latina defendeu que a eliminação das desigualdades contra as mulheres no mercado de trabalho fará os salários das mulheres subir até 50% e fará o produto nacional aumentar até 5%. Cfr. UNFPA, State of World Population, Lives Together, Worlds Apart: Men and Women in a Time of Change, New York, 2000, p. 38. (UNFPA, 2000, p. 38).

³⁶³ A atitude do professor de Física da Universidade do Arkansas, Bruce Johnson, que autorizou uma aluna a levar o filho para as aulas, inclusivamente pegando nele ao colo enquanto lecionava, não é usual. O registo em filme tornou-se viral nas redes sociais. A estudante levou o filho para as aulas porque não tinha ninguém a quem o deixar e o professor, enquanto dava a matéria, pegou no bebé ao colo para que a mãe pudesse tirar notas. Algo que para o professor já não é a primeira vez que acontece. Observador, 11.05.2018, <https://observador.pt/2018/05/11/fotografia-de-professor-a-ensinar-com-bebe-ao-colo-esta-a-correr-mundo-nao-consegui-resistir-ao-seu-sorriso-desarmado/>, acedido em 03.09.2018;

³⁶⁴ OIT, Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work, 2018.

1.4. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): reforço da condição social da mulher como pressuposto do desenvolvimento das sociedades.

Portugal tem também assumido compromissos relativos à promoção da igualdade de género por força da sua qualidade de membro da CPLP³⁶⁵. Em 1981, os países africanos deram “um passo decisivo”³⁶⁶ na proteção dos direitos humanos ao assinarem a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos³⁶⁷, em Nairobi³⁶⁸.

Reconhecendo o papel imprescindível da igualdade de género no bem-estar e desenvolvimento das sociedades, os Chefes de Estado da CPLP comprometeram-se, por força da Declaração de Lisboa, a prosseguir em conjunto um leque de objetivos, um dos quais “promover a implementação de projetos de cooperação específicos com vista a *reforçar a condição social da mulher*, em reconhecimento do seu *papel imprescindível para o bem-estar e desenvolvimento das sociedades*”³⁶⁹.

Em 2000, a CPLP aprovou a Resolução de Maputo, sobre Política de Género no âmbito da CPLP³⁷⁰, em que se decidiu promover o estreitamento do diálogo entre os países membros para o fortalecimento dos programas nacionais de promoção da *igualdade e dos direitos da mulher* e, por outro lado, recomendar a *inserção da perspectiva de género em todas as políticas* que visem um desenvolvimento sustentável da sociedade, sobretudo as de educação e saúde e, particularmente, nos programas de cooperação bilateral e multilateral desenvolvidos no âmbito da CPLP. Esta Resolução aborda, pela primeira vez, a importância da transversalidade das políticas de género em toda a ação da CPLP. Posteriormente decorreu em Lisboa a I Conferência Ministerial de responsáveis pela área da igualdade de Género, da qual resultou uma Declaração Final que insta os Estados-membros a

³⁶⁵ Cfr. INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO, 2010, op. cit.

³⁶⁶ Assim qualificado por VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit. p. 28.

³⁶⁷ Que veio a entrar em vigor em 1986. Em 1983, durante uma visita oficial a Cabo Verde, o então ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime Gama tornou pública a ideia de constituir uma organização composta por um grupo de países de língua portuguesa, com uma herança histórica e idioma comuns e uma visão compatível sobre o desenvolvimento e democracia, no seio da União Interparlamentar, entendendo que o processo mais adequado para descentralizar o diálogo dos sete países de língua portuguesa sitos em África, Europa e América seria realizar cimeiras rotativas bienais de Chefes de Estado ou de Governo. Na década de 90 do século XX, o processo materializou-se, com grande empenho do então Embaixador do Brasil em Lisboa, José Aparecido de Oliveira. José Aparecido de Oliveira (1929-2007) foi Embaixador do Brasil em Portugal entre 1992 e 1995.

³⁶⁸ Em novembro de 1989, realizou-se o I Encontro de Chefes de Estado e de Governo dos Países de Língua Portuguesa (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e S. Tomé e Príncipe), tendo resultado na criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), dedicado à promoção e difusão da Língua Portuguesa. Em fevereiro de 1994, reuniram-se em Brasília os Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores dos sete países, que recomendaram aos respetivos Governos a realização de uma Cimeira de Chefes de Estado e de Governo para adoção de um ato constitutivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Voltaram a reunir-se em Lisboa, em junho de 1995, onde reafirmaram a importância da constituição da CPLP e reiteraram os compromissos assumidos na reunião de Brasília, marcando a cimeira para o final do primeiro semestre de 1996, em Lisboa, precedida de uma reunião ministerial em Abril do mesmo ano, em Maputo. Nesse contexto, em 17 de Julho de 1996, realizou-se, em Lisboa, a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo que criou a CPLP, entidade internacional da qual são membros fundadores Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Em 20 de maio de 2002, após a independência, juntou-se-lhe Timor-Leste e, em 2014, no culminar de um polémico processo de adesão, a Guiné Equatorial tornou-se o nono membro de pleno direito. Adesão polémico e altamente questionável, porquanto a Guiné Equatorial, para além de apenas ter (formalmente) adotado o Português como língua oficial (além do Castelhanos e do Francês) após a adesão, é um país cujo ordenamento jurídico-penal consagra ainda a pena de morte, não obstante esta tenha sido *suspensa* (o que não equivale a *abolida*) por ocasião da adesão à CPLP.

³⁶⁹ Na Cimeira Constitutiva foram, desde logo, adotados dois documentos: a Declaração Constitutiva e os Estatutos da Comunidade.

³⁷⁰ Em 2 de fevereiro de 2000, na I Conferência de Chefes de Estado e de Governo, em Maputo.

cooperarem neste domínio. Mais recentemente, a CPLP tem realizado reuniões específicas para tratamento das questões de género, sobretudo por ser uma área particularmente problemática em alguns países africanos³⁷¹.

As principais fontes relativas emanadas pela CPLP sobre a temática da igualdade de género foram produzidas a partir de 2010³⁷²: a Resolução de Lisboa³⁷³, o Plano Estratégico de Cooperação para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres, a Declaração de Maputo³⁷⁴, o Plano de Ação 2016/2018³⁷⁵, o Plano de Ação para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres 2017-2020³⁷⁶, a Declaração de Dili³⁷⁷ (2016), a Declaração de Brasília³⁷⁸, a Resolução sobre a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres e Meninas na CPLP³⁷⁹ e a Declaração de Santa Maria³⁸⁰.

A CPLP tem estado também atenta ao alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Em 2017, constituiu uma *Rede para os ODS* que promove a partilha de experiências e parcerias para implementação da Agenda 2030³⁸¹.

A necessidade de incorporar a perspetiva de género nas políticas da CPLP e dos seus Estados-Membros foi firmada nos diversos encontros de Ministros e Chefes de Estado da CPLP e foi formalizada em várias Declarações e Resoluções, quer diretamente ligadas a esta temática – como as que resultaram da I, II, III e IV Conferências Ministeriais de responsáveis pela Área de Igualdade de Género na CPLP, de 2000, 2004, 2010, 2014 e 2016 quer noutras de âmbito sectorial com impacto e interligação à dimensão da igualdade de género, nomeadamente na área da Educação e Capacitação das Mulheres, da violência sobre as mulheres, da cooperação na Saúde e do VIH-SIDA. Em 2000, na I Reunião de Ministros da Igualdade de Género da CPLP, foi abordada pela primeira vez, a importância da transversalidade das políticas de género em toda a ação da CPLP. No mesmo ano, na I Conferência Ministerial de responsáveis pela área da igualdade de Género, em Lisboa, foi emanada uma Declaração Final que insta os Estados-membros a cooperarem neste domínio. Em 2008, realizou-se no Rio de Janeiro, a I Reunião Ministerial de políticas para mulheres e VIH/SIDA, que desenvolveu o cruzamento

³⁷¹ Designadamente naqueles onde ainda subsistem práticas contrárias à dignidade da pessoa humana, designadamente das mulheres e meninas, como o casamento infantil e a mutilação genital feminina.

³⁷² Vide sistematização das fontes sobre igualdade de género da CPLP no Anexo XII. A enumeração das resoluções que resultaram da reunião ministerial de Lisboa “Género, Saúde e Violência”, de 2010, não é exaustiva, contendo apenas as que se entendeu serem de maior destaque para a temática da igualdade de género.

³⁷³ Cfr. CPLP, Resolução de Lisboa, 2010.

³⁷⁴ Cfr. CPLP, Declaração de Maputo, 2012.

³⁷⁵ Cfr. CPLP, Plano de Ação para a Promoção da Igualdade de Género, 2016.

³⁷⁶ Cfr. CPLP, Plano de Ação para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres.

³⁷⁷ Cfr. CPLP, Declaração de Dili, 2016.

³⁷⁸ Cfr. CPLP, Declaração de Brasília, 2017.

³⁷⁹ Cfr. CPLP, Declaração de Santa Maria, XII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, 2018.

³⁸⁰ Cfr. CPLP, Resolução de Santa Maria sobre Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres e Meninas, XII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, XXIII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, 2018.

³⁸¹ Cfr. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIRO, 2017, op. cit.

entre as temáticas da Saúde e da Igualdade de Género. Em 2010, no III Congresso CPLP VIH /SIDA, em Lisboa, integrou-se na Declaração Final a perspetiva de género e salientou-se a feminização do VIH/SIDA. Ainda em 2010, na II Reunião de Ministros da Igualdade de Género, subordinada ao tema “Género, Saúde e Violência”, a CPLP emitiu diversas resoluções importantes, nomeadamente a Criação da Conferência de Ministros/as responsáveis pela igualdade de género na CPLP, a criação de um mecanismo de acompanhamento e de monitorização na área da Igualdade de Género, o reforço dos mecanismos de *mainstreaming* de género resultantes de Resolução de Maputo, a execução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e das resoluções da Cimeira do Cairo e dos princípios estabelecidos na Plataforma de Pequim, a criação de mecanismos de articulação internacional para a implementação da Resolução 1325 da ONU, o empreendedorismo feminino e erradicação da pobreza e o mapeamento das políticas de igualdade nos Estados membros.

1.5. A *United Cities and Local Governments* (UCLG): igualdade de género como fator da eficiência e qualidade dos governos regionais e locais.

Na *New Urban Agenda* da ONU de 2016³⁸², a UCLG³⁸³ introduziu o conceito de *direito à cidade e a territórios inclusivos* configurado como uma forma de renovação do contrato social a nível local, com enfoque na democracia local, participação dos cidadãos e *redução das desigualdades*³⁸⁴. O debate foca-se numa política social que enfatiza a universalidade dos direitos humanos e inclui uma forte perspetiva de género.

A UCLG entende o poder local como um *responsável estratégico pela igualdade de género* que pode fazer a diferença: aumentar o número de mulheres com participação política no poder local e manter uma preocupação com as necessidades das mulheres no desenvolvimento de políticas e serviços são fatores essenciais da promoção do desenvolvimento sustentável. Os governos locais e regionais encontram-se numa posição única na luta global pela igualdade de género e têm aptidão para produzir um grande impacto no estatuto das mulheres no mundo e na sua capacidade, uma vez que são o nível de governo mais próximo dos cidadãos. A sistemática integração de mulheres na governação aumenta a

³⁸² A *New Urban Agenda* foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) em Quito, Ecuador, em 20 de outubro de 2016.

³⁸³ A UCLG é uma organização internacional que sucedeu à *International Municipal Movement*, em 2004, quando governos locais e regionais decidiram unir as suas vozes face à comunidade internacional. É intermediária da *Global Taskforce of Local and Regional Governments* que congrega mais de 30 redes ativas a nível mundial e é parceira da Comissão Europeia com quem celebrou, em 2015, uma Parceria Estratégica para um período de cinco anos, em anexo a um Programa de Apoio de três anos (2015-2017) Reconhecida como a voz das mulheres eleitas para governos locais perante instituições internacionais, tanto ao nível das Nações Unidas como de instituições nacionais e participante ativa nos diferentes Comitês da ONU respeitantes ao melhoramento do estatuto das mulheres.

³⁸⁴ Cfr. UCLG, *Strategic Priorities 2016-2022*, 2016.

base democrática, a eficiência e a qualidade dos governos locais e regionais. O desenvolvimento sustentável exige que as mulheres sejam empoderadas e envolvidas nos governos locais enquanto *decision-makers*, planificadoras e gestoras, pelo que a perspectiva de género deve ser introduzida em todas as áreas da política e da gestão nos governos locais. Os problemas e desafios da Humanidade são globais mas desenrolam-se e têm de ser resolvidos a nível local.

O impacto das autoridades locais nas vidas das mulheres não consta da Plataforma de Pequim. Promover a participação política das mulheres faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio mas o seu papel catalítico deveria ser mais enfatizado na agenda pós-2015. Conseguir mais mulheres na política a nível local deveria ser um indicador de progresso na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Apoiar a participação das mulheres nos processos de decisão locais deveria fazer parte das estratégias nacionais e globais para a próxima década. Aumentar a participação política das mulheres irá não apenas fazer a diferença quanto às decisões tomadas mas desencadear a mudança de perceções e mentalidades que é necessária³⁸⁵.

A UCLG inclui, sua estrutura organizacional, um Comité Permanente para a Igualdade de Género, que trabalha em proximidade com a UN-Women, UN-Habitat e com a Comissão Huairou e que assegura ao *follow-up* de temas com relevância para a agenda de género internacional mas também assegura o mainstreaming de género no interior da própria organização. Todas as mulheres eleitas em países da rede integram o Comité, cujas atividades estão, no entanto, abertas a todos os membros da UCLG. A intervenção da UCLG pretende a promoção sobretudo das seguintes medidas, de grande importância à partilha de conhecimento sobre matérias relacionadas com a igualdade de género a nível local e com a experiência democrática: (i) criação de redes de mulheres eleitas nos diferentes continentes e no âmbito das secções da UCLG. Rede Metropolitana de Mulheres Eleitas³⁸⁶; (ii) recolha de informação sobre a participação das mulheres a nível local a nível mundial. A secção europeia da UCLG (CEMR) desenvolveu o denominado *Charter on Equality of Women and Men in Public Life*, ratificado por milhares de governos locais europeus³⁸⁷.

³⁸⁵ Cfr. The Equality Agenda of United Cities and Local Governments, Barcelona, 2013.

³⁸⁶ Idem.

³⁸⁷ Para informação adicional sobre o Charter on Equality of Women and Men in Public Life, v. <http://www.charter-equality.eu/formulaire-signataire?pass=0>, acedido em 27 de setembro de 2018.

2. Entidades de âmbito europeu: igualdade de género como área prioritária das políticas de desenvolvimento.

Apesar de a génese da União Europeia ter um pendor fundamentalmente económico³⁸⁸ a proteção dos direitos fundamentais assumiu-se desde cedo como uma das mais fortes preocupações das instâncias comunitárias, configurando-se hoje como um dos objetivos da União³⁸⁹. O *princípio da integração da perspetiva de género* encontra consagração expressa no artigo 8.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)³⁹⁰ e atribui à União a tarefa de eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres em todas as suas atividades³⁹¹. A legislação, a jurisprudência e as alterações aos Tratados têm contribuído para reforçar este princípio e a sua aplicação na União Europeia³⁹². Durante muito tempo, o principal objetivo de ação da União Europeia em matéria de não-discriminação era a prevenção de discriminação em função da nacionalidade e do género. No entanto, mais recentemente, os países-membros têm aprovado unanimemente novas competências para combater a discriminação em função do género, implementando o princípio de igualdade de tratamento entre mulheres e homens por exemplo em matéria de emprego³⁹³.

Desde 1957 que os tratados europeus consagram o princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual entre homens e mulheres. O artigo 153.º do TFUE³⁹⁴ permite que a União Europeia aja no domínio mais amplo da igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de trabalho. Neste contexto, permite a adoção de ações positivas para reforçar a autonomia das mulheres. Além disso, o artigo 19.º do TFUE contempla a possibilidade de adoção de legislação destinada a combater todas as formas de discriminação, designadamente em razão do género³⁹⁵. A União baseia-se num conjunto de valores, entre os quais a igualdade e promove ativamente a igualdade entre mulheres e homens³⁹⁶. Estes objetivos estão igualmente consagrados no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais³⁹⁷.

³⁸⁸ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit., p. 27.

³⁸⁹ Em 2007, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2001, foi equiparada pelo Tratado de Lisboa, em termos de valor jurídico, aos tratados.

³⁹⁰ Correspondente ao n.º 2 do artigo 3.º do TCE. V. JOUE n.º 83/118, de 30.03.2010.

³⁹¹ Artigo 8.º: Na realização de todas as suas ações, a União terá por objetivo eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres.

³⁹² V. sistematização das principais iniciativas de instâncias europeias sobre igualdade de género no Anexo XIV.

³⁹³ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Gender Balance in Decision-Making Positions, 2017.

³⁹⁴ Atualmente, no artigo 157.º TFUE.

³⁹⁵ A regulamentação para combater o tráfico de seres humanos, em especial de mulheres e de crianças, foi adotada com base nos artigos 79.º e 83.º do TFUE, enquanto o programa "Direitos, Igualdade e Cidadania" financia, entre outra, medidas que contribuam para a erradicação da violência contra as mulheres, com base no artigo 168.º do TFUE. Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, Igualdade entre Homens e Mulheres, 2018.

³⁹⁶ Cfr. artigos 2.º e 3.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia

³⁹⁷ Neste contexto, a União e os Estados-Membros comprometeram-se, na Declaração n.º 19 anexa à Ata Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa, a "lutar contra todas as formas de violência doméstica [...] para prevenir e punir tais atos criminosos, bem como para apoiar e proteger as vítimas" Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, 2018, op. cit.

O reconhecimento da igualdade de género como um princípio fundamental e a perspetiva dos direitos das mulheres como imperativo de desenvolvimento está presente não apenas nos objetivos internos da União Europeia mas igualmente na sua ação externa³⁹⁸. Em 2005, o Consenso Europeu³⁹⁹ identificou a igualdade entre mulheres e homens como um dos objetivos fundamentais para a redução da pobreza e consagra-a como uma questão transversal à Política de Desenvolvimento⁴⁰⁰. Nesse sentido, estabeleceu como uma das suas áreas prioritárias a promoção dessa igualdade no âmbito da política externa e de desenvolvimento da União, assumindo que continuará a utilizar as suas políticas de desenvolvimento para promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres. Além disso, incentiva as entidades empregadoras a adotar medidas preventivas de combate ao assédio sexual, reforça as sanções em caso de discriminação e prevê a criação, nos Estados-Membros, de organismos responsáveis pela promoção da igualdade de tratamento entre homens e mulheres.

Em 2007, no âmbito das relações com o continente africano, a Estratégia Conjunta África-UE afirmou o reforço do tecido interinstitucional das administrações entre África e a UE, integrando a dimensão da igualdade entre mulheres e homens em todas as estratégias, políticas, programas e ações. No mesmo ano, as Conclusões do Conselho sobre Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres na Cooperação para o Desenvolvimento e a adoção de uma estratégia europeia sobre esta matéria, vieram afirmar uma dupla abordagem: (i) melhorar a eficácia da integração da dimensão da igualdade de género, ao nível político, dos programas de cooperação e do reforço das capacidades institucionais; (ii) reorientar as ações específicas nos países parceiros para favorecer a emancipação das mulheres. Estas disposições impulsionaram um esforço de integração da dimensão da igualdade de género quer no diálogo político quer no planeamento estratégico, aos níveis nacionais e regionais, quer ainda no âmbito de novas modalidades da ajuda ao desenvolvimento.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁴⁰¹, em vigor desde 2010, assume particular importância enquanto instrumento legislativo relativo aos direitos fundamentais na União, sobretudo

³⁹⁸ Cfr. INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO, 2010, op. cit, p. 18.

³⁹⁹ O Consenso Europeu, assinado em dezembro de 2005, pelos Presidentes da Comissão, do Parlamento e do Conselho (e ao qual o Serviço Europeu de Ação Externa aderiu em 2014) define, pela primeira vez, o quadro de princípios comuns no âmbito do qual a União Europeia e os seus Estados Membros executarão as respetivas políticas de desenvolvimento, num espírito de complementaridade e em linha com o Tratado. Em 1992, o Tratado de Maastricht havia lançado as bases legais para a existência de uma política europeia de desenvolvimento e, em 2000, a Comissão aprovou o *Development Policy Statement*, limitado porém apenas à política de cooperação da própria Comissão Europeia. Largamente baseado nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), o Consenso Europeu tem como objetivo principal a erradicação da pobreza e divide-se em duas partes: (I) enumeração dos princípios e valores comuns à UE e EM; (II) prioridades e modalidades a prosseguir no quadro da política de desenvolvimento.

⁴⁰⁰ Em 2008, no Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária, as instituições da UE e os Estados Membros comprometeram-se a prestar uma ajuda adequada e efetiva às populações mais vulneráveis, a ter em conta as necessidades específicas das mulheres e das raparigas e a incorporar estratégias de proteção contra a violência sexual e a violência de género em todos os campos da ação humanitária.

⁴⁰¹ Cfr. UNIÃO EUROPEIA, Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2010.

considerando que é hoje amplamente aceite pela doutrina⁴⁰² e pela jurisprudência constitucional portuguesa o entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia de que o primado do direito comunitário sobre o direito nacional se estende também ao Direito Constitucional⁴⁰³. A questão é relevante num duplo sentido: (i) pela possibilidade de invocação de direitos previstos na CRP como fundamento da inaplicabilidade interna do Direito da União Europeia⁴⁰⁴; (ii) pela possibilidade de invocação de direitos consagrados nos tratados contra restrições nacionais fundadas em normas constitucionais.

Nesta medida, como salienta VIEIRA DE ANDRADE, a Carta constitui agora⁴⁰⁵ um “nível constitucional de direitos fundamentais” aplicável nas relações jurídicas comunitárias no âmbito da União Europeia, que confere aos cidadãos portugueses a titularidade dos direitos nela consagrados, oponíveis perante as respetivas autoridades nacionais⁴⁰⁶. O Plano de Ação para o período 2010-2015, aprovado pelo Conselho, que define as ações e indicadores destinados a reforçar o papel da UE na promoção da igualdade de género no desenvolvimento. Destaca-se ainda o papel da União Europeia na incorporação das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança e na adoção de orientações específicas de combate à violência sobre as mulheres e todas as formas de discriminação.

Entre 1975 e o presente, foram publicadas diversas Diretivas sobre igualdade de género que muito contribuíram para a evolução da posição das mulheres no espaço da União, destacando-se os que aportaram contributos em matéria criminal⁴⁰⁷, de igualdade remuneratória e de proteção social⁴⁰⁸, acesso ao emprego⁴⁰⁹, igualdade de tratamento entre mulheres e homens no trabalho⁴¹⁰, segurança e saúde de

⁴⁰² Nesse sentido, v. CARDOSO DA COSTA, O Tribunal Constitucional português e o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, in *Ab uno ad omnes*, 75 Anos da Coimbra Editora, 1998, p. 1363 e ss. Em sentido contrário, v. MACHADO, J. (2006), *Direito Internacional Público*, 3ª Edição, p. 73 e ss.

⁴⁰³ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit. p. 43.

⁴⁰⁴ Cfr. art. 8.º, n.º 4 CRP que constitui, como limite ao primado do direito da União Europeia, o “respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático” entre os quais se inclui o respeito pelos direitos, liberdades e garantias. VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit., p. 43.

⁴⁰⁵ Após o Tratado de Lisboa, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia passou a ter valor idêntico ao dos tratados, vinculando diretamente os Estados-membros quando apliquem direito da União.

⁴⁰⁶ VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit. p. 43.

⁴⁰⁷ Diretiva 2011/36/EU, do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 2011: prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas. Substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho; Diretiva 2011/99/EU, do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 2011: Estabelece a decisão europeia de proteção com vista a proteger uma pessoa “contra um ato criminoso de outra pessoa que possa pôr em perigo a sua vida, integridade física ou psicológica, dignidade, liberdade pessoal ou integridade sexual” e a autorizar uma autoridade competente de outro Estado-Membro a continuar a proteção da pessoa no seu território; Diretiva 2012/29/EU, do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 2012: Estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do CONSELHO.

⁴⁰⁸ Diretiva 75/117/CEE do CONSELHO, de 1975: Princípio da igualdade de remuneração entre os trabalhadores masculinos e femininos e Diretiva 79/7/CEE do CONSELHO, de 1978: Realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social.

⁴⁰⁹ Diretiva 76/207/CEE do CONSELHO, de 1976: Acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho.

⁴¹⁰ Diretiva 86/613/CEE do CONSELHO, de 1986: Aplicação do princípio da Igualdade de tratamento entre mulheres e homens trabalhadores, incluindo na agricultura, por conta própria e proteção das trabalhadoras por conta própria grávidas e puérperas, Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 2000: Igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional e Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e Conselho, de 2006: Aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres no domínio do emprego (revoga as Diretivas 75/117/CEE, 76/207/CEE e 97/80/CE, 98/52/CE, 96/97/CE e 2002/73/CE) e Diretiva 2010/41/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2010: aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente. Revoga a Diretiva 86/613/CEE do CONSELHO.

trabalhadoras grávidas⁴¹¹, licença parental⁴¹², discriminação com base no sexo⁴¹³, trabalho a tempo parcial⁴¹⁴, igualdade de género na contratação pública de bens e serviços⁴¹⁵, conciliação da vida familiar e profissional⁴¹⁶.

Sob outras formas, são igualmente de referir outros diplomas importantes, que versam sobre políticas públicas europeias para a igualdade⁴¹⁷ nomeadamente sobre a posição das mulheres na política internacional⁴¹⁸, a criação do EIGE⁴¹⁹, a implementação da igualdade de género em matéria de emprego⁴²⁰, conciliação da vida familiar e profissional⁴²¹ ou acesso das mulheres a posições de liderança⁴²².

Em 2016, a pedido da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros do Parlamento Europeu (FEMM), foi publicado um estudo que oferece uma visão de conjunto do orçamento da União dedicado à igualdade entre homens e mulheres em certos Estados-Membros⁴²³.

Em 2010, a Comissão adotou a Carta das Mulheres, com o objetivo de reforçar a promoção da igualdade entre homens e mulheres na Europa e no mundo. Em dezembro de 2015, na sequência e continuação

⁴¹¹ Diretiva 92/85/CEE do CONSELHO, de 1992: Introdução de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho;

⁴¹² Diretiva 96/34/CE do CONSELHO de 1996: Acordo-Quadro sobre licença parental, celebrado entre a BusinessEurope, a Ueapme, o CEEP e a CES e Diretiva 2010/18/EU, do CONSELHO, de 2010: aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental, celebrado entre a BusinessEurope, a Ueapme, o CEEP e a CES e que revoga a Diretiva 96/34/CE;

⁴¹³ Diretiva 97/80/CE do CONSELHO, de 1997: Ónus da prova nos casos de discriminação baseada no sexo;

⁴¹⁴ Diretiva 97/81/CE do CONSELHO, de 1997: Acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES;

⁴¹⁵ Diretiva 2004/113/CE do CONSELHO, de 2004: aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento;

⁴¹⁶ Regulamento (CE) n.º 29/2004 da COMISSÃO EUROPEIA, de 2004: Conciliação da vida profissional e da vida familiar;

⁴¹⁷ Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres (2011-2020) do CONSELHO, de 2011, que reafirma a estreita relação que existe entre a Estratégia da Comissão para a igualdade entre homens e mulheres 2010-2015 e a Estratégia *Europa 2020: a estratégia da União Europeia para o emprego e um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*; The Policy on Gender Equality in Portugal, do PARLAMENTO EUROPEU, de 2013: análise de dados, legislação e políticas em Portugal sobre as seis áreas prioritárias referidas no *European Roadmap for Equality between Women and Men (2006-2010)*, demonstrando um significativo progresso no desenvolvimento de legislação e programas de promoção da Igualdade de género mas a persistência de diversos obstáculos a uma plena igualdade de género. Demonstrou ainda que o progresso neste domínio estagnou ou mesmo reverteu em Portugal no contexto da crise económica e respetivas medidas de austeridade; Regulamento (UE) n.º 606/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2013: reconhecimento mútuo de medidas de proteção em matéria civil, a fim de garantir que as medidas de proteção civil sejam reconhecidas em toda a EU. Reforça a Diretiva 2011/99/UE do Parlamento Europeu e do Conselho; QFP 2014-2020, da União Europeia, de 2013: Quadro Financeiro Plurianual; Regulamento (UE) n.º 1381/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2013: criou o Programa "Direitos, Igualdade e Cidadania" para o período de 2014 a 2020. Por último, de salientar o Plano de Ação sobre o Género para 2016-2020 enfatiza, pela primeira vez, quatro pilares temáticos, no sentido de áreas cuja intervenção pode transformar as vidas de mulheres e crianças: (i) integridade física e psicológica de meninas e mulheres; (ii) promoção de direitos sociais e económicos e do empoderamento de meninas e mulheres; (iii) fortalecimento da voz e da participação das meninas e mulheres; (iv) transformação da cultura institucional para uma implementação mais eficaz dos compromissos da União Europeia. Outro aspeto novo é a extensão da análise de género sistematicamente a todas as ações externas da União Europeia, como projetos e programas bilaterais e regionais. Recomenda também aos Estados-membros a utilização de dados e informação desagregada por sexo.

⁴¹⁸ 2006/2057(INI) do PARLAMENTO EUROPEU, de 2006: As Mulheres na Política Internacional e Resolução n.º 2006/2009 (INI) do PARLAMENTO EUROPEU de 2006: Perspetiva das Mulheres no Comércio Internacional e Resolução 2007/2182 (INI) do Parlamento Europeu, de 2007: *Gender mainstreaming* nas relações internacionais da EU.

⁴¹⁹ Regulamento (CE) n.º 1922/2006 do PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 2006: Cria o Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE).

⁴²⁰ Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2006/54/EC do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO de 5 de julho de 2006 sobre a implementação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento para homens e mulheres em matéria de emprego e Declaração do Trio de Presidências (Alemanha, Portugal e Eslovénia), de 2007: Promoção da igualdade de géneros na União Europeia e o apoio do reforço da dimensão do género na Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego.

⁴²¹ Regulamento (CE) n.º 20/2009 da Comissão Europeia, de 2009: conciliação da vida profissional e familiar.

⁴²² COMISSÃO EUROPEIA, Women and men in leadership positions in the European Union, da Comissão Europeia, 2013, que efetua uma análise da representatividade das mulheres nos Conselhos de Administração das empresas europeias.

⁴²³ The Use of Funds for Gender Equality in Selected Member States – Study for the FEMM Committee, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571393/IPOL_STU\(2016\)571393_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571393/IPOL_STU(2016)571393_EN.pdf), acedido em 11.07.2019.

da Estratégia para a igualdade entre mulheres e homens (2010-2015), a Comissão apresentou o *Compromisso Estratégico para a Igualdade de Género (2010-2015)*, centrado em cinco domínios prioritários, entre os quais se conta a promoção da igualdade entre mulheres e homens nas tomadas de decisão⁴²⁴.

Na sequência do referido Compromisso Estratégico, a COMISSÃO EUROPEIA publica anualmente o Relatório sobre a Igualdade entre Homens e Mulheres na União Europeia⁴²⁵. No mais recente Relatório, de 2019⁴²⁶, a Comissão Europeia apresenta conclusões sobre a posição das mulheres no processo decisório⁴²⁷ em que importa atentar, pela sua estreita relação com o tema em análise: (i) a participação das mulheres nos parlamentos (nacionais) é crucial para o incremento da representatividade, responsabilidade⁴²⁸ e qualidade das democracias e tem um profundo impacto na prática política; (ii) o aumento do número de mulheres no poder gera uma maior qualidade da governação a nível regional e local; (iii) apesar da introdução de um vasto leque de instrumentos destinados a promover a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no acesso a cargos políticos, a ausência de estratégias de longo prazo e a falta de impulso de mudança por parte dos partidos políticos e governos explica o lento progresso da representatividade política das mulheres. Nove Estados-Membros, entre os quais Portugal, adotaram quotas para as eleições legislativas⁴²⁹; (iv) a aplicação de quotas às listas é uma medida insuficiente para atingir a paridade. São necessárias ações adicionais, como sanções para o incumprimento que sejam fortes e efetivamente aplicadas, utilização de mecanismos do tipo fecho *éclair* e garantias de que as mulheres obtêm representatividade em lugares eletivos. Além disso, o sucesso a curto prazo nem sempre é sustentável e não deve ser encarado como uma conquista irreversível⁴³⁰. Os partidos políticos são obstáculos à igual representatividade de mulheres e homens no cenário político, uma vez que são eles que estabelecem a política partidária e procedem à seleção dos candidatos às

⁴²⁴ Os cinco domínios prioritários definidos são (i) Aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho e a igualdade em termos de independência económica; (ii) reduzir as disparidades salariais, de rendimentos e de pensões entre homens e mulheres e, por conseguinte, combater a pobreza entre as mulheres; (iii) promover a igualdade entre homens e mulheres nas tomadas de decisão; (iv) combater a violência baseada no género e proteger e apoiar as vítimas; (v) promover a igualdade de género e os direitos das mulheres em todo o mundo. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, *Compromisso Estratégico para a Igualdade de Género 2016-2019*, 2015.

⁴²⁵ V. os principais Relatórios publicados no seio da Comissão, no Anexo XIX.

⁴²⁶ COMISSÃO EUROPEIA, *Relatório Anual sobre Igualdade entre Homens e Mulheres na União Europeia 2019*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, p. 33.

⁴²⁷ Cfr. Relatório Anual sobre Igualdade entre Mulheres e Homens na União Europeia, págs. 33-43 in https://cld.pt/dl/download/184867e9-f0a1-404a-8a7b-38b86fbcdaab/annual_report_ge_2019_en_1.pdf, acedido em 11.07.2019.

⁴²⁸ *Accountability*, no original

⁴²⁹ Bélgica, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Polónia, Portugal e Eslovénia (cfr. COMISSÃO EUROPEIA, *Relatório Anual sobre Igualdade entre Homens e Mulheres na União Europeia*, 2019, p. 34). Tendo aumentado a respetiva representatividade das mulheres em todos eles, exceto na Croácia. Portugal e Espanha foram os únicos países onde o número de mulheres efetivamente eleitas para o Parlamento se aproximou significativamente da percentagem definida nos instrumentos legais. Em todos os outros casos, o limiar das quotas permanece inatingido: a proporção de mulheres nos parlamentares eleitos ficou 8 p.p. abaixo o limiar legal na Polónia e Irlanda, 11 p.p. na Bélgica e Eslovénia, 13 p.p. na Grécia e mais de 20 p.p. na Croácia e na França (idem).

⁴³⁰ Há casos em que se verifica uma efetiva reversibilidade, como a Eslovénia, onde após a introdução das quotas (de 35%) em 2011, a proporção de mulheres no parlamento nacional subiu de 16,7% para 35,6% mas que, em 2018, caiu drasticamente para 27,8%.

eleições⁴³¹; (v) há evidência que sugere segregação de género na atribuição das pastas ministeriais⁴³²; (vi) a conclusão mais importante do Relatório, para o que nos ocupa na presente tese, é a que dá conta de que não existe mudança ao nível regional e local. A representatividade das mulheres nos parlamentos regionais da União permanece inalterada desde 2017⁴³³ e, em toda a União, apenas 14,9% de mulheres ocupam a posição de líder do executivo (*Mayor* ou equivalente).

Para além do contexto comunitário, importa analisar também a perspetiva do Conselho da Europa sobre a temática da igualdade de género, sobretudo pela tónica que tem colocado na necessidade de empoderamento das mulheres no setor público e político e pelo destaque conferido à sua participação política a nível regional e local.

2.1. O Conselho da União Europeia: o impacto positivo da igualdade de género na vida dos homens e na sociedade como um todo.

O Conselho é um polo de decisão essencial da União Europeia. Negoceia e adota atos legislativos, a maior parte das vezes em conjunto com o Parlamento Europeu, pelo processo legislativo ordinário de codecisão⁴³⁴. Nesse contexto, tem estado na origem de diversa legislação europeia de relevo para o tratamento da questão da igualdade de género. Desde logo, em 1975, a Diretiva 75/117/CEE, sobre o princípio da igualdade de remuneração entre os trabalhadores masculinos e femininos. Posteriormente e até ao início do século XXI, o Conselho prosseguiu com Diretivas de pendor laboral até que, com a criação do EIGE em 2006⁴³⁵, a sua perspetiva se direcionou também para o desenvolvimento⁴³⁶. O

⁴³¹ Em 2018, apenas um quinto dos líderes dos maiores partidos políticos da União Europeia eram mulheres e não se tem verificado qualquer progresso desde 2011 (ano em que foram recolhidos pela primeira vez dados sobre esta matéria a nível da EU). Na República Checa, Hungria, Malta e Eslováquia nenhum dos grandes partidos políticos é liderado por uma mulher.

⁴³² Em novembro de 2018, 25 Estados-Membros tinham um Primeiro-Ministro do sexo masculino, com exceção da Alemanha, Reino Unido e Roménia. Também a vasta maioria (69,5%) dos Ministros eram homens. Em novembro de 2018, dois terços (65,9%) dos ministérios liderados por homens eram de Negócios Estrangeiros, Administração Interna, Defesa, Justiça ou Economia. Pelo contrário, 40,4% do total de Ministras (e apenas 19,4% dos Ministros) detinha pastas relacionadas com funções socioculturais.

⁴³³ Embora tenha havido um muito ligeiro aumento das Presidentes destes órgãos (de 21,5%, em 2017 para 22,2% em 2018). Em Itália, Roménia, Eslováquia e Hungria, quatro quintos dos lugares nos parlamentos regionais são ocupados por homens. Nos órgãos executivos verificou-se um *decrécimo* na representatividade das mulheres (de 36% para 35,6%) sendo a liderança destes órgãos ainda vincadamente masculina, com apenas 14,8% de mulheres líderes de executivos regionais. A nível local, apenas na Suécia se atingiu a percentagem de 40% de mulheres nas assembleias locais. Na Grécia, Croácia, Chipre e Roménia, mais de 80% dos lugares em parlamentos locais são ocupados por homens.

⁴³⁴ O Conselho é também responsável pela coordenação das políticas dos Estados-Membros em domínios específicos, como as políticas económicas e orçamentais, a educação, cultura, juventude e desporto e a política de emprego.

⁴³⁵ Através do Regulamento (CE) n.º 1922/2006.

⁴³⁶ E também a da Comissão e do Parlamento Europeu. Cfr. por todos o Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres 2011-2020. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Pacto Europeu para a Igualdade de Homens e Mulheres (2011-2020). *Jornal Oficial da União Europeia*, 1, 2011, págs. 1-7.

Conselho da União Europeia emitiu diversas *Conclusões* sobre igualdade de género⁴³⁷ destacando-se sobretudo as que respeitam à avaliação da Plataforma de Ação de Pequim⁴³⁸. Em 2015, o Conselho adotou o Plano de Ação sobre o Género para 2016-2020 da União Europeia (PAG II)⁴³⁹. O novo Plano realça a necessidade de realização do pleno e igual gozo pelas mulheres de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, da igualdade entre homens e mulheres e da emancipação das mulheres. O Plano tem como objetivo *reforçar a igualdade de género e o empoderamento das mulheres na ação externa da União*. O Conselho reconhece, por um lado, os progressos a nível mundial no sentido de se alcançar a igualdade de género, e, por outro, os desafios que ainda subsistem. Em quase todos os países, as mulheres ainda não estão em pé de igualdade com os homens⁴⁴⁰. O Conselho reitera o compromisso assumido pela União e os Estados-Membros de promover o exercício pleno de todos os direitos humanos pelas mulheres, a igualdade de género e o empoderamento das mulheres a título de prioridade em todos os domínios de ação.

As Conclusões do Conselho mais recentes sobre esta matéria são de 2018⁴⁴¹ e versam sobre a execução do PAG II e o reforço da igualdade de género e o empoderamento das mulheres no contexto da ação externa da União⁴⁴².

Para além dos pontos já anteriormente abordados, o Conselho destaca agora também a importância de uma forte colaboração da sociedade civil na execução do PAG II⁴⁴³ e reitera a necessidade de envolver os homens na eliminação das desigualdades de género, promovendo o seu papel ativo na luta contra normas sociais discriminatórias e estereótipos de género.

⁴³⁷ Em 2006, Conclusões do Conselho sobre Emprego, Política Social, Saúde e Consumo; em 2010, Conclusões do Conselho sobre o Pacto Europeu para a Igualdade de Género 2011-2020; em 2011, Conclusões do Conselho sobre Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres (2011-2020), JO C 155, de 25.5.2011, p. 10. Vide a sistematização das principais Conclusões do Conselho da União Europeia sobre igualdade de género no Anexo XXVIII.

⁴³⁸ Em 1999, as Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Mulheres nos Processos de Decisão; em 2003, as Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Representação das Mulheres nos Centros de Decisão Económica; em 2008, as Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Mulheres no Processo de Decisão Política; em 2009, as Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Pequim + 15: uma Revisão do Progresso; em 2014, as Conclusões do Conselho de 11 de dezembro de 2014 – Igualdade entre os sexos na UE: caminho a seguir após 2015. Balanço de 20 anos de implementação da Plataforma de Ação de Pequim (16891/14).

⁴³⁹ Elaborado com base no documento de trabalho conjunto da Comissão e do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) sobre a Igualdade de género e a emancipação das mulheres: transformar a vida das raparigas e mulheres através das relações externas da UE (2016-2020).

⁴⁴⁰ No que diz respeito aos rendimentos, à educação de qualidade, à formação profissional e ao acesso à saúde ou à tecnologia. Os conflitos, o impacto das alterações climáticas, as catástrofes naturais e as deslocações forçadas agravam ainda mais a situação. A violência sexual e com base no género é utilizada para fins políticos, económicos e militares. Neste contexto, o Conselho saudou vivamente a atribuição do Prémio Nobel da Paz de 2018 a quem trabalha para pôr termo à utilização da violência sexual como arma de guerra e em conflitos armados.

⁴⁴¹ Adotadas pelo Conselho na sua 3654.^a reunião realizada em 26 de novembro de 2018.

⁴⁴² Cfr. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Conclusões do Conselho 14551/18, 2018.

⁴⁴³ 2010: Conclusões do Conselho sobre o Pacto Europeu para a igualdade de Género 2011-2020; 185

2011: Conclusões do Conselho, de 7 de março de 2011, sobre Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres (2011-2020); 2018: Conclusões do Conselho sobre a execução do Plano de Ação II da UE em matéria de Igualdade de Género em 2017, o sentido de reforçar a igualdade de género e o empoderamento das mulheres no contexto da ação externa da União.

Nesse contexto específico, emitiu também outras Conclusões⁴⁴⁴ onde defende que a promoção do estatuto da mulher e da igualdade de género não pode prescindir de uma maior atenção ao envolvimento *dos homens* na prossecução desse mesmo objetivo, bem como ao impacto positivo que a igualdade de género comporta *para os homens e para a sociedade* no seu conjunto. O Conselho entende que a questão da igualdade de género não foi ainda tratada na sua globalidade e alerta para a necessidade de que o envolvimento dos homens nesta matéria vá além da (também muito necessária) conciliação entre a vida profissional e a vida privada. Embora reconheça existir uma tendência positiva, o Conselho reafirma que os Estados-Membros devem aumentar consideravelmente os esforços destinados aos objetivos de desempenho indicados no PAG II como ponto de partida para uma abordagem atenta às questões de género e transformadora em toda a ação externa da União⁴⁴⁵.

Nesse sentido, recomenda veementemente aos Estados-membros que assegurem a igualdade de oportunidades de carreira para ambos os sexos, tendo em especial consideração a dominância dos homens em lugares de decisão.

2.2. A Comissão Europeia: a promoção da igualdade de género no processo de decisão

Embora a situação não seja uniforme nos diversos Países-Membros, as mulheres estão, em geral, sub-representadas em posições de decisão na União Europeia, facto que é particularmente visível nos domínios das empresas *e da política*⁴⁴⁶. As causas desta constatada sub-representação das mulheres nos processos e posições de decisão são múltiplas e complexas, englobando a tradicional estereotipação dos papéis de género, a falta de apoio a mulheres e homens na harmonização das funções de cuidado com as responsabilidades laborais e sobretudo a tradicional cultura organizacional e política, ainda marcadamente masculina. Nesse âmbito, a Comissão Europeia tem produzido vasta literatura especializada, nomeadamente sobre igualdade de participação das mulheres e dos homens nos

⁴⁴⁴ Nomeadamente em 2006, as conclusões do Conselho sobre o Papel dos Homens na Igualdade de Género Cfr. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Men and Gender Equality, 2006.

⁴⁴⁵ As normas mínimas de desempenho são as seguintes: 1) A pontuação 0 no marcador de género da OCDE/CAD (um marcador que atribui uma pontuação a projetos com base em quão significativa é a sua dimensão de género) é sempre justificada; 2) é feita uma análise de género para todos os setores prioritários; 3) são usados dados desagregados por sexo em todo o ciclo dos projetos e programas e em toda a programação; 4) estão disponíveis e são utilizados atempadamente no ciclo dos programas e na programação conhecimentos especializados em questões de género; 5) são selecionados, para comunicação de informações a seu respeito, objetivos do PAG II. Preconiza a integração da perspetiva de género em 85 % de todas as novas iniciativas da UE até 2020.

⁴⁴⁶ Nas empresas: em abril de 2016, dos membros dos Conselhos de Administração das maiores empresas cotadas em bolsa nos países-membros da UE, apenas 23,3% eram mulheres; no âmbito da liderança política: em maio de 2016, da totalidade dos parlamentares da União Europeia (entre parlamentos unicamerais, bicamerais, câmaras baixas e altas) 71% eram homens e apenas 29% mulheres. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Gender Balance in Decision-Making Positions, 2017.

processos de decisão a todos os níveis, o papel dos homens na igualdade de género⁴⁴⁷ e sobre as mulheres em posições de liderança⁴⁴⁸.

A Comissão Europeia desenvolve ainda políticas e medidas concretas em diversos domínios da temática da igualdade de género⁴⁴⁹ e diversos outros, dos quais se destacam, pelo relevo que têm no objeto do presente estudo: (i) *Igualdade de género e liderança*: a partir da publicação do Compromisso Estratégico para a Igualdade entre Mulheres e Homens⁴⁵⁰ a Comissão Europeia trouxe a questão das mulheres na liderança para o topo das agendas políticas em 2010. Em 2011, apelou à autorregulação das empresas para assegurar um melhor equilíbrio de género nos respetivos Conselhos de Administração. Um ano mais tarde, o relatório de acompanhamento sobre as mulheres no processo de decisão económico e empresarial da União Europeia revelou a *inexistência de progresso visível* e uma consulta pública confirmou que era necessária atuação adicional; (ii) *Elaboração de uma base de dados* sobre mulheres e homens em posições de poder: a base de dados fornece dados sobre mulheres e homens em posições de decisão sobre 35 países europeus, nas áreas da justiça, economia e finanças, parceiros sociais e organizações não-governamentais, ambiente e comunicação social e também, com especial importância para a área em análise no presente trabalho, da política e administração pública; (iii) *Criação da Rede Europeia de Promoção das Mulheres nos Processos de Decisão na Política e na Economia*, pra promoção do aumento do número de mulheres em posições de decisão, na política e na economia⁴⁵¹, que incluiu a importância da orientação, trabalho em rede e exemplos para a progressão das mulheres na carreira; as quotas como instrumento de promoção da igualdade de género na política e nos conselhos de administração das empresas⁴⁵²; as diferenças salariais entre homens e mulheres na

⁴⁴⁷ Matéria igualmente muito enfatizada, sobretudo na última década, pelo Conselho da União Europeia. Cfr. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Men and Gender Equality*, 2006.

⁴⁴⁸ Em 2006, “A Igualdade de Participação das Mulheres e dos Homens nos Processos de Decisão a Todos os Níveis”; 2007: *Estratégia para a Igualdade de Género na Política de Desenvolvimento*; em 2010, *Empenhamento Reforçado na Igualdade entre Mulheres e Homens*. Uma Carta das Mulheres; em 2010, *Estratégia Europa 2020*; em 2012, *Roteiro para a igualdade entre homens e mulheres (2006-2010)*; em 2012, *Study on the Role of Men in Gender Equality in Portugal e The Role of Men in Gender Equality – European Strategies & Insights*; em 2013, *Women and Men in Leadership Positions in the European Union*; em 2015, *Report on Equality Between Men and Women 2015*; e, 2016, *Compromisso Estratégico para a Igualdade de Género e em 2017, Report on Equality between Women and Men in the EU 2017*. Vide Anexo XXI.

⁴⁴⁹ Por exemplo, na área da eliminação do sexismo na linguagem. Verifica-se uma longa tradição de utilização de designações diferentes para conteúdos funcionais idênticos, consoantes sejam exercidos por mulheres ou por homens, que comportam igualmente uma diferença de estatuto, que por sua vez se reflete em diferenças salariais baseadas em discriminação de género e não na diferenciação do trabalho realizado. Tais conteúdos funcionais, aplicáveis sobretudo a um género e que têm um respetivo aplicável ao outro género devem ser cuidadosamente examinados. Se não refletirem uma genuína diferença na natureza do trabalho desenvolvido devem ser alterados e aplicada a mesma designação para ambos os sexos. Subsistem, na verdade, designações de conteúdos funcionais idênticos com discriminação segundo o sexo, como por exemplo, *sales clerk, Assistant Manager, Technician, Office Manager, Tailor, Personal Assistant, Administrator, Chef* (no masculino) e *shop assistant, manager’s assistant, operator, typing supervisor, seamstress, secretary e cook*.

⁴⁵⁰ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, *Estratégia Europa 2020*, 2010.

⁴⁵¹ Esta plataforma de discussão de estratégias de sucesso e boas práticas para incrementar o equilíbrio de género nas posições de poder e decisão, nomeadamente sobre a importância da orientação e apresentação de exemplos para a progressão das mulheres na carreira; estabelecimento de quotas como instrumento da igualdade de género em posições de poder nas empresas e na política; diferenças salariais na gestão; envolvimento dos gestores de topo na promoção das mulheres em posições de liderança nas suas empresas e organizações. https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/discrimination/gender-equality_en, acedido em 26.02.2018.

⁴⁵² Sobre a igualdade entre mulheres e homens na administração de empresas, vide SARA FALCÃO CASACA, *A Igualdade entre Homens e Mulheres e a Tomada de Decisão na Esfera Económica: o Longo Percurso dos Instrumentos Normativos*, Revista do CEJ, 2014, p. 173-199.

gestão; o papel dos homens líderes políticos e económicos na promoção das mulheres em posições de decisão nas suas organizações.

Nos termos do disposto no Compromisso Estratégico para a Igualdade de Género 2016-2019⁴⁵³ a Comissão Europeia entendeu manter os cinco domínios temáticos prioritários já definidos, colocando especial tónica na promoção da igualdade entre mulheres e homens no processo de tomada de decisão⁴⁵⁴. Nos últimos anos, destaca-se uma abrangente análise comparativa entre os quadros normativos sobre não-discriminação adotados pelos diversos Estados-membros⁴⁵⁵ e, já em 2019, o Relatório anual sobre Igualdade entre Homens e Mulheres na União Europeia. Na maior parte dos países da União Europeia⁴⁵⁶, os ordenamentos jurídicos nacionais incluem legislação anti discriminação que vai além do exigido pelas Diretivas comunitárias⁴⁵⁷. Não obstante, há ainda países⁴⁵⁸ cuja legislação ainda não contempla expressamente a proibição de discriminação com base na idade e na orientação sexual. Outros ainda⁴⁵⁹ embora contenham proibições não previstas nas Diretivas, não incluem a orientação sexual. Não obstante este enquadramento, em 2016 as posições de topo do poder político na Europa foram quase exclusivamente preenchidas por pessoas do sexo masculino⁴⁶⁰. A nível local, em média, a participação de mulheres nos parlamentos atingiu os 25%. Porém, a tendência positiva de crescimento foi *menos estável a nível local* do que nos níveis regional e nacional.

2.3. O Parlamento Europeu: medidas ao nível dos partidos políticos

O Parlamento Europeu sempre foi um forte defensor do princípio da igualdade entre homens e mulheres e tem desempenhado um papel de grande relevo no apoio à política da igualdade de oportunidades, em particular por via da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros

⁴⁵³ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Compromisso Estratégico para a Igualdade de Género, 2016.

⁴⁵⁴ Aumentar a participação das mulheres no mercado laboral e a igualdade entre os géneros em termos de independência económica; Reduzir as disparidades de género nas remunerações, rendimentos e pensões e, assim, combater a pobreza entre as mulheres; *Promover a igualdade entre homens e mulheres no processo de tomada de decisão*; Combater a violência de género e defender e apoiar as vítimas; e Promover a igualdade de género e os direitos das mulheres em todo o mundo.

⁴⁵⁵ V. COMISSÃO EUROPEIA, A Comparative Analysis of non-discrimination Law in Europe, 2015 e LANSKI, GHOSH, MÉDA E RANI (ed.) Women, Gender and Work (Vol. 2), Institute of Labour Office, 2017.

⁴⁵⁶ Nomeadamente na Bélgica, Bulgária, Croácia, França, Hungria, Polónia, Roménia, Espanha e Suécia (CHOPIN e GERMAINE, A Comparative Analysis of non-Discrimination Law in Europe 2015, Luxemburgo, 2017, p. 11).

⁴⁵⁷ Em França, por exemplo, em 2016, foram adicionados ao ordenamento jurídico diversos campos de proteção contra a discriminação, como a perda de autonomia, a expressão noutro idioma que não o Francês, a vulnerabilidade económica e a identidade de género.

⁴⁵⁸ E.g. na Turquia.

⁴⁵⁹ E.g. a República da Macedónia. Na Islândia, não existe ainda uma lei anti discriminação, resultando a proteção contra a discriminação unicamente da Constituição e de alguma legislação geral muito fragmentada. V. CHOPIN e GERMAINE, 2017, op. cit.

⁴⁶⁰ Menos de 11% dos países atingiram o mínimo de 40% para cada sexo, sendo a média de mulheres chefes de governo (nacional), chefes de governos regionais ou chefes de governos locais inferior a 17% (CONSELHO DA EUROPA, 2017, op. cit.).

(FEMM). No tocante à igualdade de tratamento no mercado laboral, o Parlamento Europeu desenvolve a sua atividade com base no processo legislativo ordinário (codecisão)⁴⁶¹. Além disso, o Parlamento tem contribuído para o desenvolvimento geral das políticas relacionadas com a igualdade entre mulheres e homens⁴⁶², elaborando relatórios de iniciativa e chamando a atenção de outras instituições para questões específicas, como a pobreza⁴⁶³, a violência exercida contra as mulheres⁴⁶⁴, a conciliação entre a vida familiar e profissional⁴⁶⁵ e, sobretudo para o que nos ocupa, sobre as mulheres no processo de decisão político⁴⁶⁶.

Neste domínio, há que destacar a Resolução sobre igualdade de género no processo de decisão político de 2012 na qual o Parlamento Europeu identificava a prevalência de disparidades, apesar das inúmeras ações empreendidas e a estagnação da representação das mulheres na tomada de decisão política e não uma desejável melhoria linear. Identifica a igualdade de representação de mulheres e homens na tomada de decisão política como uma questão de *direitos humanos* e de justiça social e um requisito essencial da democracia e que a persistente sub-representação das mulheres constitui um défice democrático que fragiliza a legitimidade da tomada de decisão quer na União Europeia, quer ao nível dos Estados-membros. A Resolução convoca a CEDAW nomeadamente quanto à recomendação para que os Estados Partes adotem todas as medidas, incluindo medidas positivas, tendentes a eliminar a discriminação contra as mulheres na vida política e pública, bem como a Declaração de Pequim e a Plataforma de Ação sobre as mulheres no poder e na tomada de decisão, realçando que a igualdade de participação é uma condição necessária ao reforço da democracia e ao seu correto funcionamento. Essa participação ativa das mulheres, em condições idênticas às dos homens, deverá, além disso, ocorrer *em todos os níveis da tomada de decisão* é, sob pena de prejuízo para a democracia e para o

⁴⁶¹ Como ocorreu, por exemplo, com a Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 20 de novembro de 2013, sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à melhoria do equilíbrio entre homens e mulheres no cargo de administrador não-executivo das empresas cotadas em bolsa e a outras medidas conexas (JO C 436 de 24.11.2016, p. 225) e com a Revisão da Diretiva 92/85/CEE, em que o Parlamento defendeu um período de licença de maternidade de 20 semanas totalmente remuneradas. Não tendo sido logrado acordo entre o Parlamento e o Conselho sobre a proposta da Comissão, esta retirou a proposta e substituiu-a pelo Roteiro para a iniciativa *New Start to Address the Challenges of Work-life Balance Faced by Working Families*.

⁴⁶² Vide as principais iniciativas do Parlamento Europeu em matéria de igualdade de género no Anexo XX.

⁴⁶³ Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, *Poverty has a Female Face: Economic Crisis Hit Women Hardest*, *Business*, 2006.

⁴⁶⁴ Aprovação de um relatório de iniciativa legislativa que solicita uma iniciativa legislativa por parte da Comissão com base no artigo 84.º do TFUE para promover e apoiar a ação dos Estados-Membros no domínio da prevenção da violência contra as mulheres e as raparigas; a presente resolução inclui uma série de recomendações e a Comissão FEMM criou um grupo de trabalho especial para lhe dar seguimento; a capacitação das mulheres e raparigas: o *Dia Internacional da Mulher de 2019* centrou-se no *poder das mulheres na política*. O tema escolhido é um elemento central dos direitos das mulheres, na medida em que define a capacidade de participação e de decisão das mulheres na governação coletiva das sociedades. V. Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de fevereiro de 2014, com recomendações à Comissão sobre o combate à violência contra as mulheres — JO C 285 de 29.8.2017, p. 2.

⁴⁶⁵ Em 2004, Relatório sobre a Conciliação entre a Vida Profissional, Familiar e Privada; em 2013, “Homens e Mulheres Devem Poder Conciliar a Vida Laboral e Pessoal”; e, 2016, Resolução P8_TA (2016) 0338 - Criação de condições no mercado de trabalho favoráveis ao equilíbrio entre a vida pessoal e a vida profissional. Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, Relatório sobre a Conciliação entre a Vida Profissional, Familiar e Privada, (2003/2129(INI)) e Resolução P8_TA(2016)0338 – Criação de condições no mercado de trabalho favoráveis ao equilíbrio entre a vida pessoal e a vida profissional.

⁴⁶⁶ Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, *Direitos da Mulher e Igualdade dos Géneros: Informação de Base*, 2009; PARLAMENTO EUROPEU, *As Mulheres no Processo de Decisão Político*, 2012, (2011/2295 (INI)), JOUE, C 251 E/11 e PARLAMENTO EUROPEU, Resolução P8_TA (2016) 0338, 2016, cit.

desenvolvimento sustentável. Aponta-se aos persistentes estereótipos de género a manutenção de uma grave segregação relativamente a cargos de decisão políticos fundamentais.

De forma muito contundente e bastante invulgar em documentos e estudos semelhantes, esta Resolução caracteriza a realidade existente como *um sistema informal de quotas de facto* a favor dos homens, em que o processo de seleção é dominado por homens que escolhem, por regra, também homens para posições públicas e políticas⁴⁶⁷. Outra tônica importante que coloca, nesta sede, é a dos *partidos políticos*, que detêm a responsabilidade de selecionar candidatos para cargos de liderança, defendendo que devem adotar *quotas partidárias voluntárias* para as eleições⁴⁶⁸.

O Parlamento entende há décadas que são necessárias estratégias multifacetadas, que combinem medidas juridicamente vinculativas⁴⁶⁹ com medidas não vinculativas⁴⁷⁰. Problemas de conciliação do trabalho e da vida familiar, uma repartição desigual das responsabilidades familiares e uma persistente discriminação no trabalho são fatores apontados como causas explicativas da baixa representatividade de mulheres em posições de poder.

Neste contexto, o Parlamento Europeu insta os Estados-Membros a definirem e aplicarem políticas multifacetadas eficazes com vista a alcançar a paridade na participação na tomada de decisão e liderança políticas *em todas as suas atividades e a todos os níveis*, avaliando o impacto e publicitando os resultados através de índices de igualdade, adotando *ações vinculativas corretivas* nos casos em que as metas estabelecidas não se mostrassem atingidas⁴⁷¹. Convida os Estados-Membros e a Comissão, em especial com a participação do IEIG sempre que adequado, a recolherem, a analisarem e a difundirem dados desagregados por sexo para efeitos de monitorização da igualdade dos géneros nos processos de decisão em todos os setores (público e privado) e em todos os níveis hierárquicos e como base para novas medidas no caso de as metas fixadas não serem atingidas.

⁴⁶⁷ O equilíbrio de género nos parlamentos nacionais em toda a União Europeia permanecia então inalterado. O sistema de quotas de facto referido é um sistema não formalizado mas resultante de uma cultura sistemática e profundamente enraizada de tratamento positivo dos homens. Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, Resolução de 13 de março de 2012 sobre as mulheres no processo de decisão político – qualidade e igualdade (2011/2295(INI)), JOUE, C 251 E/11, 2012.

⁴⁶⁸ Em 2012, o sistema de quotas voluntárias nos partidos políticos vigorava em 13 países da União. O acesso das mulheres aos fundos das campanhas eleitorais é frequentemente mais limitado, devido a discriminação nos partidos políticos, à exclusão das mulheres das redes de maiores recursos financeiros e aos seus menores rendimentos e poupanças. Os procedimentos nos sistemas eleitorais, instituições políticas e partidos políticos desempenham um papel decisivo e têm um grande impacto na eficácia das estratégias aplicadas e no grau de equilíbrio entre homens e mulheres alcançado na política. Nesse sentido, o Parlamento Europeu instava os Estados-Membros a exigirem que os partidos nacionais estabelecessem sistemas de quotas e a aplicarem sanções adequadas em caso de incumprimento, fixando mesmo metas de paridade como um pré-requisito para financiamento dos partidos políticos. Mais considera que o procedimento de colocação alternada nas listas eleitorais de 1 mulher/1 homem *no topo da lista* é o melhor meio para melhorar a participação das mulheres na política.

⁴⁶⁹ Como quotas eleitorais de género, que têm demonstrado ser as mais eficazes para alcançar o equilíbrio entre as mulheres e os homens na política.

⁴⁷⁰ Como metas e quotas partidárias voluntárias, educação em matéria de género, campanhas de informação e sensibilização.

⁴⁷¹ Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, Igualdade entre Homens e Mulheres, Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2019, obtido de [1www.europarl.europa.eu/factsheets/pt](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt), 2018.

2.4. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE): os Acórdãos Kalanke e Marshall

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)⁴⁷² tem como missão velar pela interpretação e aplicação uniforme do direito europeu em todos os países da UE e garantir que as instituições e os países da União Europeia respeitam o direito europeu, deliberando ainda sobre diferendos jurídicos entre governos nacionais e instituições europeias. Em determinadas circunstâncias, também os particulares, empresas e organizações podem recorrer ao TJUE, para apreciação de situações em que considerem existir violação dos seus direitos⁴⁷³, pelo que o seu posicionamento em matéria de igualdade de género ser reveste de especial importância. O TJUE tem efetivamente desempenhado um importante papel na promoção da igualdade entre homens e mulheres, nomeadamente produzindo importante jurisprudência de reconhecimento dos direitos das mulheres em diversas matérias⁴⁷⁴, como igualdade remuneratória⁴⁷⁵, trabalho a tempo parcial⁴⁷⁶, pensões profissionais⁴⁷⁷, cálculo atuarial para efeitos de seguros⁴⁷⁸ casamento

⁴⁷² Criado em 1952 e com sede no Luxemburgo, o TJUE é composto por um juiz de cada país da União Europeia e onze advogados-gerais e desdobra-se por duas jurisdições: (i) o *Tribunal de Justiça*, que trata dos pedidos de decisões a título prejudicial provenientes das jurisdições nacionais, bem como de certas ações de anulação e de recursos; (ii) o *Tribunal Geral*, que trata dos recursos de anulação interpostos por particulares, empresas e, em certos casos, governos nacionais. O TJUE pronuncia-se sobre os seguintes tipos de processos: (i) *Interpretação da legislação* (decisões prejudiciais): se uma jurisdição tem dúvidas sobre a interpretação ou a validade de um ato legislativo europeu, pode pedir esclarecimentos ao Tribunal. O mesmo mecanismo pode ser utilizado para determinar se uma dada lei ou prática nacional é compatível com o direito europeu; (ii) *Aplicação da legislação* (ações por incumprimento): processo desencadeado quando um país da UE não respeita o direito europeu. Este tipo de ação pode ser iniciado pela Comissão Europeia ou por um país da UE. Se o incumprimento for constatado, o país deve imediatamente corrigir a situação, sob pena de lhe ser intentada uma segunda ação e de lhe ser imposta uma multa; (iii) *Anulação de atos legislativos europeus* (recurso de anulação): se for considerado que um ato legislativo viola os tratados da UE ou os direitos fundamentais, o Conselho da UE, a Comissão Europeia ou, em certos casos, o Parlamento Europeu, podem solicitar ao Tribunal a anulação do ato em questão. Um particular pode também solicitar ao Tribunal a anulação de um ato da UE que lhe diga diretamente respeito; (iv) *Obrigação de ação* (ações por omissão): o Parlamento, o Conselho e a Comissão são instados a agir em determinadas circunstâncias. Se não o fizerem, os governos nacionais, as outras instituições europeias ou (em certos casos) os particulares podem recorrer ao Tribunal; (v) *Aplicação de sanções às instituições europeias* (ações de indemnização): qualquer pessoa ou empresa cujos interesses tenham sido lesados na sequência de ação ou inação da UE ou do seu pessoal pode recorrer ao Tribunal.

⁴⁷³ Qualquer cidadão ou empresa que se considere lesado na sequência de uma ação ou de inação de uma instituição europeia ou do respetivo pessoal, pode recorrer para o TJUE, de duas formas: (i) indiretamente através dos tribunais nacionais, que podem decidir remeter o caso para o TJUE; (ii) diretamente para o Tribunal Geral, se uma decisão de uma instituição europeia o afetou direta e individualmente.

⁴⁷⁴ Vide Anexo XXI.

⁴⁷⁵ Acórdão Defrenne II, de 8 de abril de 1976 (C-43/75), em que o TJUE reconheceu o efeito direto do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres e determinou que esse princípio é aplicável não só à ação das autoridades públicas mas também a todos os acordos tendentes a regulamentar de forma coletiva o trabalho remunerado.

⁴⁷⁶ Acórdão Bilka, de 13 de maio de 1986 (C-170/84): o Tribunal deliberou que qualquer medida que exclua os trabalhadores a tempo parcial de um regime de pensões profissionais constitui uma «discriminação indireta» e viola, por isso, o antigo artigo 119.º do Tratado CEE caso afete um número muito superior de mulheres do que de homens, a menos que seja possível demonstrar que essa exclusão se justifica por razões objetivas e alheias a qualquer tipo de discriminação em razão do género;

⁴⁷⁷ No Acórdão Barber, de 17 de maio de 1990 (C-262/88), o Tribunal deliberou que todas as formas de pensões profissionais constituem uma remuneração na aceção do antigo artigo 119.º e que, por esse motivo, lhes é aplicável o princípio da igualdade de tratamento. O Tribunal determinou que os homens devem poder exercer os seus direitos em matéria de pensões na mesma idade que as mulheres suas colegas

⁴⁷⁸ Acórdão Test-Achats, de 1 de março de 2011 (C-236/09): o Tribunal declarou a nulidade do artigo 5.º, n.º 2 da Diretiva 2004/113/CE do Conselho, por ser contrário ao princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e ao seu fornecimento. Consequentemente deve ser aplicado aos homens e mulheres o mesmo sistema de cálculo atuarial para determinar os prémios e as prestações para efeitos de seguros;

e união de facto⁴⁷⁹, maternidade de substituição⁴⁸⁰. Em sentido contrário e mesmo sem escrutínio da motivação subjacente, há a assinalar a anulação das sanções impostas ao Eurodeputado Janusz Korwin-Mikke pelo Parlamento Europeu, na sequência de declarações públicas, proferidas em sessão parlamentar, em que defendeu a inferioridade das mulheres e a justiça de um estatuto remuneratório inferior⁴⁸¹. Por último, impõe-se uma menção a dois Acórdãos do TJUE que delimitam e restringem o campo de aplicabilidade de medidas de discriminação positiva, em sentido contrário à solução recém-adotada em Portugal sobre igualdade de género no acesso a cargos dirigentes. Trata-se dos Acórdãos Kalanke⁴⁸² e Marshall⁴⁸³, em que o TJUE entendeu que as legislações nacionais que garantam prioridade absoluta e incondicional às mulheres numa nomeação ou promoção exorbitam a promoção da igualdade de oportunidades, pelo que não são admissíveis. Em Portugal, o recentemente aprovado Regime da representação equilibrada entre homens e mulheres no pessoal dirigente e nos órgãos da Administração Pública⁴⁸⁴ poderá vir a situar-se no campo delimitado pelos referidos Acórdãos, uma vez que determina que, no recrutamento de pessoal dirigente⁴⁸⁵ para a administração direta e indireta do Estado, a Comissão

⁴⁷⁹ No Acórdão Römer, de 10 de maio de 2011, o Tribunal decidiu que as disposições conjugadas dos artigos 1.º, 2.º e 3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2000/78 se opõem a uma disposição nacional como o § 10, n.º 6, da lei do Land de Hamburgo, por força da qual um beneficiário que é parceiro numa união de facto registada recebe uma pensão complementar de reforma de montante inferior à atribuída a um beneficiário casado que não viva duradouramente separando-se: (i) no Estado-Membro em questão, o casamento estiver reservado a pessoas de sexo diferente e coexistir com uma união de facto como a prevista pela Lei da união de facto registada, de 16 de Fevereiro de 2001, que está reservada a pessoas do mesmo sexo; e (ii) existir uma discriminação direta em razão da orientação sexual devido a, no direito nacional, o referido parceiro numa união de facto registada se encontrar numa situação jurídica e factual comparável à de uma pessoa casada no que respeita à referida pensão.

⁴⁸⁰ No Acórdão Z., de 18 de março de 2014 (C-363/12): o Tribunal decidiu que a Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional, nomeadamente os seus artigos 4º e 14º, deve ser interpretada no sentido de que não constitui uma discriminação em razão do sexo o facto de se recusar a concessão de uma licença remunerada equiparada à licença de maternidade ou à licença por adoção a uma trabalhadora, na sua qualidade de mãe intencional que teve um filho através de um contrato de maternidade de substituição. A situação dessa mãe intencional no que respeita à atribuição de uma licença por adoção não se enquadra no âmbito de aplicação da referida diretiva. A Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, deve ser interpretada no sentido de que não constitui uma discriminação em razão de uma deficiência o facto de se recusar a concessão de uma licença remunerada equiparada à licença de maternidade ou à licença por adoção a uma trabalhadora que sofre da incapacidade de levar uma gravidez a termo e que recorreu a um contrato de maternidade de substituição. A validade desta diretiva não pode ser apreciada à luz da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, mas a referida diretiva deve ser objeto de uma interpretação conforme com essa convenção.

⁴⁸¹ Acórdão Korwin-Mikke, de 31 de maio de 2018 (T-770/16 e T-352/17), em que o Tribunal se pronunciou a favor da anulação das sanções impostas pelo Parlamento Europeu a Janusz Korwin-Mikke, eurodeputado polaco de extrema-direita, em relação a uma série de observações controversas em sessão plenária. No seu acórdão, o Tribunal declarou que, embora a liberdade de expressão constitua um direito fundamental que deve ser protegido, o Regimento do Parlamento só permite que a instituição penalize os deputados caso as suas observações “atentem contra o bom funcionamento do Parlamento ou representem um perigo grave para a sociedade, tais como apelos à violência ou ao ódio racial”. Neste contexto, o Regimento foi recentemente alterado. O Código de Conduta Adequada dos Deputados ao Parlamento Europeu no Exercício das suas Funções, adotado pela Mesa em 2 de julho de 2018, figura em anexo ao novo Regimento.

⁴⁸² Acórdão Kalanke, de 17 de outubro de 1995 (C-450/93): o Tribunal entendeu que uma regulamentação nacional que garanta prioridade absoluta e incondicional às mulheres numa nomeação ou promoção vai além de uma promoção da igualdade de oportunidades e exorbita dos limites da exceção contida no artigo 2º, n.º 4, da Diretiva 76/207/CEE do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976 relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho. O artigo 2º da Diretiva opõe-se a uma regulamentação nacional em que, existindo qualificações iguais entre candidatos de sexo diferente considerados para uma promoção, atribua automaticamente prioridade aos candidatos femininos nos setores em que as mulheres estão em minoria, considerando-se que estão em minoria se, num serviço, nos vários graus da categoria de pessoal em causa, não constituírem pelo menos metade dos efetivos e o mesmo se verificar relativamente aos níveis de funções previstos no organigrama.

⁴⁸³ Acórdão Marshall, de 11 de novembro de 1997 (C-409/95): o Tribunal declarou que a legislação comunitária não se opõe a uma regra nacional que exija que se dê prioridade à promoção das mulheres nos setores em que estas estejam representadas em menor número que os homens (discriminação positiva), desde que essas vantagens não sejam automáticas e que as candidaturas dos homens sejam tidas em consideração e não sejam excluídas *a priori*.

⁴⁸⁴ Lei n.º 26/2019, de 28 de março, Diário da República n.º 62/2019, Série I de 2019-03-28, págs. 1751 - 1752.

⁴⁸⁵ Entendendo-se por “pessoal dirigente” as pessoas providas nos cargos de direção superior e equiparados a que se aplicava a Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.

de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública deva ter em conta o objetivo de representação equilibrada de homens e mulheres na composição das listas de candidatos para provimento no cargo a enviar ao Governo⁴⁸⁶.

2.5. O *European Institute for Gender Equality* (EIGE): integração da perspetiva de género em todas as políticas da União Europeia

O Instituto é um organismo autónomo da União Europeia⁴⁸⁷, criado com o objetivo de contribuir para e reforçar a promoção da igualdade de género, nomeadamente mediante a integração da perspetiva de género em todas as políticas da União Europeia e nas políticas nacionais delas decorrentes, o combate à discriminação em razão do sexo e a sensibilização dos cidadãos da União para a igualdade de género. Através da prestação de assistência técnica às instituições da União Europeia, incluindo a recolha, análise e difusão de dados e instrumentos metodológicos⁴⁸⁸, o EIGE ambiciona tornar-se o centro de conhecimento da União em matéria de igualdade de género, assumindo um papel pioneiro no desenvolvimento de dados fiáveis, na recolha de conhecimentos e na partilha de experiências úteis e de conhecimentos especializados.

O Instituto tem publicado diverso material sobre igualdade de género⁴⁸⁹, nomeadamente sobre o papel dos homens na promoção da igualdade de género⁴⁹⁰, os benefícios económicos da igualdade de género⁴⁹¹ e a implementação da Plataforma de Pequim nos Estados-Membros⁴⁹².

O *Gender Equality Index* é porventura o contributo mais expressivo do EIGE, uma vez que é uma ferramenta que mede o conceito complexo de *igualdade de género* e, com base no enquadramento político da União Europeia, assessoria e monitoriza o progresso da sua implementação na Europa ao longo do tempo⁴⁹³. O Index é composto por oito domínios: seis constituem o seu *core* - e entre estes conta-

⁴⁸⁶ O problema pode colocar-se porque o provimento de lugares de direção na Administração Pública é efetuado na sequência de concurso, nos termos do disposto na Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e novo regime exceciona o apenas as situações em que o conjunto de candidatos, selecionados em função das suas competências, aptidões, experiência e formação legalmente exigíveis, não permita cumprir o objetivo de representação equilibrada.

⁴⁸⁷ Criado em dezembro de 2006 pelo Parlamento Europeu e o Conselho e instalado em Vilnius, o EIGE prossegue o objetivo geral de contribuir para o reforço da promoção da igualdade dos géneros, incluindo a integração da dimensão do género nas políticas comunitárias e nacionais, bem como o combate à discriminação em razão do sexo e a sensibilização para a questão da igualdade de género.

⁴⁸⁸ Ver Centro de Dados e Documentação do EIGE em linha: <http://eige.europa.eu/content/rdc>

⁴⁸⁹ Vide sistematização das principais publicações do EIGE no Anexo XXIV.

⁴⁹⁰ EIGE, *The Involvement of Men in Gender Equality Initiatives in the European Union Study report*, 2012.

⁴⁹¹ EIGE, *Economic benefits of gender equality in the European Union — Overall economic impacts of gender equality, 2017* e EIGE, *The European Pillar of Social Rights as an Opportunity for Gender Equality in the EU EIGE'S Recommendations General Principles of the EPSR Specific Topics of the EPSR*, 2017.

⁴⁹² Cfr. EIGE, *Study and work in the EU: Set apart by gender. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*, 2018.

⁴⁹³ Através de 31 indicadores aplicados a 28 países membros da União Europeia, no período de quatro anos.

se o domínio do *poder*- e dois são domínios colaterais que entram em todas as componentes e análises mas não são contabilizados nos resultados finais⁴⁹⁴.

A monitorização do progresso da Igualdade de género é uma parte essencial de um processo político eficaz. O Index apoia o desenvolvimento e implementação de políticas de género e legislação baseadas em evidência e demonstra os diferentes *outcomes* de tais políticas e instrumentos legais para mulheres e homens. Contribui ainda para o aumento da consciência do progresso e desafios que se apresentam na implementação de políticas de género entre os decisores políticos e o público em geral. Por último, o Index salienta o *deficit* de dados e reclama investigação que forneça dados harmonizados, comparáveis e fiáveis, desagregados por sexo e disponíveis para todos os Estados-Membros. O enquadramento conceptual completo é apresentado na primeira edição do Index e, com base nela, foram escolhidos trinta e um indicadores destinados a monitorizar o desenvolvimento da igualdade de género em seis domínios nucleares em cada Estado-Membro e nos 28 Estados-Membros da União, sendo a combinação destes indicadores numa medida-resumo simples que permite perceber com facilidade o posicionamento dos vários Estados-Membros no tema da igualdade de género⁴⁹⁵.

2.6. O Conselho da Europa: igualdade de género em todos os níveis de poder

*Full participation of women in public, private and political life requires fundamental changes.*⁴⁹⁶

O Conselho de Europa é uma das entidades particularmente atentas à problemática da igualdade de género e, em particular, ao empoderamento das mulheres no setor público e político. O Forum Mundial para a Democracia de 2018⁴⁹⁷ foi dedicado especificamente à igualdade de género e aos direitos das mulheres, com particular incidência na participação das mulheres no setor público, económico e político.

⁴⁹⁴ Os seis domínios que compõem o *core* são os domínios poder, trabalho, dinheiro, conhecimento, tempo e saúde. Os domínios colaterais são violência e desigualdades interseccionais.

⁴⁹⁵ Em 2015, Portugal situava-se abaixo da média da União Europeia, tal como 18 outros países. Em 2015, não obstante a sua pontuação no Index tenha subido, também a média da União subiu e, além de Portugal, já só 16 outros países se situavam abaixo da média. Para o valor elevado da média da União contribuem essencialmente a Dinamarca, a França, a Holanda, a Finlândia, a Suécia e o Reino Unido.

⁴⁹⁶ CONSELHO DA EUROPA, Estratégia para a Igualdade de Género 2018-2023, 2018, p. 28.

⁴⁹⁷ COUNCIL OF EUROPE WORLD FORUM FOR DEMOCRACY, Gender Equality: Whose Battle?, Strasbourg, France, 2018.

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950⁴⁹⁸, consagra a proibição de discriminação, nomeadamente *em função do sexo*⁴⁹⁹. Na Carta Europeia de Autonomia Local, de 1985, o Comité de Ministros do Conselho da Europa qualifica a *autonomia local como um dos pilares da democracia* que lhe incumbe, ao nível europeu, defender e desenvolver⁵⁰⁰.

Na Resolução 179, de 1986, sobre a igual participação das mulheres na vida democrática a nível local e regional, o Conselho dedicou particular atenção à questão do exercício de direitos políticos pelas mulheres⁵⁰¹. A Resolução 176, de 2004, é particularmente importante porque aborda a temática do *mainstreaming* de género a nível local e regional, uma estratégia para promover a igualdade entre mulheres e homens nas cidades e regiões⁵⁰².

A Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), adotada em 2011 e que entrou em vigor em 2014, é o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo sobre a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e as raparigas à escala internacional⁵⁰³.

O Conselho da Europa debruçou-se novamente sobre a questão da participação política das mulheres como exigência da democracia em 2017, nomeadamente nas publicações *Balanced Participation of Women and Men in Decision Making*⁵⁰⁴ e *Achieving Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision-Making: a Gender Equality and Democratic Requirement*⁵⁰⁵.

Na Recomendação Rec(2007) 17, sobre Normas e Mecanismos para a Igualdade de Género, a participação na vida política e pública é configurado pelo Conselho como um *direito básico de cidadania* que deve ser exercido por mulheres e homens em paridade.

⁴⁹⁸ CONSELHO DA EUROPA, Convenção Europeia dos Direitos do Homem, 1950.

⁴⁹⁹ A Carta Europeia dos Direitos do Homem foi aprovada, para ratificação, em Portugal, pela Lei n.º 65/78, Diário da República n.º 236/1978, Série I de 13 de outubro, págs. 2119 - 2145.

⁵⁰⁰ Régions e Communes – Informations, 1985, p. 6-7 in OLIVEIRA, A. C. (1993), Direito das Autarquias Locais, Coimbra Editora, p. 184.

⁵⁰¹ De igual forma o fez na Recomendação 68 (1999) e Resolução 85 (1999) sobre participação das mulheres na vida política nas regiões da Europa e a Recomendação 111 (2002), a Resolução 134 (2002) e Recomendação 148 (2004), sobre os direitos individuais de voto das mulheres (um requisito democrático).

⁵⁰² Nesse sentido, foi seguida pelas Recomendação 288 (2010) e Resolução 303 (2010) sobre a igualdade de género na vida política local e regional Para uma sistematização das principais publicações do Conselho de Europa sobre igualdade de género, vide Anexo XVI.

⁵⁰³ Estabelece um quadro global de medidas jurídicas e políticas para prevenir a violência, apoiar as vítimas e punir os infratores. Em novembro de 2017, foi assinada por todos os Estados-Membros da União Europeia e ratificada por 17 deles⁵⁰⁴ a partir de março de 2018. A Convenção também prevê a adesão da União Europeia, na medida das suas competências. Em outubro de 2015, a Comissão Europeia publicou um roteiro sobre a eventual adesão à Convenção de Istambul, a que deu seguimento em março de 2016 com duas propostas de decisão do Conselho, uma relativa à assinatura e outra relativa à celebração (ratificação), em nome da União Europeia, da Convenção de Istambul. Na sequência de debates no Conselho, ficou decidido que o projeto de decisão relativo à assinatura da Convenção deve ser dividido em duas decisões, uma sobre a cooperação judiciária em matéria penal e outra sobre asilo e não repulsão. Estas duas decisões do Conselho foram adotadas em maio de 2017, na sequência do que a Comissão da UE responsável pela Justiça, Consumidores e Igualdade de Género, Věra Jourová, assinou a Convenção de Istambul, em nome da União Europeia, em 13 de junho de 2017.

⁵⁰⁴ Cfr. CONSELHO DA EUROPA, *Balanced Participation of Women and Men in Decision Making*, Analytical Report – 2016 data.

⁵⁰⁵ Cfr. CONSELHO DA EUROPA, *Achieving Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision-Making: a Gender Equality and Democratic Requirement*, 2017.

A participação equilibrada de ambos os sexos a todos os níveis da vida política e pública, incluindo nos níveis de decisão é entendida como um “requisito de direitos humanos”⁵⁰⁶ com aptidão para gerar um melhor funcionamento da sociedade democrática, garantir que os interesses de mulheres e homens são considerados na elaboração de políticas públicas e na gestão da sociedade. A igualdade de género é um princípio de direitos humanos e os direitos humanos das mulheres são uma parte inalienável, integrante e indivisível dos direitos humanos universais.

A igualdade de género é também um requisito para a realização da justiça social e uma condição *sine qua non* da democracia⁵⁰⁷.

A aceitação destes princípios implica: (i) A eliminação de todas as formas de discriminação, legal ou outra, com base no sexo; (ii) O cumprimento de determinados requisitos que se constituem como indicadores qualitativos da vontade política de alcançar uma igualdade de género efetiva, de facto ou substantiva⁵⁰⁸.

O principal objeto de estudo da presente tese são os municípios portugueses. Como tal, a análise de fontes internacionais de promoção da igualdade de género a nível local reveste-se de interesse fundamental⁵⁰⁹.

Nesse sentido, desde 1986, o Conselho da Europa tem-se pronunciado profusamente sobre a esta matéria⁵¹⁰ nomeadamente quanto à participação das mulheres na vida regional e local⁵¹¹, direito de voto das mulheres como requisito democrático⁵¹², participação equilibrada⁵¹³ de mulheres e homens no

⁵⁰⁶ Cfr. CONSELHO DA EUROPA, Recomendação Rec (2007) 17 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre Normas e Mecanismos para a Igualdade de Género, 2007, P. 14.

⁵⁰⁷ Cfr. CONSELHO DA EUROPA, 2007, cit.

⁵⁰⁸ Os mecanismos institucionais e mecanismos nacionais são instrumentos essenciais que os governos devem criar ou reforçar para cumprimento da obrigação de eliminar a discriminação com base no sexo e realizar a igualdade de género. A tendência geral que se verifica é no sentido da diversificação e multiplicação de mecanismos para a igualdade de género e para o seu estabelecimento progressivo em várias áreas de política e em diferentes níveis de poder, incluindo nos parlamentos, órgãos regionais e locais e também em instituições independentes. No que diz respeito a mecanismos institucionais no âmbito de estruturas governamentais, não se pode dizer que haja modelos ideais e fixos, válidos para todos os países. As realidades económicas, sociais, culturais e políticas diferem de país para país e os mecanismos institucionais, para serem eficazes e sustentáveis, devem corresponder ao contexto nacional e adaptar-se a estas realidades. É possível, no entanto, identificar alguns requisitos essenciais para a criação, reforço ou funcionamento eficaz destes mecanismos, que podem ser encarados como indicadores da vontade política, do compromisso e dos objetivos estratégicos dos Estados relativamente à realização da igualdade de género.

⁵⁰⁹ Vide a sistematização de tais fontes que consta do Anexo XV.

⁵¹⁰ Vide principais instrumentos produzidos pelo Conselho da Europa sobre igualdade de género a nível local e regional no Anexo XVI.

⁵¹¹ Em 1986, Resolução 179 (1986) sobre a igual participação das mulheres na vida democrática a nível local e regional e em 1999, Recomendação 68 (1999) e Resolução 85 (1999) sobre participação das mulheres na vida política nas regiões da Europa e em 2016, Recomendação 390 (2016) sobre participação política e representação das mulheres.

⁵¹² Em 2002, Recomendação 111 (2002) E e Resolução 134 (2002) E sobre os direitos individuais de voto das mulheres: um requisito democrático.

⁵¹³ Cfr. CONSELHO DA EUROPA, *Achieving Balanced Participation*, 2017, op. cit.

processo de decisão política⁵¹⁴, *mainstreaming* de género a nível regional e local⁵¹⁵, igual acesso a eleições regionais e locais⁵¹⁶, acompanhamento de medidas eleitorais e quotas de género⁵¹⁷, democracia paritária⁵¹⁸, métodos de escolha de candidatos no seio dos partidos políticos⁵¹⁹ ou utilização de linguagem não discriminatória e inclusiva⁵²⁰.

Na Recomendação 390(2016)⁵²¹ o Conselho assume expressamente que atingir a igualdade entre homens e mulheres na representação política é vital para o funcionamento e qualidade da democracia representativa e um pré-requisito de uma participação política justa e equitativa. Todos os Estados-Membros garantem a igualdade legal entre mulheres e homens, incluindo o direito de eleger e ser eleito.

Na prática, no entanto, há diversos fatores que limitam as oportunidades das mulheres, constatando-se que as mulheres na Europa são frequentemente discriminadas e enfrentam atitudes negativas que as desempoderam na vida pública e política.

Em 2003, o Comité de Ministros do Conselho da Europa definiu participação equilibrada como um mínimo de 40% de representação de ambos os sexos em todos os órgãos de decisão pública e política. Este requisito foi acolhido na Estratégia de Igualdade 2014-2017 do Conselho da Europa.

O Congresso de Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa defendeu, na sua Recomendação 273(2009), a adoção de um sistema eleitoral a nível local e regional nos Estados-Membros que assegure que homens e mulheres alternem nas listas eleitorais, com penalidades financeiras em caso de incumprimento e que permita ao sexo sub-representado atingir posições de responsabilidade dentro dos órgãos executivos das regiões e dos municípios.

A Recomendação Rec(2003)3 sobre participação equilibrada de mulheres e homens na função pública e no poder político⁵²² é um dos instrumentos de maior importância nesta matéria, pelo que se

⁵¹⁴ Em 2003, Recomendação (2003) 3 do Comité de Ministros dos Estados Membros: incidindo sobre a participação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisão política e pública, define participação equilibrada como um mínimo 40% de representação de ambos os sexos em todos os processos de decisão na vida pública e política, em 2016, o Plano de Ação sobre o Género para 2016-2020 e em 2017, *Achieving Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision-Making: a Gender Equality and Democratic Requirement. e Regional Organizations, Gender Equality and the Political Empowerment of Women* (CHABAN et al, *Regional Organizations, Gender Equality and the Political Empowerment of Women*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017).

⁵¹⁵ Em 2004, Recomendação 148 (2004) E e Resolução 176 (2004) E sobre *mainstreaming* de género a nível local e regional: uma estratégia para promover a igualdade entre mulheres e homens nas cidades e regiões.

⁵¹⁶ Em 2009, Recomendação 273 (2009) sobre igual acesso a eleições locais e regionais.

⁵¹⁷ Em 2010, Resolução 1706 (2010) sobre acompanhamento de medidas eleitorais e quotas de género com educação cívica tendente à eliminação de estereótipos de género e Recomendação 288 (2010) e Resolução 303 (2010) sobre a igualdade de género na vida política local e regional.

⁵¹⁸ CONSELHO DA EUROPA, *Parity democracy: a far cry from reality*, 2010.

⁵¹⁹ CONSELHO DA EUROPA, *Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties*, 2015.

⁵²⁰ Cfr. CONSELHO DA EUROPA, Glossário sobre Igualdade de Género.

⁵²¹ Aprovada pelo Congresso em 20 de outubro de 2016. Documento original disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229> e https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf

⁵²² Pela qual os Estados-membros se comprometeram a comunicar regularmente ao Conselho de Ministros do Conselho da Europa as medidas adotadas e os progressos realizados na prossecução da participação equilibrada de mulheres e homens na vida pública e política (equilíbrio que ficou definido como uma representação mínima de 40% para cada um dos sexos. Cfr CONSELHO DA EUROPA, *Achieving Balanced Participation*, 2017, cit.

justifica a sua análise mais detalhada. O seu cumprimento e o grau de cumprimento das suas medidas pelos diversos Estados-membros indicia o nível de implementação da igualdade de género nesse Estado.

Assim, identificaram-se as principais medidas constantes da Rec(2003)3 e averiguou-se o respetivo cumprimento por parte de Portugal⁵²³: (i) apoiar os governos e instituições regionais e locais na promoção e Implementação de medidas específicas com vista ao incremento da participação política das mulheres de forma a atingir o limite de 40% de representação mínima de ambos os sexos em todos os órgãos de decisão na vida pública e política: a alteração introduzida pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 24 de março elevou o limiar de paridade para 40% pelo que, a partir da sua entrada em vigor, Portugal cumpre com o disposto nesta medida; (ii) implementar ferramentas e estatísticas eleitorais desagregadas por género para monitorizar as nomeações e eleições a nível local, regional e nacional, com base nas boas práticas que já existem em diversos Estados-membros e apoiar as autoridades regionais e locais nesse processo: à semelhança do que se verifica na generalidade dos Estados-membros, Portugal apresenta uma grande lacuna a este nível, sendo difícil encontrar dados, sobretudo já tratados, sobre esta matéria; (iii) incentivar a apoiar o estabelecimento de comissões para a Igualdade de género, a todos os níveis de governação, e, rede com organizações não-governamentais e grupos de mulheres que apoiem a participação política das mulheres e as mulheres candidatas: para além da CIG e da CITE, organismos governamentais cuja missão é a promoção da igualdade de género, em Portugal verifica-se uma grande lacuna de visibilidade e expressão de entidades desta natureza e também de natureza não-governamental, sobretudo para apoio da participação política das mulheres⁵²⁴; (iv) considerar a adoção de reformas legislativas para Implementação de quotas para candidatas a eleições, com penalizações financeiras em caso de não-conformidade e, onde existam sistemas proporcionais, considerar a introdução de sistemas de *fecho éclair*⁵²⁵.

O mais recente instrumento produzido neste âmbito pelo Conselho da Europa foi a Estratégia para a Igualdade de Género 2018-2023⁵²⁶. Apesar da adoção de legislação e políticas públicas em muitos Estados-membros e de exemplos de boas práticas noutros Estados, a subrepresentação das mulheres

⁵²³ V. as principais medidas constantes da Recomendação (2003)3 no Anexo XVIII.

⁵²⁴ Identificaram-se diversas associações com o perfil indicado na Recomendação, como a Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (associação de carácter social, cultural e humanista, sem fins lucrativos e independente sob o ponto de vista partidário, administrativo e confessional, criada em 2004 com o objetivo de construir sinergias para a reflexão e ação coletiva, tendo em vista a promoção da igualdade de oportunidades entre as mulheres e os homens e a defesa dos direitos das mulheres, com recurso aos mais variados meios, entre os quais pesquisa, lobbying, divulgação, comunicação, sensibilização e formação), a Aliança para a Democracia Paritária, a Associação de Mulheres Contra a Violência, a Associação para a Promoção das Mulheres e das Crianças Ciganas Portuguesas, a Graal, a Intervenção Feminina, Mulheres Século XXI ou a Rede Portuguesa de Jovens para a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens. Não se encontrou, em Portugal, qualquer associação de mulheres autarcas ou mulheres de candidatas a cargos políticos. Não se identificou igualmente, na atividade das associações existentes, ações concretas ou expressivas nesse domínio.

⁵²⁵ “Zipper systems” no original. A Lei Orgânica 3/2006, de 21 de agosto cumpria já com ambos os requisitos. A Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, foi ainda mais longe, estabelecendo, no artigo 4.º, como sanção para o incumprimento a rejeição das listas violadoras.

⁵²⁶ Cfr. CONSELHO DA EUROPA, Estratégia para a Igualdade de Género, 2018-2023, 2018.

na vida pública e política continua um tema crítico que mina o pleno funcionamento das instituições e processos democráticos.

A atividade política e o processo público decisão continuam a ser áreas de dominação masculina⁵²⁷. As prioridades políticas são definidas por homens e a cultura política continua a estruturar-se à volta de comportamentos tradicionalmente masculinos e das suas vivências. Diversos obstáculos dificultam a entrada e permanência das mulheres na esfera pública e política: os sistemas eleitorais, o funcionamento dos partidos políticos, os papéis e valores tradicionais sobre a família e a divisão social e privada do trabalho, que deixa pouco espaço à participação das mulheres na arena política.

Na maioria dos Estados-membros, a total e igual participação das mulheres na vida pública e política, a nível legislativo, executivo, judicial, administrativo e diplomático está ainda abaixo dos níveis acordados pelos Governos no seio do Conselho da Europa no âmbito do acordo denominado *“Planet 50-50 by 2030”*⁵²⁸. O desequilíbrio de género nos setores público e privado é um obstáculo ao empoderamento das mulheres e um entrave ao crescimento económico e ao desenvolvimento sustentável. As mulheres deveriam ter igual poder e influência na conceção das agendas políticas. A total participação das mulheres na vida pública, privada e política exige mudanças de fundo, políticas públicas, medidas e ações direcionadas à remoção dos obstáculos sociais e estruturais.

Neste contexto e no âmbito da Estratégia, o Conselho da Europa recomenda aos Estados a adoção de ações facilitadoras da participação das mulheres em eleições a nível nacional, regional e local, bem como do empoderamento de mulheres candidatas e eleitas em ações concertadas com os órgãos do Conselho da Europa. Recomenda também a identificação e promoção de medidas e obras práticas promotoras da igualdade em termos de sistemas eleitorais, formação de líderes tanto nas instituições públicas como nos partidos políticos, adoção de legislação de discriminação positiva que seja eficaz e de quotas partidárias voluntárias, bem como regulamentação do financiamento dos partidos políticos em estreita colaboração com os órgãos do Conselho da Europa.

3. Entidades de âmbito nacional

Em 1995, foi criada a Comissão Parlamentar para a Paridade, Igualdade de Oportunidades e a Família, de duração equivalente ao tempo da legislatura, com o objetivo de analisar e estudar as políticas

⁵²⁷ É neste sentido que MARY BEARD afirma que a proibição de Telémaco ao discurso público de sua mãe, Penélope (HOMERO, Odisseia) logrou ramificar-se até ao presente (BEARD, M., mulheres e poder: um manifesto, Bertrand Editora, Lisboa, 2018).

⁵²⁸ “Planet 50-50 by 2030: Step It Up for Gender Equality” foi lançado pela ONU por ocasião do Dia Internacional da Mulher de 2015 e consagra ações nacionais destinadas a atingir a igualdade de género em 2030. Consta de <http://www.unwomen.org/en/get-involved/step-it-up>, consultado em 15 de março de 2019.

sectoriais a nível nacional, definir estratégias e medidas de política para a igualdade de oportunidades, avaliar a aplicação da legislação em vigor sobre género, promover iniciativas em matéria de paridade e garantir a sua efetiva implementação. A Comissão manteve-se até às eleições legislativas de 2002 mas existia, no entanto, há vários anos, quer de forma autónoma, quer integrada na Comissão parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Presentemente, existe uma Subcomissão de Igualdade integrada nesta Comissão Parlamentar.

A nível governamental, a matéria da igualdade de género tem sido tratada essencialmente pelo Conselho de Ministros e pelos dois organismos nacionais com atribuições em matéria de igualdade: a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIT) e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)⁵²⁹.

3.1. O Conselho de Ministros

A competência para a promoção da Igualdade de género cabe aos Governos dos Estados-Membros da União Europeia. Nos termos definidos na Plataforma de Pequim, a competência para a promoção da Igualdade de género deve situar-se ao mais alto nível possível no Governo. Todavia, nos vários Estados-membros, essa competência é atribuída a entidades distintas⁵³⁰. Alguns Estados optam por ministérios que apenas fazem referência à igualdade de género na sua designação, enquanto noutros a competência está entregue a um ministro ou secretário de Estado⁵³¹ específico para a área. Conforme é sublinhado no mais recente Relatório do Ministério dos Negócios Estrangeiros sobre a implementação da Agenda 2030⁵³² é tarefa fundamental do Estado promover a igualdade (efetiva) entre mulheres e homens, sendo princípio fundamental da Constituição e estruturante do Estado de direito democrático a não discriminação em função do sexo ou da orientação sexual.

⁵²⁹ Nesta sede, sobretudo considerando a vertente municipal do presente estudo, não será despcienda também uma breve referência ao Secretariado Técnico para os Assuntos do Processo Eleitoral (STAPE) e ao trabalho que desenvolveu sobre as autarquias locais. O STAPE está hoje extinto, tendo-lhe sucedido a Direção-Geral da Administração Interna (DGAJ). Criado com a designação de *Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral*, pelo Decreto-Lei n.º 329/76, de 7 de maio, o STAPE sucedeu ao Secretariado Técnico dos Assuntos Políticos, criado pelo Decreto-Lei n.º 746/74, de 27 de dezembro. Obteve a designação de *Secretariado Técnico para os Assuntos do Processo Eleitoral* pelo Decreto-Lei n.º 342/77, de 19 de agosto, que manteve até à sua extinção, ficando o seu campo de ação claramente delimitado aos aspetos técnicos do processo eleitoral. A Direção-Geral da Administração Interna (DGAJ) sucedeu, em outubro de 2006, nas atribuições do Gabinete de Assuntos Europeus (GAE) e do STAPE, que se extinguiram, sendo as suas atribuições transferidas para a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e para o Ministério da Justiça (quanto ao recenseamento eleitoral). Na prossecução das suas atribuições, o STAPE desenvolveu diversos estudos sobre fenómenos do âmbito eleitoral, focando-se particularmente na caracterização das mulheres autarcas, nomeadamente, desde 1982, elaborando a publicação “Perfil do Autarca” que inclui dados desagregados por sexo com a caracterização sociológica dos eleitos locais e que constitui um dos exemplos de boas práticas de recolha, tratamento e divulgação de dados estatísticos em perspetiva de género, ao encontro da Recomendação Rec(2003)3 do Conselho da Europa sobre participação equilibrada de mulheres e homens na função pública e no poder político.

⁵³⁰ Vide sistematização dos diversos Estados-Membros no Anexo XXIII.

⁵³¹ Como é o caso de Portugal, no âmbito do recém-constituído XXII Governo Constitucional. A Secretaria de Estado para a Cidadania e Igualdade encontra-se na dependência do Ministério de Estado e da Presidência (a lei orgânica não se encontra, à data de redação da presente nota, ainda publicada em Diário da República).

⁵³² Cfr. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, 2017, op. cit.

A prossecução de políticas ativas de igualdade entre mulheres e homens é, assim, um dever inequívoco de qualquer governo. A dimensão da igualdade de género deve, por isso, ser tida em consideração na conceção e execução de qualquer política pública, constituindo-se como um imperativo e um objetivo social em si mesmo, essencial a uma vivência plena da cidadania e um pré-requisito para uma sociedade mais moderna, justa e equitativa⁵³³, e um desenvolvimento verdadeiramente sustentável, no respeito pleno da dignidade humana.

Na priorização que o Governo fez dos ODS, foi dada particular relevância ao ODS5 – Igualdade de Género, destacando o *relevante papel desenvolvido pelas autarquias locais* na implementação da Agenda 2030 nos seus territórios, através de um conjunto de iniciativas que, respeitando a autonomia própria do poder local, contribui decisivamente, pela proximidade e ação concreta, para a sua implementação a nível nacional⁵³⁴.

Entre 1999 e 2013, foram aprovados cinco Planos Nacionais para a Igualdade de Género⁵³⁵ nos quais se afirmou a urgência em desenvolver um esforço concertado de combate aos estereótipos de género em todas as áreas⁵³⁶.

No III Plano, de 2007, foram apresentados os números de mulheres Presidentes de Câmaras Municipais (à data, apenas 6,2 % do total) como exemplos demonstrativos da sub-representação das mulheres em cargos públicos e políticos⁵³⁷. Trata-se de um dos raros casos em que dados relativos à representação das mulheres no poder local são utilizados em documentos oficiais e servem de base ao processo de decisão governativo. Em 2018, a Assembleia da República recomendou ao Governo que intervenha também no combate à discriminação das mulheres e na promoção da igualdade de género no âmbito das forças e serviços de segurança⁵³⁸.

⁵³³ Na formulação constitucional, uma sociedade “livre, justa e solidária”. Esta designação, constante do artigo 1.º desde a primeira revisão constitucional, figurava já no Preâmbulo, sob a forma de “sociedade livre, justa e fraterna”. O sentido da expressão é o de uma sociedade que aspira a ser não apenas uma ordem garantidora da dignidade humana da pessoa livre, com a sua identidade e integridade espiritual mas também uma ordem referenciada através de momentos de solidariedade e de corresponsabilidade de todos os membros da comunidade uns com os outros, de forma a criar-se uma sociedade justa, em termos de justiça distributiva e retributiva. A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia atualizou os princípios basilares da Revolução Francesa para liberdade, igualdade e solidariedade. GOMES CANOTILHO, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, artigos 1.º a 107.º, Volume I, 4.º Edição revista, Coimbra Editora, 2007, p. 201.

⁵³⁴ Cfr. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, 2017, op. cit. p. 6.

⁵³⁵ 1997: Plano Global para a Igualdade de Oportunidades Mulheres/ Homens (1997-1999), aprovado pela RCM n.º 47/97, de 24.03; 2003: II Plano Nacional para a Igualdade (2003-2006), aprovado pela RCM n.º 184/2003, de 25.11; 2007: III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (III PNI – 2007-2010), aprovado pela RCM n.º 82/2007, de 22.06; 2011: IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação (2011-2013), aprovado pela RCM n.º 5/2011, de 18.01; 2013: V Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não-Discriminação (2014 -2017), aprovado pela RCM n.º 103/2013, de 31.12; 2018: Estratégia Nacional para a Igualdade e Não-Discriminação 2018-2030 “*Portugal + Igual*”, aprovada pela RCM n.º 2/2018, de 01.01.

⁵³⁶ Em particular, na educação e formação, na saúde, no mercado de trabalho, no desporto e na cultura, na comunicação social, bem como em todos os domínios da vida política e pública.

⁵³⁷ Apresentavam-se também os números de deputadas eleitas à Assembleia da República, à data, apenas 21,3 % do total de deputados. Cfr. CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2007, de 22 de junho, Diário da República, I série, n.º 119, p. 3951.

⁵³⁸ Cfr. Resolução da Assembleia da República n.º 244/2018, Diário da República, I Série, n.º 152, de 8 de agosto, p. 3954.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/2008 reconheceu formalmente aos representantes de departamentos governamentais na Secção Interministerial do seu Conselho Consultivo, bem como aos membros das equipas interministeriais para a igualdade, o estatuto de Conselheiro para a Igualdade e definiu “as linhas de actuação propiciadoras da transversalidade da perspetiva de género no âmbito da definição das políticas e acções governamentais” na administração central do Estado. Dois anos mais tarde, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2010 estabelece o Quadro de referência do Estatuto das Conselheiras e dos Conselheiros Locais para a Igualdade e define como suas atribuições o acompanhamento, a dinamização e a implementação das políticas locais, para a cidadania e a igualdade de género. De 26 de Janeiro de 1995 a 8 de Novembro de 1999 funcionou sob a tutela de uma Alta Comissária para as Questões da Promoção da Igualdade de e da Família. O Decreto-Lei n.º 474-A/99 de 8 de Novembro de 1999, que aprova a Lei Orgânica do XIV Governo Constitucional prevê, na Presidência do Conselho de Ministros, um Ministro para a Igualdade e extingue o Alto Comissário para Igualdade e Família. Por sua vez o cargo de Ministro da Igualdade é extinto a 20 de Outubro de 2000. Em Julho de 2001, é nomeada uma Secretária de Estado para a Igualdade e pouco depois, este cargo deixando de existir na Presidência do Conselho de Ministros, a Comissão passou a estar sob a tutela do Ministro da Presidência. Na sequência das eleições legislativas em 2005, a Comissão passou a estar sob a tutela do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros. O XVIII Governo Constitucional formado com base nas eleições legislativas de 27 de Setembro de 2009 nomeou uma Secretaria de Estado da Igualdade. Presentemente, a CIG continua integrada na Presidência do Conselho de Ministros e é tutelada, desde 2011, pela Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade⁵³⁹

O Instituto Nacional de Estatística, I.P. publica anualmente dados relativos aos ODS⁵⁴⁰, onde pode encontrar-se a mais recente informação estatística relativa à igualdade de género em Portugal. Recordase que o ODS5 comporta também a vertente da *liderança aos níveis político e laboral*⁵⁴¹. Uma análise dos documentos produzidos pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros⁵⁴² e pelo INE⁵⁴³ sob o ponto de vista do exercício de direitos políticos a nível local revela que, não obstante se identifique a *liderança ao nível político* como uma das prioridades do Governo e seja feita referência ao relevante papel desenvolvido pelas autarquias locais na implementação da Agenda 2030, apenas são publicados dados relativos ao

⁵³⁹ Para mais desenvolvimento sobre a história da CIG, v. PLATAFORMA PORTUGUESA PARA OS DIREITOS DAS MULHERES, 2016, op. cit.

⁵⁴⁰ Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Indicadores para Portugal, Instituto Nacional de Estatística Ed., 2018.

⁵⁴¹ Idem, p. 90.

⁵⁴² Cfr. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, 2017, op. cit.

⁵⁴³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2018, cit.

número de mulheres na Assembleia da República (33% em 2015) mas nenhum dado é referido quanto à percentagem de mulheres nos órgãos das autarquias locais.

3.1.1. Os Planos Nacionais para a Igualdade de Género

O debate e a intervenção sobre a igualdade de mulheres e de homens na vida local não é uma temática exclusiva as autarquias locais portuguesas. A nível internacional, diversos organismos⁵⁴⁴ têm refletido e agido no sentido de promover a igualdade de género a nível local, percecionando sobretudo três coisas: (i) que a exclusão das mulheres equivale à exclusão da maioria da população europeia dos processos de tomada de decisão e da vida social, cívica e cultural; (ii) que a participação equilibrada de mulheres e homens na vida local é um princípio básico da democracia; (iii) que a desigualdade de género tem um impacto económico negativo⁵⁴⁵.

Em Portugal, a partir de 1997, as políticas públicas para a igualdade entre mulheres e homens passaram a enquadrar-se em Planos para a Igualdade⁵⁴⁶, que refletem de uma forma constante, em termos de abordagem e de conteúdos, a importância da Plataforma de Pequim. Estes Planos têm apontado para a promoção da integração da dimensão da igualdade de género nas políticas públicas, preconizado ações específicas em áreas concretas e o envolvimento progressivo dos atores de todos os setores da Administração Pública Central e Local, bem como da sociedade civil, na sua definição e concretização. Têm sido objeto de avaliações externas com vista a contribuir para uma reflexão sobre os motivos subjacentes às suas fragilidades e para melhorar os seus resultados em termos do grau e qualidade da sua execução.

Entre 1997 e 2018, as políticas públicas em prol da igualdade de mulheres e homens produziram diversos e importantes instrumentos, o que de si é demonstrativo de que efetivamente o Estado interveio com o intuito de promover mudança social em matéria de relações sociais entre os sexos. Destacam-se, nesta sede, sobretudo os cinco Planos Nacionais para a Igualdade (1997-2013) e a recente Estratégia Nacional para a Igualdade de Não-Discriminação 2018-2030, Portugal + Igual.

O I Plano Nacional para a Igualdade de Género, denominado Plano Global para a Igualdade de Oportunidades Mulheres/Homens foi aprovado em 1997.

⁵⁴⁴ E.g. o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, a Comissão de Eleitos Locais e Regionais o a UCLG.

⁵⁴⁵ A taxa de emprego das mulheres é inferior à dos homens, o que significa que uma parte significativa da força de trabalho europeia, que poderia dar um impulso importante à economia, não está a ser utilizada. Em paralelo, esta menor taxa de emprego feminino vulnerabiliza mais as mulheres do que os homens à pobreza e à exclusão social.

⁵⁴⁶ Vide sistematização dos Planos no Anexo XXIV.

Em 2003, seguiu-se o II Plano Nacional para a Igualdade (2003-2006). Em 2007, o Conselho de Ministros aprovou o III Plano Nacional para a Igualdade 2007-2013⁵⁴⁷, que visava introduzir medidas estruturais para reformar a cultura da administração pública e implementar políticas de *mainstreaming* de género.

O III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010) previu uma intervenção concreta sobre participação política e debruçou-se sobre as autarquias locais, nomeadamente através da definição de uma área estratégica de intervenção: a *Área 1 – Perspectiva de Género em Todos os Domínios de Política enquanto Requisito de Boa Governança*, que visava apoiar a integração da dimensão de género nas diferentes áreas de política da Administração Local. Para tal, foram definidas três medidas: (i) sensibilizar as Autarquias para a criação e desenvolvimento de Planos Municipais para a Igualdade; (ii) preparar o enquadramento jurídico relativo ao Conselheiro ou Conselheira Local para a Igualdade visando a promoção da igualdade em todas as políticas locais; (iii) definir e elaborar recursos, instrumentais e materiais, de suporte ao trabalho das autarquias e outros atores locais⁵⁴⁸.

O IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação, 2011-2013, além da dupla bordagem – reforço da transversalização da dimensão de género e a conjugação desta estratégia com ações específicas, incluindo ações positivas – assumiu uma terceira: a introdução da perspectiva de género em todas as áreas de discriminação, prestando um olhar particular aos diferentes impactos desta junto dos homens e das mulheres.

Em 2013, foi publicado o V Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e não Discriminação⁵⁴⁹, a desenvolver no triénio 2014-2017. Assumindo que a promoção da igualdade de género é tarefa fundamental do Estado e princípio fundamental da Constituição da República Portuguesa e que a igualdade entre homens e mulheres é um objetivo social em si mesmo, essencial para uma vida plena da cidadania, o Governo português propôs-se prosseguir ativamente políticas de igualdade entre homens e mulheres, entendendo que a dimensão da igualdade de género deve ser tida em consideração em todos os aspetos da tomada de decisão pública e política.

Nesse contexto, encarou a administração local como *um elemento imprescindível para a construção da igualdade de género*, prevendo o reforço da cooperação com os municípios, enquanto agentes privilegiados para a descentralização das políticas públicas de igualdade.

⁵⁴⁷ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2007, de 22 de junho, Diário da República, 1ª Série, n.º 119. Em 2007 o Governo português aprovou também o I Plano Nacional contra o Tráfico de Serres Humanos, a implementar no horizonte temporal 2007-2010. Ambos contêm diversas medidas baseadas numa rede de parcerias entre ministérios, escolas, universidades, municípios e organizações não-governamentais.

⁵⁴⁸ Cfr. GENDER EQUITY IN LOCAL GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2012, op. cit., p. 9.

⁵⁴⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2013, de 31 de dezembro, *Diário da República*, Série I, 253, p. 7036-7049.

O V Plano Nacional para a Igualdade de Género visou, assim, o reforço da promoção da igualdade de género em todas as áreas de governação⁵⁵⁰ e enquadrou-se nos compromissos assumidos por Portugal nas várias instâncias internacionais, designadamente no âmbito da ONU, do Conselho da Europa, da União Europeia e da CPLP. Visando o reforço da promoção da igualdade de género em todas as áreas de governação, incluiu, tal como os antecessores, uma componente de transversalização dessa dimensão na atividade de todos os ministérios, setor privado e poder local, constituindo um meio para a coordenação intersectorial da política de igualdade de género e de não-discriminação em função do sexo e da orientação sexual.

3.1.2. A Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação 2018-2030 “Portugal + Igual”

No sentido de conferir sequência ao V Plano para a Igualdade, o XXI Governo Constitucional aprovou a Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação 2018-2030 “Portugal + Igual”⁵⁵¹, que se traduz em três planos de ação que definem medidas concretas desenvolver até 2021: (i) o primeiro, “*Plano de ação para a igualdade entre mulheres e homens*”, incide sobre áreas chave como governança, mercado de trabalho, educação, desenvolvimento científico e tecnológico, saúde, comunicação social, cultura, e pobreza e exclusão social; (ii) o segundo, “*Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica*”, visa consolidar e reforçar a política pública que tem vindo a ser desenvolvida em alinhamento com a Convenção de Istambul. Este plano inclui formação para profissionais, como da justiça, educação e economia, com o objetivo de melhorar a prevenção e a proteção das vítimas de violência contra as mulheres e violência doméstica; (iii) o terceiro, “*Plano de ação para o combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais*”, pretende ir ao encontro das necessidades das pessoas LGBTIQ, capacitar profissionais no sentido de prevenir discriminações, combater a homofobia, bifobia, transfobia e interfobia, numa abordagem integrada, acompanhada de uma abordagem da perspetiva das discriminações múltiplas e da interseccionalidade, com o objetivo de atender à heterogeneidade das mulheres e especificidades no desenho das intervenções.

⁵⁵⁰ O Plano concretizou um conjunto de medidas inscritas em 7 áreas estratégicas destinadas a promover a igualdade de género, bem como o combate à não discriminação, através do envolvimento de todos os setores da sociedade portuguesa, apresentando medidas nos domínios da educação, saúde e mercado de trabalho.

⁵⁵¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2016, de 21 de maio, Diário da República, I Série, n.º 97, págs. 2220-2245.

Seria importante registar e divulgar o escrutínio relativamente à natureza, implementação e impacto destas políticas públicas o que, até ao momento, fica aquém do que seria desejável à luz das boas práticas, nomeadamente das preconizadas, *inter alia*, na Rec 2003(3) do Conselho da Europa.

3.2. A Comissão para a Igualdade de Género (CIG)

“A participação das mulheres na política e nos postos de decisão continua a ser uma das áreas que se podem considerar críticas na situação portuguesa.”⁵⁵²

Criada em consequência do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado) e do PREMAC (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central), a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género assume-se como o mecanismo oficial para a igualdade com maior abrangência de mandato e longevidade em Portugal⁵⁵³.

As designações sucessivas que obteve acompanharam a evolução da abordagem das questões da igualdade no plano internacional e nacional: (i) *numa primeira fase* – de implementação da *igualdade formal* – a então Comissão da Condição Feminina procurou garantir que o quadro legislativo e político conferisse igualdade de tratamento a mulheres e homens; (ii) *numa segunda fase* – já de prossecução da *igualdade material* – a então Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres - reconheceu que as mulheres, enquanto grupo, enfrentam obstáculos que as impedem de alcançar a igualdade e que, por isso, é necessário promover os seus direitos e implementar medidas especialmente concebidas para as populações femininas, aptas a contrariar os efeitos das desigualdades históricas que as afetam, ajudando-as a superar situações específicas de desvantagem em relação aos homens; (iii) *numa terceira fase* – de aplicação de *medidas de ação positiva* – a CIG procura assegurar que todas as políticas, medidas e ações estão verdadeiramente adaptadas às realidades e às necessidades das mulheres e dos homens, no sentido da realização da *igualdade real* entre os sexos.

⁵⁵² CIG, Igualdade de Género em Portugal 2014, in <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2016/03/Igualdade-de-G%C3%A9nero-em-Portugal-2014.pdf>, acessido em 15.12.2015.

⁵⁵³ Criada pelo Decreto-Lei n.º 164/2007, de 3 de Maio, Diário da República, 1ª série, n.º 85, de 3 de maio de 2007, págs. 2942-2946, a CIG sucedeu à Comissão para a Igualdade e Direitos das Mulheres (1991-2007), criada pelo Decreto-Lei n.º 166/91, de 9 de maio, Diário da República, I Série-A, n.º 106, de 9 de maio de 1991, págs. 2486-2492, e à Comissão da Condição Feminina (1977-1991), Criada pelo Decreto-Lei n.º 485/77, de 17 de novembro, Diário da República, I Série, n.º 266, de 17 de novembro de 1977, págs. 2752-2755. Este mecanismo para a igualdade esteve integrado, desde a sua criação, na Presidência do Conselho de Ministros e foi tutelado por Ministros ou Secretários de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, com curtas exceções. Pela primeira e única vez ao longo de toda a sua existência, este mecanismo foi colocado de Dezembro de 1991 a Novembro de 1995, sob a tutela do Ministro do Emprego e da Segurança Social.

À data da adoção da Plataforma de Pequim, existiam em Portugal três mecanismos para a igualdade: (i) A *Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres* (CIDM)⁵⁵⁴. Assumindo a realização da modificação do estatuto legal das mulheres e a eliminação das discriminações no âmbito jurídico, dando lugar à existência de uma legislação globalmente igualitária, a sua criação marca uma nova fase do mecanismo para a igualdade de mulheres homens, sublinhando a necessidade de definição de estratégias e execução de programas tendentes à prossecução de uma igualdade de facto. Reafirma o reconhecimento e a legitimidade das questões da igualdade como questões básicas de direitos humanos, essenciais para a própria construção da democracia. A nova designação da entidade – Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres – procurou traduzir o carácter dinâmico que deve revestir a sua atuação, não apenas denúncia de discriminação das mulheres, mas no desenvolvimento de ações para a construção de uma verdadeira igualdade de oportunidades; (ii) a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE); (iii) a Comissão Parlamentar para a Paridade, Igualdade de Oportunidades e a Família.

Desde 1993, a então CIDM desenvolveu um trabalho direcionado especificamente aos municípios, sobretudo de formação e informação de mulheres. Neste contexto, foram criados os *Espaços de Informação Mulheres*, em várias autarquias de Portugal Continental e das Regiões Autónomas.

A CIG tem vindo a investir na sensibilização e formação de agentes multiplicadores sobre as diversas temáticas relacionadas com a igualdade de género, designadamente agentes da Administração Pública central e local⁵⁵⁵ e tem procedido também, de uma forma contínua, à formação de diversos agentes sociopolíticos⁵⁵⁶. A cooperação da CIG com os municípios intensificou-se e, em 1997, realizaram-se os primeiros programas de formação dirigidos aos *Conselheiros para a Igualdade* integrados nas autarquias⁵⁵⁷.

⁵⁵⁴ Criada pelo Decreto-Lei n.º 166/91, de 9 de maio, integrada na Presidência do Conselho de Ministros e colocada na dependência do Ministro da Presidência, sucedeu à *Comissão da Condição Feminina* (CCF), prevista no Decreto-Lei n.º 485/77, de 17 de Novembro, também na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, embora se encontrasse em actividade desde 1973. Em termos orgânicos a CCF e a CIDM correspondiam a uma Direção-Geral, incidindo a sua ação sobre todos os domínios de política relativos à igualdade entre mulheres e homens. Assumindo a realização da modificação do estatuto legal das mulheres e a eliminação das discriminações, dando lugar à existência de uma legislação globalmente igualitária, o Decreto-Lei n.º 166/91, de 9 de maio, marca uma nova fase do mecanismo para a igualdade sublinhando a necessidade de implementar políticas públicas destinadas à mudança social e de mentalidades, que permitam a igualdade de facto. O diploma invoca os princípios constitucionais, e os compromissos assumidos internacionalmente, bem como os desafios da conjuntura nacional e internacional nestas matérias. Reafirma o reconhecimento e a legitimidade das questões da igualdade como questões básicas de direitos humanos, essenciais para a própria construção da democracia. A nova designação da entidade – Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres – procurou traduzir o carácter dinâmico que deve revestir a sua atuação, não apenas denúncia de discriminação das mulheres, mas no desenvolvimento de ações para a construção de uma verdadeira igualdade de oportunidades.

⁵⁵⁵ Como os que trabalham em “Espaços de informação Mulheres” e as Conselheiras e os Conselheiros para a Igualdade ao nível da Administração Pública central e local.

⁵⁵⁶ Entre os quais agentes das forças de segurança e justiça, agentes sociais, agentes de emprego, trabalhadores da área da saúde, ONG, associações de desenvolvimento, grupos de mulheres e público em geral. Cfr. MONTEIRO, 2011, op. cit. p. 33 e PERISTA e SILVA, 2009, op. cit.

⁵⁵⁷ Figura cuja função dominante consiste na integração da perspectiva de género nas políticas e práticas implementadas na esfera local. Em 2007, a CIG coordenou o projeto *Igualdade de Género e Desenvolvimento Local* (MALTA) em parceria com os municípios de Cabeceiras de Basto, Mértola, Montemor-o-Velho, Montijo, Moura, Santarém, Tavra e Valongo, cujo objetivo era sensibilizar os decisores locais e a população para a importância da igualdade de género e a eliminação de estereótipos no processo de desenvolvimento local e integrar a dimensão do género em todas as políticas, programas e projetos de forma a incentivar a cidadania, incrementar uma participação social equilibrada e sustentar o desenvolvimento. Em cada um daqueles municípios foi elaborado um

Atualmente, a CIG gerirá o mais recente programa de financiamento de projetos de conciliação e igualdade de género, disponibilizados no âmbito do mecanismo financeiro do Espaço Económico Europeu EEA Grants 2014-2021⁵⁵⁸, cujo objetivo é financiar projetos e iniciativas estruturantes em domínios alinhados com a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 "Portugal + Igual".

Com este programa, o Governo afirma pretender avançar na concretização das políticas de igualdade, apoiando a ação de atores estratégicos, entre os quais se contam *os municípios* e os parceiros sociais. Serão abertos cinco concursos para candidaturas de projetos e um regime de apoios a projetos de menor dimensão, no âmbito de três eixos predefinidos: (i) o primeiro, a promover pela Comissão para Igualdade no Trabalho e no Emprego, visa desenvolver uma plataforma de monitorização de políticas públicas de igualdade no mercado de trabalho e trocar boas práticas com a Islândia, em matéria de igualdade salarial; (ii) outro pretende integrar a perspetiva da igualdade e combater a segregação sexual no ensino superior e será promovido pela Direção-Geral do Ensino Superior; (iii) o terceiro será promovido pelo Instituto Nacional de Estatística e está relacionado com a melhoria dos dados estatísticos acerca de igualdade entre homens e mulheres.

Plano Municipal para a Igualdade, estabeleceram-se centros comunitários de informação e apoio à população na área da igualdade de género e foi criado um guião para a elaboração de diagnósticos de género a nível local.

⁵⁵⁸ Lançado no final de 2018 pelo Governo, no valor de sete milhões de euros. A Noruega, a Islândia e o Liechtenstein financiam, em 15 estados-membros da União Europeia, no âmbito dos European Economic Area Grants e através do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu 2014-2021, iniciativas e projetos em diversas áreas programáticas, com vista a reduzir as disparidades económicas e sociais e reforçar as relações bilaterais entre os estados doadores e os beneficiários

3.3. A Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)

A Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) debruça-se sobretudo sobre a proibição da discriminação e a consagração da promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres nas áreas de Trabalho e no Emprego⁵⁵⁹.

O Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de novembro, que aprovou a nova Lei orgânica da CITE, define-lhe equanto missão a promoção da igualdade e a não discriminação entre homens e mulheres no trabalho, no emprego e na formação profissional, a proteção da parentalidade e a conciliação da atividade profissional com a vida familiar e pessoal, no setor privado, público e no terceiro setor. Reforçou as competências da CITE enquanto entidade promotora do diálogo social para as questões da igualdade entre homens e mulheres em contexto laboral, bem como as competências dos seus órgãos no acompanhamento e representação de vítimas de discriminação de género no trabalho e no emprego em processos administrativos e judiciais⁵⁶⁰. Em particular, este Decreto-Lei clarificou a transposição pelo Estado Português das disposições da Diretiva n.º 2002/73/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Setembro, que introduziu alterações na Diretiva n.º 76/207/CEE, do Conselho, de 9 de fevereiro⁵⁶¹. O Decreto-Lei sublinhou e reiterou a independência da CITE como entidade promotora da garantia da igualdade no trabalho e no emprego, atribuindo-lhe personalidade jurídica e capacidade judiciária⁵⁶².

Atualmente, a CITE posiciona-se na dependência do membro do Governo responsável pela área da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, em articulação com o membro do Governo responsável pela área dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade. De composição tripartida, compreende quatro representantes do Estado, quatro representantes sindicais e quatro representantes patronais.

Nos termos do disposto na Lei n.º 10/2001, de 21 de maio⁵⁶³, a CITE apresenta anualmente à Assembleia da República um Relatório sobre o Progresso da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional. Elabora também o relatório sobre diferenciações salariais por ramos de atividade previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º

⁵⁵⁹ A CIG foi criada em 1979 junto do Ministério do Trabalho com o objetivo de promover a aplicação das disposições presentes no Decreto-Lei n.º 392/79, de 20 de setembro, Diário da República, I Série, n.º 218, págs. 2466-2469.

⁵⁶⁰ Procedeu à quarta alteração do Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (Diário da República, I Série, n.º 208, págs. 7508-7517).

⁵⁶¹ Relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições do trabalho, nomeadamente quanto ao acompanhamento das vítimas de discriminação de discriminação em razão do sexo no acesso e na manutenção do trabalho, no emprego e formação profissional, como também de pessoas prejudicadas por motivo de violação das normas relativas aos direitos de parentalidade.

⁵⁶² O Decreto-Lei n.º 76/2012, de 26 de março mantém as atribuições conferidas à CITE pelo Decreto-Lei n.º 124/2010.

⁵⁶³ Lei n.º 10/2001, de 21 de maio, Diário da República, I Série-A, n.º 117, p. 2945.

13/2013, de 8 de março⁵⁶⁴. A problemática da conciliação da vida profissional com a vida familiar é a principal temática tratada pela CITE na sua relação com os particulares. O direito ao horário flexível para pais de crianças menores de 12 anos está na origem de 85% das queixas recebidas e tratadas na CITE. O requerimento de horário flexível às entidades empregadoras ainda é maioritariamente protagonizado por mulheres. A perceção de que a conciliação é fundamental para a igualdade de oportunidades e que pode mesmo gerar produtividade ainda não foi totalmente interiorizada pelas empresas⁵⁶⁵.

3.4. O Tribunal Constitucional: nova paridade, menos paridade.

“A paridade não é um objetivo: é um meio de incrementar a participação política das mulheres”⁵⁶⁶

A intervenção do Tribunal Constitucional⁵⁶⁷ na densificação do princípio da igualdade entre mulheres e homens, sobretudo quanto a matéria eleitoral⁵⁶⁸ e quanto ao tratamento da questão do cumprimento da Lei da Paridade por parte dos partidos políticos⁵⁶⁹ é relevante no percurso evolutivo da

⁵⁶⁴ Publicada em 8 de março, que aprovou um conjunto de medidas visando garantir e promover a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho entre homens e mulheres. In Diário da República, I Série, n.º 48, págs. 1280-1281.

⁵⁶⁵ Em 2017, a CITE emitiu 747 pareceres, tendo o horário flexível dominado as situações apresentadas. Em 2016, dos 688 pareceres emitidos, 84,5% foram motivados por recusa de concessão de horário flexível pela entidade empregadora. JOANA RABAÇA GÍRIA, Presidente da CITE, em entrevista a Mariana Branco, em 25.06.2018, Revista Sábado, <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/empresas-recusam-horario-flexivel-a-pais-de-menores-de-12-anos>, acedido em 31 de agosto de 2018;

⁵⁶⁶ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 462/2019, voto de vencido do Conselheiro João Caupers.

⁵⁶⁷ Dos treze magistrados atualmente em funções no Tribunal Constitucional, apenas cinco são mulheres. Desde a sua criação, em 1982, apenas uma mulher exerceu as funções de Vice-Presidente, entre 11 de outubro de 2012 e 22 de julho de 2016, e nenhuma as funções de Presidente. Independentemente do partido político que os indicou, todos os Presidentes do Tribunal Constitucional foram homens. Atualmente, todas as secções do Tribunal Constitucional são presididas por Conselheiros do sexo masculino.

⁵⁶⁸ No âmbito da competência em matéria eleitoral que lhe é atribuída pela norma do artigo 8.º da Lei do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, Diário da República, 1.º Suplemento, Série I, n.º 264, págs 3807-3821).

⁵⁶⁹ Relativamente ao princípio da igualdade, destacam-se as seguintes decisões: (i) Acórdão n.º 437/06: o princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, é um princípio estruturante do Estado de direito democrático e postula, como o Tribunal Constitucional tem repetidamente afirmado, que se dê tratamento igual ao que for essencialmente igual e que se trate diferentemente o que for essencialmente diferente. Na verdade, o princípio da igualdade, entendido como limite objetivo da discricionariedade legislativa, não veda à lei a adoção de medidas que estabeleçam distinções. Todavia, proíbe a criação de medidas que estabeleçam distinções discriminatórias, isto é, desigualdades de tratamento materialmente não fundadas ou sem qualquer fundamentação razoável, objetiva e racional. O princípio da igualdade, enquanto princípio vinculativo da lei, traduz-se numa ideia geral de proibição do arbítrio; (ii) Acórdão n.º 546/11: o n.º 1 do artigo 13.º da CRP, ao submeter os atos do poder legislativo à observância do princípio da igualdade, pode implicar a proibição de sistemas legais internamente incongruentes, porque integrantes de soluções normativas entre si desarmónicas ou incoerentes. Ponto é, no entanto, que o carácter incongruente das escolhas do legislador se repercute na conformação desigual de certas situações jurídico-subjetivas, sem que para a medida de desigualdade seja achada uma determinada razão. Não cabe ao juiz constitucional garantir que as leis se mostrem, pelo seu conteúdo, *racionais*. O que lhe cabe é apenas impedir que elas estabeleçam disciplinas jurídicas que diferenciem pessoas e situações que mereçam tratamento igual ou, inversamente, que igualem pessoas e situações que mereçam tratamento diferente. Só quando for negativo o teste do *merecimento* é que pode o juiz constitucional censurar, por desrazoabilidade, as escolhas do legislador. Fora destas circunstâncias, e, nomeadamente, sempre que estiver em causa a simples verificação de uma menor *racionalidade* ou congruência interna de um sistema legal, que contudo se não repercute no trato diverso de posições jurídico-subjetivas, não pode o Tribunal Constitucional emitir juízos de inconstitucionalidade. Nem através do princípio da igualdade (artigo 13.º) nem através do princípio mais vasto do Estado de direito, do qual em última análise decorre a ideia de igualdade perante a lei e através da lei (artigo 2.º), pode a Constituição garantir que sejam sempre *racionais* ou *congruentes* as escolhas do legislador. No entanto, o que os dois princípios claramente proibem é que subsistam na ordem jurídica regimes legais que impliquem, para as pessoas, diversidades de tratamento não fundados em motivos razoáveis; (iii) Acórdão n.º 266/15: enquanto *vínculo específico do poder legislativo*, o princípio da igualdade não tem uma dimensão única. Na realidade, ele desdobra-se em duas vertentes ou dimensões: uma, a que se refere especificamente o n.º 1 do artigo 13.º, tem sido identificada pelo Tribunal como *proibição do arbítrio legislativo*; outra, a referida especialmente no n.º 2 do mesmo preceito constitucional, tem sido identificada como *proibição da discriminação*. Em ambas as

temática da igualdade de género no exercício de direitos políticos em Portugal, tendo em data muito recente, sido produzida jurisprudência constitucional sobre a Lei da Paridade.

No que respeita ao tratamento específico da questão da paridade em matéria eleitoral, o Tribunal Constitucional pronunciou-se por diversas vezes, entre 2006 e o presente⁵⁷⁰. Destaca-se recentemente⁵⁷¹ o Acórdão n.º 462/2019⁵⁷² que se debruçou sobre a questão da consideração dos candidatos suplentes das listas para efeitos de verificação do cumprimento do limiar mínimo de representatividade previsto na Lei da Paridade. O Acórdão foi proferido na sequência de recurso interposto pelo movimento *Nós Cidadãos* da sentença do Tribunal de Santarém que ordenou o suprimento de irregularidades na candidatura às Eleições para a Assembleia da República.

Entendeu a sentença recorrida que as listas de candidatos *efetivos* e de candidatos *suplentes* violava a Lei da Paridade⁵⁷³ por conter, nos candidatos efetivos, um número de candidatos do sexo feminino inferior a 40% e, nos candidatos suplentes, nenhum candidato do sexo masculino. De acordo com tal entendimento, a sentença ordenou que a nova lista a apresentar contivesse, pelo menos, uma representação mínima de 40% de cada um dos sexos quer nos candidatos efetivos quer nos suplentes, dessa forma dando cumprimento ao disposto no artigo 2.º, n.º 1 da Lei da Paridade, sob pena de rejeição de toda a lista, conforme agora dispõem os artigos 3.º e 4.º. Entendeu a sentença recorrida que a Lei da Paridade, se refere separadamente *a cada uma das listas de candidatos*, efetiva e suplente, e não à lista como um todo, como defendeu a candidatura recorrente. Ora, a candidatura do partido *Nós Cidadãos relativamente à lista de suplentes só integra candidatos do sexo feminino* pelo que, no entender da sentença recorrida, viola o disposto na Lei da Paridade.

Não obstante devidamente notificado da sentença, o partido não procedeu não procedeu à correção indicada, tendo a respetiva candidatura sido efetivamente rejeitada. Após reclamação sem

situações está em causa a *dimensão negativa* do princípio da igualdade. Do que se trata (tanto na proibição do arbitrio quanto na proibição de discriminação) é da determinação dos casos em que merece censura constitucional o estabelecimento, por parte do legislador, de diferenças de tratamento entre as pessoas. Mas enquanto, na proibição do arbitrio, tal censura ocorre sempre que (e só quando) se provar que a diferença de tratamento não tem a justificá-la um qualquer fundamento racional bastante, na proibição de discriminação a censura ocorre sempre que as diferenças de tratamento introduzidas pelo legislador tiverem por fundamento algumas das características pessoais a que alude o n.º 2 do artigo 13.º. É que a Constituição entende que tais características, pela sua natureza, não poderão ser à partida fundamento idóneo das diferenças de tratamento legislativamente instituídas. No mesmo sentido, Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 569/2008. Neste ponto o aresto cita o Acórdão n.º 232/2003, n.º 2 da Fundamentação, onde se analisa a jurisprudência relativa a este princípio. Esta posição foi reafirmada mais recentemente através do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 581/2014; (iv) Acórdão n.º 188/2009 e a jurisprudência nele citada; (v) Acórdão n.º 575/14: a alteração legislativa resultante da mera sucessão das leis no tempo (ainda que relativa a direitos sociais) não afeta, por si, o princípio da igualdade, o que só poderia verificar-se se a nova lei viesse a estabelecer tratamento desigual para situações iguais e sincrónicas. Cfr. por todos Acórdão n.º 232/2003, in Diário da República, I Série-A, n.º 56, de 17 de Junho, págs. 7 e segs.

⁵⁷⁰ Nomeadamente nos Acórdãos n.º 434/09 (Proc. 711/09), 438/09 (Proc. 712/09), 450/09 (Proc. 746 e 747/09), 453/09 (Proc. 751/09), 484/13 (Proc. 774/13), 485/13 (Proc. 775/13), 573/13 (Proc. 829/13), 576/13 (Proc. 843/13), 687/13 (Proc. 1049/13), 340/14 (Proc. 416/14), 341/14 (Proc. 416/14), 346/14 (Proc. 416/14), 467/17 (Proc. 773/17), 496/17 (Proc. 804/17), 524/17 (Proc. 833/17) e 462/19 (Proc. 842/19).

⁵⁷¹ Em 12 de setembro de 2019 no âmbito do Processo n.º 842/2019.

⁵⁷² Publicado por extrato no Diário da República, II Série, n.º 195, de 10 de outubro de 2019, p. 168.

⁵⁷³ Já na versão da Lei da Paridade atualmente em vigor, constante da redação que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1/2009, de 23 de março.

provimento, interpôs recurso para o Tribunal Constitucional⁵⁷⁴, defendendo, em síntese, que a Lei da Paridade entende por “paridade” a representação mínima de 40 % de cada um dos sexos, arredondada, sempre que necessário, para a unidade mais próxima, e que, na norma do artigo 2.º, se refere consecutivamente, à ordenação *da lista*, sublinhando que se trata de uma palavra no seu modo *singular*. Defende ainda que a lei impõe que não haja mais de dois candidatos do mesmo sexo em posição sucessiva e que a lista apresentada, num total de 11 candidatos, era composta por 6 homens (55%) e 5 mulheres (45%) sem mais do que dois candidatos do mesmo sexo em posição sucessiva, demonstrando a ordenação da seguinte forma: 1 - Sexo Feminino; 2 - Sexo Masculino; 3 - Sexo Masculino; 4 - Sexo Feminino; 5 - Sexo Masculino; 6 - Sexo Masculino; 7 - Sexo Feminino; 8 - Sexo Masculino; 9 - Sexo Masculino; 10 - Sexo Feminino; 11 - Sexo Feminino.

Sustenta, assim, em síntese, o partido recorrente que o cumprimento da Lei da Paridade deve aferir-se tendo por referência a *lista única e conjunta* de candidatos apresentada por cada partido político ou coligação de partidos, independentemente da sua qualidade de efetivos ou suplentes.

Analisada a questão, o Tribunal Constitucional não alcançou uma decisão unânime. Desde logo, começou por articular o disposto na Lei da Paridade com o teor da LEAR que, no tocante à organização das listas, estabelece, no artigo 15.º, que as listas devem conter indicação de *candidatos efetivos* em número igual ao dos mandatos atribuídos ao círculo eleitoral e de *candidatos suplentes* em número não inferior a dois nem superior aos dos efetivos, não podendo exceder cinco.

E delimitou a questão em análise da seguinte forma: determinar se a observância do limite mínimo da representação de cada um dos sexos se afere (i) tomando por referência o *universo global dos candidatos* que integram a *unidade plurinomial* que cada uma das listas representa ou (ii) através de duas operações autónomas e sucessivas, relativamente a cada uma das *categorias de candidatos* (efetivos e suplentes) que integram cada lista, de acordo com o critério de organização a que as sujeita o n.º 1 do artigo 15.º da LEAR.

O teor literal do n.º 1 do artigo 15.º da LEAR, ao referir-se às “*listas propostas à eleição*”, vai no sentido de se considerar duas listas separadamente e indicaria a apresentação por cada partido, não de *uma*, mas de duas listas de candidatos, a *lista dos candidatos efetivos* e a *lista dos candidatos suplentes*. Contudo, o Tribunal Constitucional entendeu rejeitar tal argumento, considerando que a utilização do plural “listas”, no n.º 1 do artigo 15.º da LEAR, pretende unicamente levar em conta a

⁵⁷⁴ Ao abrigo do disposto no artigo 32.º da Lei n.º 14/79, de 16 de maio (Lei Eleitoral da Assembleia da República, doravante LEAR), Diário da República, I Série, n.º 112, págs. 915-938.

pluralidade de listas de candidatos, não podendo daí retirar-se qualquer consequência quanto ao cumprimento da Lei da Paridade⁵⁷⁵.

A exigência de uma representação mínima de 40 % de cada um dos sexos vale, assim, para cada lista apresentada, tomada na sua *unidade*. Assim interpretado o n.º 1 do artigo 2.º da Lei da Paridade, é evidente que a observância da *representação paritária* de cada sexo ficaria irremediavelmente comprometida, caso nenhum outro critério devesse ser simultaneamente respeitado no âmbito da organização de cada lista.

Todavia, não é o que sucede. Na verdade, o legislador estabeleceu, como elemento de materialização do limite mínimo fixado no respetivo n.º 1, a impossibilidade de colocação de “mais de dois candidatos do mesmo sexo, consecutivamente, na ordenação da lista” excluindo, pela forma que entendeu mais funcional e adequada, as hipóteses de subrepresentação de um dos sexos (e de correlativa sobre representação do outro) em cada categoria de candidatos (efetivos e suplementes) que integram cada uma das listas apresentadas⁵⁷⁶.

O Tribunal Constitucional concluiu, com tal fundamentação, que a lista apresentada cumpre o requisito de intercalação fixado no n.º 2 do artigo 2.º da Lei da Paridade e consequentemente o limite mínimo de representação de cada sexo estabelecido no respetivo n.º 1.

No Acórdão em análise, não é menor a importância dos argumentos aduzidos pelos Conselheiros que votaram vencido. Revelam, na verdade, posições sobre as quais muito há a ponderar sobre a questão da representatividade (ou da sua falta) das mulheres no exercício de direitos políticos e, por isso, lhes dedicaremos o destaque seguinte.

Numa primeira fundamentação de voto de vencido, entende-se que, embora as candidaturas sejam únicas, as listas de candidatos efetivos e de candidatos suplentes são *organizadas separadamente* e as regras da paridade estabelecidas no artigo 2.º da Lei da Paridade devem ser *respeitadas autonomamente* em cada uma delas. Permitir que os candidatos do sexo menos representado sejam relegados para a lista de candidatos suplentes para satisfazer o requisito estabelecido no n.º 1 frustra o objetivo da paridade pois, mesmo respeitando a regra estabelecida no n.º 2, que não permite mais do que dois candidatos seguidos do mesmo sexo, a percentagem mínima dos candidatos *efetivos* do sexo

⁵⁷⁵ O Tribunal Constitucional convoca outras normas da LEAR para reforçar tal entendimento, nomeadamente o artigo 14.º, que dispõe que os deputados da AR são eleitos por listas plurinominais em cada círculo eleitoral, dispondo o eleitor de um *voto singular de lista*; o artigo 18, n.º 3, que se refere a “candidatos efetivos ou suplentes não eleitos *da lista*”; e o n.º 2 do artigo 37.º, quando prescreve que a substituição é facultativa, passando os substitutos a figurar *na lista* a seguir ao último dos suplentes, entendendo que todos os referidos preceitos são inequivocamente reveladores de que cada partido concorrente apresenta *uma lista única* de candidatos, integrada por efetivos e suplentes, sendo relativamente a essa lista que cada eleitor exercerá o seu voto singular.

⁵⁷⁶ A propósito da observância do requisito da intercalação estabelecido no n.º 2 do artigo 2.º, o Tribunal Constitucional sublinhara anteriormente, nos Acórdãos n.º 291/2009 e 341/2014, que “nada na letra ou na *ratio* da Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, autoriza ou aponta para a necessidade ou a conveniência de se proceder a uma interpretação restritiva dos seus termos, (...) em termos de a regra que consta do n.º 2 do seu artigo 2.º não valer para a *totalidade da lista dos candidatos apresentados*”.

menos representando é *reduzida, em média, em dez por cento*, ficando assim muito *aquém dos quarenta por cento* legalmente estabelecidos.

Numa segunda fundamentação, não obstante o voto tenha sido favorável, por se traduzir na aplicação de lei expressa, manifesta-se discordância relativamente à solução plasmada no artigo 2.º da Lei de Paridade. A lei em questão teve por objetivo, reconhecido publicamente, incentivar a participação política *das mulheres*, que se tinha e continua a ter, por insuficiente. Adotou-se, como instrumento concretizador de tal objetivo, aquilo que habitualmente se designa por *sistema de quotas*. Independentemente do que se pense de tal mecanismo, aceita-se que o legislador não tivesse assumido, na letra da lei, o incentivo explícito à participação política *do sexo feminino*, optando por uma formulação aparentemente neutra. Porém, entende-se que a formulação escolhida contraria o espírito da lei, na medida em que, em lugar de se limitar a incentivar a participação do sexo sub-representado na vida política, qualquer que ele fosse, obriga à representação de ambos os sexos, e portanto, também do sobre representado, afastando-se dos ditames da discriminação positiva. Em vez desta, impõe o que é entendido como uma “absurda quota mínima”, igual para cada um dos sexos, como se o objetivo tivesse de ser *também* a defesa da participação política igualitária dos homens e não fosse *apenas* a luta contra a insuficiente participação política das mulheres. Salienta-se que o ponto de partida da Lei da Paridade não foi a igualdade e a sua defesa, mas a desigualdade e o seu combate. Na verdade, a formulação compatível com o espírito da lei imporia, nesta perspetiva, que os 40% fixados constituíssem apenas o *limite mínimo* de participação do sexo sub-representado, no caso, o feminino.

Resumidamente, segundo esta posição, uma candidatura de 100% de homens deveria ser, como é, contrária à lei, *mas não uma candidatura de 100% de mulheres*. Esta, pelo contrário, facilitaria o objetivo de aumentar, o mais depressa possível, a participação política das mulheres. Termina-se manifestando o entendimento de que a paridade não é um objetivo mas é um meio de incrementar a participação política *das mulheres*.

Do Acórdão em análise resulta um conjunto de argumentação que se mostra incontornável na reflexão sobre a aplicação prática e eficácia da Lei da Paridade, que constitui o cerne da presente tese. No Capítulo dedicado especificamente à Lei da Paridade, explanar-se-á com mais profundidade tais argumentos e a posição em que a nossa reflexão nos coloca.

Nesta sede, deixa-se a enunciação de cada um desses argumentos, para posterior análise:

- (i) O ponto de partida da introdução não foi a igualdade e a sua defesa, mas a desigualdade e o seu combate;
- (ii) A paridade não é objetivo mas um meio de incrementar a participação política das mulheres;

- (iii) A formulação compatível com o espírito da lei imporia que os 40% fixados constituíssem apenas o *limite mínimo* de participação do sexo sub-representado, no caso, o feminino;
- (iv) A formulação escolhida contraria o espírito da lei, ao obrigar à representação de ambos os sexos, e portanto, também do sobre representado, afastando-se dos ditames da discriminação positiva.
- (v) Em lugar de impor a discriminação positiva das mulheres, impõe uma *quota mínima*, igual para cada um dos sexos, como se o objetivo tivesse de ser *também* a defesa da participação política igualitária dos homens e não fosse *apenas* a luta contra a insuficiente participação política das mulheres;
- (vi) Permitir que os candidatos do sexo menos representado sejam relegados para a lista de candidatos suplentes para satisfazer o requisito estabelecido no n.º 1 frustra o objetivo da paridade pois, mesmo respeitando o disposto no n.º 2, a percentagem mínima dos candidatos *efetivos* do sexo menos representando é *reduzida, em média, em dez por cento*, ficando assim muito *aquém dos quarenta por cento* legalmente estabelecidos.

Os argumentos constantes do Acórdão em análise revelam que a interpretação que se adote da conjugação da Lei da Paridade com as Leis Eleitorais poderá resultar num limiar de *paridade efetiva* de 40%, como pensamos que seria o espírito da lei, ou antes numa paridade efetiva muito inferior, que não atinge sequer os 33% previstos na versão inicial do diploma. Nesse sentido, poderá a nova Lei da Paridade vir a resultar em *menos paridade*.

A questão assume especial relevância para a matéria objeto da presente tese uma vez que a LEOAL contém uma norma *em tudo semelhante* à do artigo 15.º da LEOAR, sobre a organização das listas⁵⁷⁷. Assim, o n.º 1 do artigo 12.º da LEOAL estatui que *as listas* propostas à eleição devem conter a indicação dos candidatos em número igual ao dos mandatos a preencher no respetivo órgão e de suplentes nos termos do n.º 9 do artigo 23, ou seja, em número não inferior a um terço, arredondado por excesso. Utiliza, tal como a LEAR, o termo no plural, embora nos pareça que o faz para designar o conjunto de listas apresentadas pelos diversos partidos e não no sentido de que exista efetivamente uma *dualidade de listas* em cada candidatura.

É possível, por isso, que também no âmbito das Eleições Autárquicas, venham a suscitar-se questões semelhantes à que foi tratada no Acórdão do Tribunal Constitucional relativamente às Eleições para a Assembleia da República.

Por esse motivo se nos afigurou pertinente oferecer, quanto a esta matéria, a nossa reflexão.

⁵⁷⁷ O n.º 1 do artigo 12.º da LEOAL, sob a epígrafe “Organização das listas”, dispõe o seguinte: “As listas propostas à eleição devem conter a indicação dos candidatos em número igual ao dos mandatos a preencher no respetivo órgão e de suplentes nos termos do n.º 9 do artigo 23.º” e este dispõe que “As listas, para além dos candidatos efetivos, devem indicar os candidatos suplentes em número não inferior a um terço, arredondado por excesso”.

Capítulo II – O enquadramento constitucional e legal da igualdade de género no exercício de direitos políticos no sistema de governo local vigente

1. Breve perspetivação histórica da evolução da igualdade de género no exercício dos direitos políticos em Portugal

*Vejam a injustiça com que nos têm tratado! E agora deixem-nos passar!*⁵⁷⁸

A utilidade do olhar histórico não é, nesta sede, contemplativa. É antes a apontada por JOHN KEAN⁵⁷⁹: conseguir mais democracia no presente e no futuro.

Até ao século XX, os ensaios ou estudos sobre o sexo feminino são meramente pontuais e pouco ou nada vocacionados para um estatuto igualitário da mulher. Pela sua escassez e raridade, é possível sistematizar um conjunto de obras que, antes do séc. XIX, versavam sobre a temática da posição da mulher na sociedade e sobre os seus direitos⁵⁸⁰: (i) em 1557, *Dos Priuilégios e Praerrogativa Q ho Genero Feminino Te por Dereito Comú & Ordenaçoes do Reyno, mais Que ho Genero Masculino*⁵⁸¹, Rui Gonçalves; (ii) em 1734, *Portugal Illustrado pelo Sexo Feminino*, Diogo Manuel Aires de Azevedo; (iii) em 1736, *Theatro Heroíno*, Damião de Fróis Perim; (iv) em 1790, *Tractado sobre a Igualdade dos Sexos ou Elogio do Merecimento das Mulheres*, Autor anónimo.

Durante a Revolução Francesa, não era expectável que as mulheres contribuíssem para a *res publica* através da sua participação política. Ao longo da História e até ao século XX, as mulheres não foram portadoras de uma cidadania de pleno direito, subordinando-se aos pais ou aos maridos e carregando uma incapacidade semelhante à dos pobres, dos trabalhadores dependentes e dos analfabetos⁵⁸². Tal como estes, a mulher era desprovida do direito de voto. A luta pelo sufrágio feminino constituiu o início de um longo caminho rumo à cidadania e ao pleno exercício dos direitos políticos pelas mulheres⁵⁸³.

Em Portugal, os primeiros movimentos associativistas feministas⁵⁸⁴ iniciam-se no final do séc. XIX, destacando-se o Primeiro Congresso Feminista⁵⁸⁵, em 1924, organizado pelo Conselho Nacional das

⁵⁷⁸ EMÍLIA DE SOUSA COSTA, *Olha a Malícia e a Maldade das Mulheres*, 1932, op. cit. p. 21

⁵⁷⁹ “Não se volta ao passado pelo próprio passado (...) mas sim com a intenção de se conseguir mais democracia no presente e no futuro”, John Keane, *The Life and Death of Democracy*, London: Simon e Schuster, 2009, p. 676.

⁵⁸⁰ Segundo REGINA TAVARES DA SILVA, 1983, op. cit., p. 876. Vide sistematização no Anexo XXIX.

⁵⁸¹ Obra publicada em 1557 por Rui Gonçalves, lente da Universidade de Coimbra, reeditada em 1785 por um capelão de D. Maria I.

⁵⁸² RAPOSO, op. cit., p. 84 e 85.

⁵⁸³ Em 1904, a primeira organização internacional dedicada à luta pelo direito de voto das mulheres, a *International Women Suffrage Association*, pugnou ativamente pelo direito de voto das mulheres: “Men and women are both equally free and independent members of the human race; equally endowed with intelligence and ability, and equally entitled to the free exercise of their individual rights and liberty”, WHITTICK, A. *Women into Citizen*, London, Athenaeum, 1979, p. 32.

⁵⁸⁴ Vide sistematização dos primeiros movimentos associativos feministas no Anexo XXV.

⁵⁸⁵ Em maio de 2004, académicas, ativistas e investigadoras de diversos setores reuniram-se para comemorar o 80.º aniversário desse primeiro Congresso do movimento feminista no país.

Mulheres Portuguesas⁵⁸⁶, que teve grande impacto a nível nacional e internacional⁵⁸⁷ e discutiu questões como o aborto, a sexualidade e a desigualdade no trabalho.

No séc. XX, diversas mulheres portuguesas abriram caminho no exercício de profissões liberais, na medicina, na engenharia, na advocacia, na reflexão sobre a condição da mulher e o feminismo e, sobretudo, no ativismo político, nomeadamente Adelaide Cabete⁵⁸⁸, Ana de Castro Osório⁵⁸⁹, Carolina Beatriz Ângelo⁵⁹⁰, Regina Quintanilha⁵⁹¹, Aurora Teixeira de Castro Gouveia⁵⁹², Manuela Azevedo⁵⁹³, Maria Amélia Chaves⁵⁹⁴, Maria José Estanco⁵⁹⁵, Cesina Bemudes⁵⁹⁶, Maria Teresa Horta, Maria Isabel Barreno e Maria Velho da Costa⁵⁹⁷.

Apesar de pouco lembrada, Carolina Beatriz Ângelo, com um percurso feminista de muito poucos anos, deve ter um lugar de destaque porquanto foi figura de proa em quatro organizações de mulheres, para além de, com o seu exemplo de coragem, perseverança e luta, ter conseguido que uma mulher votasse pela primeira vez em Portugal e na Europa do Sul. Daí que, se mais nada tivesse feito em prol

⁵⁸⁶ Teve lugar na Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa, e homenageou várias mulheres importantes para o movimento feminista como Adelaide Cabete, Maria Velleda, Elina Guimarães e Maria Lamas.

⁵⁸⁷ O Conselho recebeu o apoio de organizações e personalidades feministas de ambos os sexos, com destaque no meio político e na vida intelectual da época. Foram apresentadas várias comunicações nas áreas do feminismo e da educação, sendo este Congresso considerado um dos primeiros passos para a emancipação das mulheres. O segundo Congresso Feminista decorreu em 1928.

⁵⁸⁸ Adelaide Cabete licenciou-se em Medicina com a tese “Proteção às Mulheres Grávidas Pobres como meio de promover o desenvolvimento físico das novas gerações”. Foi pioneira na reivindicação dos direitos das mulheres, como o voto e um período de descanso de um mês antes do parto Órfã, de origem humilde, republicana, médica e professora, Adelaide Cabete estudou apenas depois de se casar.

⁵⁸⁹ Ana de Castro Osório foi Presidente da Liga de Sugragistas Portuguesas. Defendeu que a mulher portuguesa só no trabalho encontraria a sua *carta de alforria*. Em 1905, escreveu *Mulheres Portuguesas*, considerado o primeiro manifesto feminista português. V. ESTEVES, João, Maria Velleda, in *Dicionário de Educadores Portugueses*, Edições Asa, 2003, pág.1019 a 1025.

⁵⁹⁰ Carolina Beatriz Ângelo, viúva, chefe de família, licenciada em Medicina, foi a primeira mulher a exercer o direito de voto em Portugal, tendo visto reconhecido judicialmente que reunia todas as condições estabelecidas na lei eleitoral para votar nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1911.

⁵⁹¹ Regina Quintanilha nasceu em 1893 e, aos 17 anos, matriculou-se na Universidade de Coimbra, terminou o curso em três anos e foi a primeira mulher portuguesa licenciada em Direito e a exercer a advocacia, ainda antes da publicação do Decreto n.º 4676, de 19 de Julho de 1918, que permitiu às mulheres o exercício da advocacia. Obteve uma autorização do Supremo Tribunal de Justiça e advogou, pela primeira vez, em 14 de novembro de 1913, no Tribunal da Boa Hora, no Porto.

⁵⁹² Aurora Teixeira de Castro e Gouveia licenciou-se em Direito, em 1916, pela Universidade de Coimbra e foi a primeira mulher Notária da Europa e a segunda a exercer advocacia em Portugal. Sufragista e publicista, reivindicou a igualdade política plena, o direito ao voto e a igualdade na família e no casamento. Participou no I Congresso Feminista da Educação, em 1924, no qual apresentou duas teses sobre a mulher: *Reivindicações Sociais e Políticas da Mulher Portuguesa na República e Situação da Mulher Casada nas Relações Matrimoniais dos Bens do Casal*, nas quais defendeu a igualdade política plena e a igualdade na família e no casamento, em nome dos princípios de uma autêntica democracia. Cfr. OLIVEIRA, Américo Lopes, *Dicionário de Mulheres Célebres*, Lello & Irmão Editores, 1981, págs. 1278 e 1279.

⁵⁹³ Manuela Azevedo foi a primeira mulher jornalista em Portugal e escreveu romances, poesia e teatro. Em 1935, viu um artigo seu sobre eutanásia foi censurado pelo Estado Novo.

⁵⁹⁴ Primeira mulher portuguesa licenciada em Engenharia, em 1937, pelo Instituto Superior Técnico.

⁵⁹⁵ Maria José Estanco foi a primeira mulher arquiteta em Portugal, em 1942. Tentou ingressar em vários *ateliers* de arquitetura, porém viu a entrada no mercado de trabalho ser barrada pela sua condição feminista, pelo que se dedicou à decoração de interiores e à criação de móveis.

⁵⁹⁶ Primeira mulher doutorada em Portugal. Em 1947, concluiu o doutoramento sobre o parto sem dor, com 19 valores. Licenciada em Medicina, especializou-se em Obstetrícia e tornou-se assistente na Faculdade de Medicina de Lisboa e introduziu em Portugal o parto sem dor. O parto sem dor era uma ideia inconcebível, em especial para os católicos, que acreditavam dever uma mulher sofrer ao cumprir a função de mãe. Cesina considerava essa crença um disparate. Cesina, impedida por razões políticas de trabalhar no sistema público, ajudou a nascer mais de três mil bebês na Maternidade de Cascais e em Lisboa, na Clínica Bensaúde, criada pelo médico Pedro Monjardino para mães solteiras, proibidas de ter os filhos nos hospitais públicos. Feminista, combateu ativamente o regime do Estado Novo e esteve presa. Prestou assistência médica ao nascimento de milhares de filhos de mulheres perseguidas pela ditadura. Foi das primeiras mulheres a tirar a carta de condução em Portugal. ANABELA NATÁLIO, *Jornal Expresso*, 14.05.2018, <https://expresso.sapo.pt/sociedade/2018-05-14-Cesina-Bermudes-pioneira-no-parto-sem-dor#gs.3HZGcz8>, acessado em 03.09.2018;

⁵⁹⁷ Na década de 60 do século XX, criaram o movimento feminista que ficou conhecido como *As Três Marias*. Cfr. MIRANDA, J., *A Igualdade de Sufrágio Político da Mulher (A propósito da Lei no 2137, de 26 de Dezembro de 1968)*. Em *Estudos de Direito Eleitoral*, Lex Edições, 1995, Lisboa, págs. 9–15.

da dignificação e dos direitos das mulheres, o que não foi o caso, Carolina Beatriz Ângelo tem um lugar marcado na História como a pioneira do voto feminino em Portugal.⁵⁹⁸

Ainda no século XIX, a Nova Zelândia e a Austrália foram primeiros países a reconhecer às mulheres o direito de voto⁵⁹⁹. Na Europa, o direito de voto feminino afirmou-se primeiramente na Finlândia, em 1906, na Noruega, em 1907, na Dinamarca e na Islândia, em 1915. De seguida, na Áustria e na Rússia, em 1918. No mesmo ano, também em Inglaterra, as mulheres passaram a poder votar mas apenas acima dos 30 anos. Em 1928, no Brasil. Em França, apenas em 1944⁶⁰⁰ e na Polónia, Roménia e Jugoslávia, em 1946. No extremo oposto, encontram-se os Estados em que tal direito ainda não é reconhecido, como é o caso de alguns países Islâmicos⁶⁰¹. A Suíça constitui um caso curioso, que apenas reconheceu o direito de voto às mulheres em 1971.

Em Portugal, a discriminação em função do sexo quanto à capacidade eleitoral apenas foi abolida formalmente em 1968, com a publicação da Lei n.º 2137, de 26 de dezembro⁶⁰². Embora reconhecendo abertamente, pela primeira vez, a igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres, a Lei n.º 2137, de 26 de dezembro, mantinha a desigualdade *nas eleições locais*: o direito de voto para as juntas de freguesia apenas era permitindo aos *chefes de família*⁶⁰³, posição reservada pelo Código Civil de 1966, aos homens. Nesse contexto, 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*.

Nos diversos países, a maioria dos partidos políticos era contra o sufrágio feminino⁶⁰⁴. Em 1875, por exemplo, as alegadas tendências reacionárias das mulheres constituíram o mais importante

⁵⁹⁸ Em 1906, juntamente com outras quatro médicas (Adelaide Cabete, Domitília de Carvalho, Emília Patacho e Maria do Carmo Lopes) aderiu ao Comité Português da agremiação francesa *La Paix et le Désarmement par les Femmes*, sendo uma das vogais da direção. No ano seguinte, em 1907, foi iniciada na Maçonaria, na Loja Humanidades, com o nome simbólico de Lígia. Carolina Beatriz Ângelo fez parte do Grupo Português de Estudos Feministas (1907) e da Liga Republicana das Mulheres Portuguesas que reivindicava direitos e deveres iguais para ambos os sexos. Como Venerável da Loja Humanidades, participou no I Congresso Nacional do Livre Pensamento, em Abril de 1908. Como militante da Liga Republicana, Carolina Beatriz Ângelo, fez campanha a favor da discussão e aprovação da Lei do Divórcio na Parlamento. Morreu em 1911, com apenas 33 anos, depois de uma reunião na Associação de Propaganda Feminista. Nos primeiros tempos da República, defendeu vivamente a causa do sufrágio, desenvolvendo uma campanha para que as mulheres, ainda que uma minoria, tivessem direito ao voto. Em Fevereiro de 1911, fez parte da delegação da Liga que entregou a Teófilo Braga a reivindicação do direito ao voto para a mulher economicamente independente. Em 1911, juntamente com Ana de Castro Osório, criou a Associação de Propaganda Feminista, considerada como a primeira organização verdadeiramente sufragista em Portugal. Carolina Beatriz Ângelo assumiu atitudes pioneiras, como o alargamento do serviço militar obrigatório às mulheres, ainda que estas só devessem ocupar cargos na administração militar, serviços de ambulância, enfermagem e cozinha. Morreu no mesmo ano em que votou, em 1911, sem assistir ao reconhecimento do direito de voto às mulheres, que apenas surgiria em Portugal em 1931.

⁵⁹⁹ Em 1893 e 1902, respetivamente. Este facto recebe-se sem surpresa, dado o carácter precursor destes países ainda hoje, em matéria de igualdade de género.

⁶⁰⁰ RUBIO-MARÍN, 2014, op. cit. p. 6.

⁶⁰¹ Como o Kuwait, o Líbano, o Brunei e os Emiratos Árabes Unidos.

⁶⁰² A partir de então, apenas ficaram desprovidos do direito de votar os cidadãos, de ambos os sexos, que não soubessem ler nem escrever e nunca houvessem sido recenseados ao abrigo da Lei n.º 2015, de 28 de maio de 1946.

⁶⁰³ BELEZA, op. cit, p. 110.

⁶⁰⁴ Embora o socialismo, em teoria, se orgulhasse de apoiar a causa da emancipação das mulheres, o tema era considerado secundário, ou mesmo subversivo, sendo os movimentos feministas, por definição, suspeitos de tendências burguesas. A Primeira Internacional Socialista (1864-1867) foi pouco entusiasta quanto ao acesso das mulheres à política. A Segunda Internacional teve uma atitude mais positiva sobre a causa das mulheres mas adotou a política oficial que proibia a cooperação com grupos burgueses. Era esperado das mulheres socialistas que focassem as suas energias no movimento socialista e não nos direitos das mulheres.

argumento contra a inclusão do sufrágio feminino nos documentos da fundação do Partido Social Democrata Alemão⁶⁰⁵. O facto de as mulheres se reservarem à esfera doméstica, onde reproduziam e transmitiam os costumes e a cultura tradicionais, levou a que se conotassem com um comportamento político conservador, tradicional e religioso, se pudessem votar, o que levou os mais empenhados nos avanços da nova ordem moderna a adiar o sufrágio feminino, por motivos estratégicos. Os partidários do sufrágio universal, que incluíam os partidos conservadores e religiosos, viam no eleitorado feminino a possibilidade de preservar a ordem ameaçada pelos excessos de modernidade. Assim, a discussão sobre o sufrágio feminino foi inicialmente mais motivada por razões de estratégia política do que pelos ideais de liberdade, justiça e igualdade⁶⁰⁶.

Embora num contexto singular e inconsequente, foi em Portugal que, pela primeira vez em todo o sul da Europa, uma mulher exerceu o direito de voto nas eleições para a Assembleia Constituinte. Uma vez que a lei eleitoral considerava eleitores todos os cidadãos maiores de 21 anos ou chefes de família que soubessem ler e escrever, sem explicitação do sexo Carolina Beatriz Ângelo exerceu esse direito em 1911⁶⁰⁷. O seu requerimento para ser incluída nos cadernos eleitorais foi inicialmente indeferido pela Comissão de Recenseamento e pelo Ministério do Interior, tendo ela interposto recurso para tribunal e obtido sentença favorável. O Juiz João Baptista de Castro, pai de Ana de Castro Osório, proferiu uma sentença que viria a ser reputada⁶⁰⁸ como “uma vitória para o feminismo nacional”⁶⁰⁹. Nesta altura, o sufrágio feminino na Europa apenas estava consagrado na Finlândia, pelo que o caso foi noticiado como um acontecimento na imprensa nacional e internacional. Não obstante, o voto das mulheres não foi conquistado na I República⁶¹⁰.

⁶⁰⁵ Cfr. RUBIO-MARÍN, 2014, op. cit., p. 10.

⁶⁰⁶ Cfr. RUBIO-MARÍN, 2014, op. cit., p. 9

⁶⁰⁷ Com formação superior e chefe de família por ser viúva, Beatriz Ângelo reunia as condições formais para votar. Posteriormente, a Lei Eleitoral de 3 de Julho de 1913 definiria que os chefes de família eleitores seriam apenas os do sexo masculino.

⁶⁰⁸ Jornal *A Capital*, de 29 de abril. A notícia reproduzia a sentença e terminava: “Representa este despacho das justiças da República uma vitória para o feminismo nacional (...). Tanto mais quanto essa vitória corresponde ao sentir íntimo dalguns dos membros do governo (...). Os nossos parabéns, portanto, não só à diretamente interessada, como ao governo provisório, e ainda ao país (...)”. Também a *Ilustração Portuguesa*, em 5 de junho, fez uma reportagem sobre o voto de Beatriz Ângelo: “Estão eleitas as Constituintes. A eleição de Lisboa. Uma nota curiosa das eleições foi a de votar uma senhora, a única eleitora portuguesa, a médica D. Carolina Beatriz Ângelo, inscrita com o número 2513 na freguesia de S. Jorge de Arroios.” O artigo é ilustrado com uma fotografia de Carolina Beatriz Ângelo ladeada de Ana de Castro Osório.

⁶⁰⁹ Conforme consta da Ata do Ato Eleitoral para a Assembleia Constituinte do Círculo n.º 34 da Freguesia de Lisboa Oriental – cfr. COMISSÃO RECENSEADORA ELEITORAL, 1911, O Presidente da mesa eleitoral “consultou a mesma sobre se devia ou não aceitar a lista da Sra. D. Carolina Beatriz Ângelo, que se achava presente e cujo nome estava inscrito nos cadernos de recenseamento” e aceitou o voto, com a declaração de que “o direito de voto às mulheres era assunto de grande ponderação, porque esse direito cívico exige grande responsabilidade àqueles que o exercem; que, porém, a Sra. D. Carolina Beatriz Ângelo, diplomada como é, com um curso superior, tem instrução mais do que suficiente, além de um belo talento, para poder arrostar com essa responsabilidade.”

⁶¹⁰ Nos debates da Assembleia Constituinte, eleita a 28 de maio de 1911, foram raras as menções ao sufrágio feminino. Destacam-se as seguintes intervenções, proferidas no âmbito da discussão de um artigo que asseguraria “a educação progressiva da mulher de maneira a permitir-lhe o exercício da capacidade política e civil”: (i) A do Deputado Eduardo de Almeida, na sessão da Assembleia Constituinte de 13 de julho de 1911 que, embora defendendo a igualdade de direitos civis, afastava a igualdade de direitos políticos: “Não se diga que é atrasada uma mulher que tem tão belas tradições, não se diga que é reacionária, porque é falso; é mãe exemplar, é esposa carinhosa, é irmã modelo. A mulher portuguesa tornou viva a linda palavra – saudade. Não peço [que] se lhe dê já inteira capacidade política (e a capacidade política pode tornar-se ilusória para a mulher), mas quero-a com capacidade civil que a liberte da escravidão infamante em que a têm mantido os seus exploradores. (...) Confiramos-lhes, pois, as garantias civis a que tem direito e assim teremos radicado na alma popular a ideia de que a República Portuguesa é uma efetiva democracia, que não está disposta a lançar-se apenas nas lutas estereis dos

A Lei n.º 2015, de 28 de Maio de 1946, alargou o corpo eleitoral feminino, considerando eleitoras para a Assembleia Nacional e para a Presidência da República as mulheres maiores e emancipadas, com curso geral dos liceus, do Magistério Primário, das Belas-Artes, do Conservatório Nacional e do Conservatório de Música do Porto e dos institutos comerciais e industriais, as chefes de família (divorciadas, viúvas, judicialmente separadas e solteiras) que soubessem ler e escrever ou pagassem ao Estado quantia não inferior de 100\$00 por impostos diretos, e as casadas alfabetizadas ou que pagassem contribuição predial não inferior a 200\$00. Quanto aos homens, eram eleitores os que soubessem ler e escrever ou que pagassem pelo menos 100\$00 por ano ao Estado. Ainda durante o regime ditatorial português, já no período da chefia do governo por Marcello Caetano, a Lei Eleitoral n.º 2317, de 26 de Dezembro de 1968 tentou diminuir a discriminação sexual, com o alargamento do número de votantes a todos os que soubessem ler e escrever.

No entanto, só depois do 25 de Abril de 1974, com a lei n.º 621/74 de 15 de novembro, o direito de voto se tornou universal em Portugal. Até então, a incapacidade eleitoral da mulher era encarada como plenamente justificada à luz da *diferença natural de papéis* entre mulheres e homens, que impeliam estes para a arena pública e política e resguardavam aquelas no recato do lar e da família. Essa diferenciação natural era interiorizada pela sociedade, promovida pelo Estado e espelhada no ordenamento jurídico, que a legitimava.

A política ideológica dos regimes fascistas fundamentou a discriminação da mulher sobretudo num argumento biológico – a *naturalização da diferença* – defendendo que a *natureza feminina*⁶¹¹ impunha o seu afastamento da esfera política e profissional, uma vez que estas funções exigiam características que se entendia que as mulheres, por natureza, não possuíam. Este argumento naturalístico afastava

interesses particulares.”; (ii) A do Deputado António Macieira na sessão de 26 de julho que defende ter a República já reconhecido direitos suficientes: “A República demonstrou à mulher portuguesa que bem deseja garantir-lhe na sociedade o lugar que justamente lhe pertence; a República já garantiu à mulher o direito de livre publicação dos seus escritos e o exercício de outras funções públicas; a República já eliminou o direito anacrónico da obediência da mulher ao marido; concedeu-se por direito de sucessão o lugar que competia aos irmãos e transversais do marido, garantiu-lhe o direito de alimentos e socorros a pagar pelo sedutor de quem, sendo honesta, houve posteridade; estabeleceu o divórcio; deu enfim a República à mulher portuguesa provas cabais de que a respeita e considera, conferindo-lhe direitos que ela não mais perderá entre nós. Há-de conceder-lhe ainda outros como o de livre disposição do seu salário e dos bens que adquire pelo seu trabalho, o de testemunha nos atos de estado civil, o de vogal no conselho de família. Para os primeiros não careceu o Governo de ter em vista a esperança afirmada no artigo que combate; para conceder os segundos também dela não carece a República. Nós o que devemos é estabelecer princípios basilares de vida política do país e não fazer promessas vagas que constituem simples expedientes de ocasião. (iii) A do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Bernardino Machado, na sessão de 27 de julho, que defendeu que os direitos civis e políticos da mulher portuguesa não consubstanciavam *matéria constitucional*. “Mas queria eu dizer, ainda agora, que julguei haver interpretado ontem o sentimento da Assembleia, quando foi eliminado o artigo do projeto da Constituição, relativo aos direitos civis e políticos da mulher. Pelo menos, desejo manifestar, positivamente, qual o sentido em que dei o meu voto. Eu creio bem, Sr. Presidente, que a Assembleia Constituinte não quis de maneira alguma, eliminando aquele artigo, tirar os direitos civis e políticos à mulher. É minha opinião, expressa pelo meu voto – e vejo agora que o é de toda a Câmara – que tal assunto não é constitucional, e deve ficar para ser tratado em diploma especial pelas legislaturas ordinárias. Portanto, nada está absolutamente prejudicado na votação feita, e nada dela se pode concluir que se oponha aos direitos civis e políticos da mulher. Seria mesmo extraordinário que a República, não só para o homem, mas também para a mulher, e, ainda mais, para a mulher que tem sido no nosso país muito esquecida e muito infeliz, lhes recusasse os seus direitos. A República tem já cumprido e continuará a cumprir integralmente os seus deveres para com a mulher.”

⁶¹¹ Esta posição *natural* da mulher não só não constituía discriminação como era mesmo um sustentáculo do regime e, como tal, um privilégio. É patente a influência do jusnaturalismo e da doutrina social católica, com a afirmação do corporativismo e das ideias do dever do Estado de proteção à família e ao trabalho e da paz social, com a defesa do reforço do Estado e da sua intervenção na vida económica, embora com respeito pela propriedade e iniciativa privada. Cfr. ABRANTES, J. J., O Direito do Trabalho do “Estado Novo”. *Cultura*, 23, 2013, págs. 331–339.

qualquer possibilidade de discriminação. O Estado Novo combateu ativamente o feminismo⁶¹² mas, ao contrário do que sucedeu noutros países⁶¹³, Salazar promoveu ativamente as associações de mulheres. Porém, apenas dentro do espírito do regime⁶¹⁴ por entender que eram um importante vetor de transmissão da sua formação ideológica e doutrinal⁶¹⁵ e a família⁶¹⁶ e desapareceram com ele.

O Estado Novo obstaculizou ativamente a independência das mulheres, sobretudo através da repressão do trabalho feminino, na época predominantemente fabril, quer era visto como um elemento pernicioso ao *bem da família*⁶¹⁷. Este objetivo era prosseguido nomeadamente através das seguintes medidas: (i) afastamento das mulheres de certas profissões⁶¹⁸; (ii) limitação do exercício de certas profissões por mulheres⁶¹⁹ e (iii) Estatuto do Trabalho Nacional⁶²⁰.

A separação entre uma esfera pública (identificada com o masculino) e uma esfera privada (própria do feminino) era constitutiva da ideologia do regime do Estado Novo e dela emergia toda uma propaganda cujo eco ainda hoje é audível⁶²¹. A separação de esferas e a relegação das mulheres para a esfera doméstica, enquanto domínio distinto e subordinado, está na base das democracias modernas. Enquanto na lei francesa, a obediência e subordinação da mulher sob o comando do marido foi conceptualizada como uma virtude republicana, legitimada pelo superior interesse do bem comum, na *common law* inglesa, o regime da comunhão dos esposos significou que a mulher vivia *sob a cobertura do marido* que, como chefe de família, gozava do estatuto de cidadão⁶²².

⁶¹² São eloquentes as palavras de Fernando Castro Pires de Lima: "... há, hoje em dia, determinadas exceções femininas que querem à viva força transformar o belo sexo no feio sexo, à custa de todas as emancipações possíveis e imaginárias. Estamos a ver, repito, o olhar feroz e iracundo da sufragista, essa aberração feminina a gritar a necessidade de a mulher se emancipar pelo assalto a determinadas profissões que, pela sua brutalidade e energia, têm sido e muito justamente, exclusivas do homem. Não, não queirais fazer da mulher um ser mecânico e insensível. Sim, meninas, que me estais a escutar, só há para vós uma emancipação digna e legítima: o casamento. Fora disso, só existem atitudes equívocas e pouco dignificantes"

⁶¹³ Onde as organizações de mulheres foram reprimidas,

⁶¹⁴ Cedo Salazar percecionou a importância das mulheres para a coesão social e para o próprio regime, estreitamente ligado à Igreja Católica respetivos valores.

⁶¹⁵ A Obra das Mães pela Educação Nacional (OMEN), a Mocidade Portuguesa Feminina (MPF) e o Movimento Nacional Feminino (MNF) foram associações de mulheres que alimentaram o regime, incidindo especialmente sobre a escola foram pilares essenciais da sociedade para o regime do Estado Novo

⁶¹⁶ A Mocidade Portuguesa Feminina obriga à inscrição no ensino primário e secundário.

⁶¹⁷ Discurso de Salazar in NEVES e CALADO, O Estado Novo e as mulheres: O Género como Investimento Ideológico e de Mobilização. Lisboa: Biblioteca Museu República e Resistência, 2001, p. 308: "... o trabalho da mulher fora de casa desagrega este, separa os membros da família, torna-os um pouco estranhos uns aos outros. Desaparece a vida em comum, sofre a obra educativa das crianças, diminui o número destas; e com o mau ou impossível funcionamento da economia doméstica, no arranque da casa, no preparo da alimentação, no vestuário, verifica-se uma perda importante, raro materialmente recompensado pelo salário recebido." Calado, 2001)

⁶¹⁸ A partir de 1933, foi vedado o acesso das mulheres à carreira diplomática, à magistratura judicial, aos postos de trabalho no Ministério das Obras Públicas e também aos *cargos dirigentes na administração local*. Restrição que, como se defenderá adiante, constitui um fator explicativo da baixa representatividade feminina em cargos de liderança que se identificou nos municípios portugueses.

⁶¹⁹ As professoras só podiam casar mediante autorização do Ministério da Educação Nacional, as telefonistas da *Anglo-Portuguese Telephone*, as profissionais do Ministério dos Negócios Estrangeiros, as hospedeiras de bordo e as enfermeiras era proibidas de contrair casamento, sendo obrigadas a abandonar a profissão caso tivessem um filho não sendo casadas.

⁶²⁰ Previa, na regulação do trabalho feminino, "disposições especiais conforme as exigências da moral, da defesa física, da maternidade, da vida doméstica, da educação e do bem social" Cfr. artigo 31.º: "o trabalho das mulheres e dos menores será regulado por disposições especiais conforme as exigências da moral, da defesa física da maternidade, da vida doméstica, da educação e do bem social".

⁶²¹ "À mulher casa, ao homem praça" ou "entre marido e mulher ninguém meta a colher". A utilização ainda tão presente deste tipo de "ditados populares" que traduzem a divisão e hierarquização entre a esfera masculina e a feminina indicia a forte presença, na sociedade portuguesa, de valores patriarcais, não apenas entre homens mas entre as próprias mulheres.

⁶²² *Doctrine of coverture*.

A subordinação legal das mulheres casadas foi mais do que um tópico de exclusão. Esteve na base da definição de *cidadania* uma vez que foi pela proteção, submissão e mesmo propriedade de seres humanos (escravos, mulheres) que o homem branco proprietário e chefe de família se tornou cidadão⁶²³. Na campanha lançada por Salazar denominada “A Mulher para o Lar”⁶²⁴, o papel das mulheres é apresentado como uma *libertação* e a gestão do lar como a forma que lhes era reservada de participação no poder, ajustada à sua natureza⁶²⁵. As mulheres tinham ainda um papel fundamental na sobrevivência do regime através da educação das novas gerações⁶²⁶. No que respeita ao afastamento das mulheres do trabalho, a campanha “A Mulher para o Lar” não teve, porém, o sucesso esperado pelo regime: a maioria das famílias portuguesas eram pobres e, sobretudo nas classes mais desfavorecidas, mesmo auferindo salários que chegavam a ser 2/3 inferiores aos dos homens para idêntico trabalho, as mulheres não podiam deixar de trabalhar⁶²⁷.

Para dar cumprimento a esta visão de que existiam dois hemisférios naturalmente distintos, a lei⁶²⁸ estatua que o ensino tinha lugar em regime de separação por sexos e que o ensino obrigatório tinha duração distinta para rapazes e raparigas⁶²⁹: nacionalismo, religião, hierarquia, imobilidade social, espírito corporativo e diferenciação de papéis entre os sexos⁶³⁰. A segregação na educação, a falta de formação

⁶²³ Cfr. FRASER e GORDON *apud* RUBIO-MARÍN, 2014, op. cit., p. 7.

⁶²⁴ Parte integrante da ideologia *Deus, Pátria, Família*. A mulher deveria dedicar-se inteiramente ao homem, aos filhos e ao lar, para que cumpra com a sua missão de dar à luz *dignos filhos da pátria* e educá-los.

⁶²⁵ O lar é uma Nação em miniatura e a sua gestão atribuída às mulheres que, por essa via, participam no poder. O papel da mulher estava intrinsecamente ligado e também limitado à gestão do lar e da família. Esta perspetiva é clara no excerto do discurso do Ministro das Finanças, publicado no jornal *A Defesa* n.º 267, de 24 de Abril de 1928, antes de ser empossado, em 27 de Abril de 1927: “A dona de casa em geral, e mais numas classes do que noutras, não foi educada, preparada, ensinada para presidir à economia doméstica. (...) E no entanto, quando realmente sabe, é inteligente, trabalhadora e zelosa, nós vemos que a mulher emprega no seu pequeno mundo familiar os mesmos princípios de economia, de moderação no gastar e no aproveitamento das pequenas coisas que já notámos como segredo da indústria — restos de comida, aparas de hortaliça, pratos arranjados com outros que não serviam já, farrapos que servem para um tapete, pedaços de pano para qualquer coisa e roupa transformada, como fazia aquela mãe que mandava a um filho umas calças novas feitas de umas velhas do pai, e pedia-lhe que lhas devolvesse depois de usadas, para fazer outras nova para um irmão mais pequeno”. Afirmava-se mesmo uma participação das mulheres no poder do Estado: *as sem poder reproduzem o poder do Estado*.

⁶²⁶ Por toda a Europa eram criados incentivos à natalidade. Na Alemanha, apesar das políticas que obrigavam as mulheres que não eram consideradas etnicamente puras a abortar, as alemãs eram quase forçadas a ter filhos, considerando-se isso como um serviço à nação. Em Itália, tinha início a política de casamento coletivo que inspiraria as *Noivas de Santo António*, nos anos 40 em Portugal.

⁶²⁷ Cfr. NEVES e CALADO, 2001, op. cit. (Neves)

⁶²⁸ Cfr. Decreto n.º 13619, de 17 de maio de 1927.

⁶²⁹ Quatro anos para os rapazes e três para as raparigas, nos termos do disposto no Decreto n.º 40964, de 31 de dezembro de 1936). O livro oficial do primeiro ano do ensino primário era ilustrado com imagens de meninas a regar plantas, a lavar e passar roupa e a alimentar crianças e com meninos a fazer carpintaria e a realizar trabalhos ao ar livre. Este retrato reproduzia o que se acreditava ser o *estado natural* de separação dos sexos e dos papéis e condicionava a educação das novas gerações para os valores do Estado Novo.

⁶³⁰ Em sessão da Assembleia Nacional de 31 de março de 1928, o deputado Diogo Pacheco de Amorim defendeu que a distinção entre os papéis masculino e feminino deveria acontecer e ser interiorizada o mais cedo possível, pelo que as mulheres deveriam ter uma orientação específica e ser ensinadas por professoras, enquanto os homens deveriam ser ensinados por professores que os fizessem homens. O papel dos professores na formação das mulheres e homens do regime era muito relevante. Daí que eles próprios estivessem sujeitos a forte escrutínio por parte do regime, sendo a discordância ou divergência ideológica fundamento bastante para a sua exclusão do exercício da profissão. Profundamente católico, Diogo Pacheco de Amorim começou a sua carreira política no Centro Católico. Foi deputado na Assembleia Nacional, nas legislaturas de 1935-1938 e de 1945-1949. Diogo Pacheco de Amorim in Artigos de apoio Infopédia [em linha]. Porto: Porto Editora, , acedido em 7 de setembro de 2018. Plínio Salgado, pelo contrário, defendia a possibilidade de a mulher ser letrada, artista ou mesmo cientista mas entendia que esquecer os seus designios e limitações como mulher, fruto da criação de Deus, era completamente contra as leis naturais (uma evidente anormalidade biológica). Considerava o feminismo o desvio do destino da mulher e defendia que, numa sociedade onde a mulher se distingue e se masculiniza, o homem rebaixa-se, perdendo o teor viril e torna-se efeminado. Cfr. LAMAS, R. W-N. *Mulheres para além do seu tempo*. Bertrand, 1995. Lamas, 1995 in

cívica e o desconhecimento dos seus direitos e deveres tornavam as mulheres portuguesas vulneráveis à submissão e, como tal, mais facilmente *instrumentalizáveis*⁶³¹.

Salazar manteve o um sufrágio feminino altamente restritivo⁶³². Reservando o direito de voto às mulheres com instrução⁶³³, limitou-o a menos de 1% da população feminina.⁶³⁴

Atualmente, o exercício do direito de voto não regista diferenciação por sexo. Nos países industrializados ocidentais, tem sido constatado⁶³⁵ que mulheres e homens votam na mesma proporção. A participação eleitoral das mulheres tem registado aumentos entre a década de 1980 e 2002, não existindo atualmente qualquer diferença significativa entre a percentagem de homens e de mulheres que exercem o seu direito de voto⁶³⁶.

As eleições autárquicas não constituem, neste domínio, exceção⁶³⁷.

Os direitos políticos não se esgotam, porém, no direito de voto. O correspondente *direito de ser eleito* para cargos políticos, embora inicialmente nem fizesse parte das reivindicações das sufragistas, impôs-se. É aqui, no entanto, que com maior acuidade se faz sentir a menoridade da mulher⁶³⁸. Mesmo nos países nórdicos, onde a participação na vida política é mais equilibrada entre ambos os sexos, continuam a fazer-se sentir discrepâncias entre homens e mulheres, do ponto de vista económico, social e cultural⁶³⁹. É aqui que, mesmo uma vez abolidas as limitações formais e legais à eleição de mulheres, se verifica uma situação real de baixa representação política. Apesar de o poder ser formalmente tão

⁶³¹ Característica sublinhada por NEVES e CALADO, 2001, op. cit. Calado, 2001).

⁶³² CARVALHO, R. A., *A Assembleia Nacional no Pós-Gerra*. Porto: Afrontamento, 2002, p. 41.

⁶³³ Segundo dados do Anuário Estatístico do INE, de 1945:

Mulheres com instrução média e superior (1945)			
Nível de instrução	Mulheres	Total HM	% da população feminina
Ensino Liceal	17915	42351	0,4%
Ensino Técnico	11975	44661	0,3%
Ensino Normal	46	132	0,0%
Ensino Artístico	1217	1825	0,0%
Ensino superior	2274	10787	0,1%
Total	33427	99756	0,8%

Elaboração própria com base em CARVALHO, 2002, op. cit., p. 41 (Carvalho, 2002, p. 41)

⁶³⁴ Na opinião do regime, todavia, as mulheres portuguesas “não tinham razão de queixa”, pois o o “estatuto constitucional” reconhecia-lhes, “com as possíveis restrições, igualdade de direitos e até, em certas condições, o direito de voto”. Resposta de Salazar, em 1932, em entrevista concedida a António Ferro, quando questionado sobre o voto familiar, concedido ao chefe de família e não individualmente aos cidadãos, homens e mulheres (CARVALHO, 2002, op. cit.

⁶³⁵ E. g. em BURNS, SHOLZMAN & VERBA, 2001, CONWAY, 2001 e FRANKLIN, 2001.

⁶³⁶ BAUM e ESPÍRITO SANTO, 2004, op. cit.

⁶³⁷ Embora não haja diferenças quanto ao direito de voto (participação política *convencional*) nem nas formas de participação política *convencional excluindo o voto*, há diferenças significativas nas formas de participação política *não convencional* (candidatar-se a um cargo político, subscrever uma petição, escrever para um jornal, participar em manifestações, bloquear uma estrada) – cfr. BAUM e ESPÍRITO-SANTO, 2004, op. cit., p. 290-292.

⁶³⁸ POLLITT identificou, nos governos locais britânicos do final do séc. XX, o que designou como um *workaholic macho ethos*: a descrição do conteúdo funcional de muitos cargos dirigentes inclui *stress e longas horas de trabalho*. Ao invés de incluir mais mulheres em lugares dirigentes, com maior variedade de estilos de gestão, crescia o designado *hard managerialism* no setor público, que associa competência de gestão com masculinidade. Cfr. POLLITT, C., *Managerialism and the Public Services*, Second Edition, Blackwell Publishers, Oxford, 1993, ISBN 0-631-18837-1

⁶³⁹ Conforme aponta RAPOSO, op. cit., 180, quanto à Finlândia.

acessível a homens quanto a mulheres, a verdade é que continua generalizadamente a ser exercido maioritariamente por homens em os níveis de governação.

Como sublinha VIEIRA DE ANDRADE⁶⁴⁰ embora os direitos fundamentais tenham surgido essencialmente como liberdades, cujo conteúdo era determinado pela vontade do seu titular, ou como garantias que assegurassem a não intervenção dos poderes públicos⁶⁴¹, cedo adquiriram uma dimensão objetiva associada a uma função de realização da democracia, deixando de ser encarados apenas como uma esfera privada de autonomia da sociedade em face do Estado e passando a moldar o próprio sistema de organização da vida política e de legitimação do poder.

O ideal democrático funciona agora como condição, garantia e limite dos direitos fundamentais. Como à frente melhor se exporá, é nesta segunda geração dos direitos fundamentais que aparece um conjunto de direitos políticos enquanto direitos de *participação* na vida política⁶⁴².

1.1. Os direitos políticos nas Constituições Portuguesas: da diferenciação natural entre homens e mulheres à igualdade real entre mulheres e homens como princípio fundamental estruturante do Estado de Direito

A convicção profunda da sociedade e do Estado de que existe uma diferenciação natural de papéis entre homens e mulheres, decorrente da sua também natural diferenciação biológica, mereceu acolhimento nas diversas Constituições portuguesas. Todas consagraram o direito de sufrágio, mas a verdade é que o fizeram de formas diferentes: prevendo o sufrágio direto na eleição para o Parlamento⁶⁴³, o sufrágio indireto⁶⁴⁴, a eleição direta do chefe de Estado⁶⁴⁵ e a sua eleição indireta⁶⁴⁶. Porém, em toda a história do constitucionalismo português, só a Constituição de 1976 consagrou o sufrágio universal.

Apesar de, como salienta HESPANHA, a história do constitucionalismo e do Estado ser um tema muito pouco estudado⁶⁴⁷, SOUSA PINHEIRO apresenta um minucioso estudo acerca do tratamento constitucional da capacidade eleitoral. Embora não se referindo à questão do género, o autor adverte que é impossível estudar o tema da capacidade eleitoral analisando apenas as normas que disciplinam

⁶⁴⁰ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2001.

⁶⁴¹ Neste sentido, eram direitos de defesa (*Abwehrrechte*) do indivíduo perante o Estado.

⁶⁴² Mas também o próprio âmbito dos direitos de defesa é alargado. É o que se passa com as liberdades das minorias, em especial a liberdade religiosa e a liberdade de associação, que só foram perfeitamente conseguidas com a afirmação democrática.

⁶⁴³ Todas exceto a Carta Constitucional de 1826.

⁶⁴⁴ E. g, a Carta de 1826 previamente às alterações promovidas pelo Ato Adicional de 1852.

⁶⁴⁵ As de 1933 e 1976, além da alteração de 1918 à Constituição de 1911.

⁶⁴⁶ A de 1911 (versão originária) e a de 1933 (após a revisão de 1959).

⁶⁴⁷ HESPANHA, A. M., An Introduction to 19th Century Portuguese Constitutional and State History, e-JPH, Vol. 2, n.º 2, 2004.

a capacidade eleitoral⁶⁴⁸. E efetivamente essa afirmação é também válida nesta perspectiva: as normas sobre a capacidade eleitoral enraizam-se nas convicções sociais profundas que recortam os direitos fundamentais e o respetivo exercício e, nessa medida, a sua compreensão ultrapassa o mero estudo das regras eleitorais. No que diz respeito ao exercício de direitos políticos pelas mulheres, esta relação é particularmente visível.

Em termos de direitos políticos das mulheres, podem delimitar-se três grandes momentos na história do constitucionalismo português: (i) um *primeiro momento*, da Constituição de 1922 à de 1911, em que não se reconhece a possibilidade de existência de direitos políticos de qualquer natureza para as mulheres; (ii) um *segundo momento*, da Constituição de 1933, em que são reconhecidos às mulheres o direito de eleger e também o de ser eleita mas com importantes limitações; (iii) um *terceiro momento*, da Constituição de 1976, em que foi consagrada a igualdade formal de direitos políticos entre homens e mulheres e se aprofundou essa igualdade, conduzindo-a à sua vertente material, nas revisões constitucionais posteriores.

1.1.1. Primeiro momento: o silêncio das Constituições de 1922 a 1911.

Embora o debate sobre o sufrágio feminino tenha passado a constar da agenda política nacional pelo menos a partir de 1892⁶⁴⁹ e de já ter sido concedido o direito de voto às mulheres em diversos países da Europa, com elevado impacto mediático na época a Constituição liberal portuguesa de 1822 rejeitou completamente tal possibilidade. Embora se lhe aponte como principal característica o afastamento do sufrágio censitário e a aproximação daquilo que, no período da monarquia constitucional (1822-1910), poderia entender-se como um *sufrágio universal*⁶⁵⁰, o entendimento à data preconizado de *universalidade* não incluía as mulheres para qualquer espécie de ação ou atividade pública ou política. Dessa forma, o regime constitucional relativo ao sufrágio⁶⁵¹ estabelecia que, na eleição dos Deputados tinham voto os Portugueses que estivessem no exercício dos direitos de cidadão, com domicílio ou, pelo menos, residência de um ano no concelho onde se fizesse a eleição, sendo excluídos os menores de vinte e cinco anos⁶⁵², os filhos-famílias, os criados de servir, os Regulares, todos os que, aquando da promulgação da

⁶⁴⁸ Cfr. SOUSA PINHEIRO, A. A capacidade eleitoral no direito português de 1820 a 1974. (PINHEIRO, Alexandre Sousa,

⁶⁴⁹ No prenúncio da concessão do direito de voto às mulheres na Nova Zelândia, em 1893.

⁶⁵⁰ Apesar disso, a percentagem de cidadãos votantes nunca terá ultrapassado os 50%, nos primeiros oito anos, descendo para 20% nos anos subsequentes Segundo a estimativa de Hespánha, A. M. (2017), Recensão “Do Reino à Administração Interna. História de um Ministério (1736-2012), Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda e Ministério da Administração Interna, 2015”. *Análise Social*, 224, lii (3.º), págs. 728-730

⁶⁵¹ Nomeadamente do artigo 33.º, inserido no capítulo cuja epígrafe é “Da Eleição dos Deputados de Cortes”

⁶⁵² Salvo se fossem casados e maiores de vinte, ou oficiais militares da mesma idade, ou bacharéis formados, ou clérigos de ordens sacras.

Constituição, ainda fossem menores de dezassete anos e que, daí para o futuro, perfizessem os vinte e cinco anos sem saber ler nem escrever.

A *capacidade eleitoral passiva* era ainda mais limitada considerando-se absolutamente inelegíveis os que não pudessem votar, os que não tivessem renda suficiente ao seu sustento, os que fossem declarados falidos, os Secretários e Conselheiros de Estado, os que tivessem emprego na Casa Real, os estrangeiros e os libertos nascidos em país estrangeiro (artigo 34.º).

As mulheres não eram incluídas nem excluídas, eram *liminarmente ignoradas*. Ao nem sequer se configurar, *por natureza*, a sua capacidade eleitoral, não fazia sequer sentido para o legislador constituinte de então incluí-las no rol das incapacidades eleitorais.

O espírito da Carta Constitucional⁶⁵³ era muito menos arrojado ou mesmo *conservador*⁶⁵⁴ face à Constituição de 1822. No âmbito das matérias eleitorais⁶⁵⁵, o artigo 67.º atribuía capacidade eleitoral ativa para a eleição dos Deputados a todos os que pudessem votar na Assembleia Paroquial, ou seja, aos cidadãos portugueses no gozo dos seus direitos políticos e aos estrangeiros naturalizados⁶⁵⁶, por força do disposto no art. 64.º. As exceções à regra da capacidade eleitoral configuravam situações baseadas na capacidade financeira ou em indignidade⁶⁵⁷. Nenhuma referência era feita às mulheres, num ou noutro sentido. O artigo 68.º alargava a capacidade eleitoral passiva a todos os que detivessem capacidade eleitoral ativa, prevendo igualmente exceções, neste caso baseadas no rendimento e na naturalidade⁶⁵⁸. De igual forma, eram previstas exceções, entre as quais também não constavam as mulheres.

A Constituição de 1838 foi produto da aliança do rei com a burguesia na sequência de acordo entre as Cortes e o monarca e preconizava uma *monarquia liberal*⁶⁵⁹. O direito de sufrágio, previsto no artigo 72.º, reconhecia capacidade eleitoral ativa a todos os cidadãos portugueses no gozo de seus direitos civis e políticos, com idade igual ou superior a vinte e cinco anos e uma renda líquida anual de oitenta mil réis proveniente de bens de raiz, comércio, capitais, indústria, ou emprego⁶⁶⁰. As exclusões,

⁶⁵³ O contexto político da época não favoreceu a implementação do projeto da Carta Constitucional, não contribuindo para a consolidação da sua capacidade de conformação da prática política. A singularidade da sua vigência tripartida no tempo e as alterações de que foi objeto (Atos Adicionais de 1852 e de 1885) determinaram que a Carta viesse a desenvolver-se num sentido diferente do inicialmente pretendido (PINHEIRO, A. S. "A capacidade eleitoral no direito português de 1820 a 1974", p. 10.

⁶⁵⁴ Na expressão de Jorge Miranda em MIRANDA, J., "Constituições portuguesas", Enciclopédia POLIS, vol. I, Verbo, 1983, págs. 1169- 1180.

⁶⁵⁵ Reguladas no Título IV, Capítulo V, sob a epígrafe "Das Eleições" (artigos 63.º a 70.º). Relevam particularmente os artigos 67.º e 68.º.

⁶⁵⁶ Cfr. artigo 64.º.

⁶⁵⁷ Não detinham capacidade eleitoral ativa os cidadãos que não tivessem renda líquida anual de duzentos mil réis, os libertos e os Criminosos pronunciados em querela ou devassa.

⁶⁵⁸ Esta norma não abrangia os que não tivessem quatrocentos mil réis de renda líquida e os estrangeiros naturalizados.

⁶⁵⁹ Expressão inspirada na Carta Constitucional francesa de 1830 e na Constituição belga de 1831.

⁶⁶⁰ Capítulo Quinto do Título V, sob a epígrafe «Das Eleições» (artigos 71.º a 79.º).

previstas no artigo 73.^o, relacionavam-se com incapacidades civis, responsabilidades criminais ou o estatuto de falido⁶⁶¹.

Quanto à capacidade eleitoral passiva, a Constituição reconhecia elegibilidade para o cargo de deputado a todos os que tivessem capacidade eleitoral ativa, desde que possuíssem renda anual superior a quatrocentos mil réis, desta prerrogativa se excetuando os estrangeiros naturalizados. De novo, o estatuto eleitoral das mulheres pode ler-se no silêncio constitucional.

Apesar do lapso temporal que medeia entre a Constituição de 1822 e a Constituição de 1911⁶⁶², SOUSA PINHEIRO reconhece aquela como persursora desta. Embora encontre diferenças substanciais na técnica legislativa e organização sistemática, no projeto político sobressaem antes as semelhanças, sendo certo que muitos republicanos se inspiravam na ideologia vintista e viam na república a mais perfeita expressão desses ideais.

É neste contexto que, pela primeira vez na história constitucional portuguesa, a regulação da capacidade eleitoral é remetida para a legislação ordinária. A legislação eleitoral viria a ser sujeita a diversas alterações⁶⁶³ que, embora nunca afastando o princípio do sufrágio direto, admitiram o estabelecimento de diferenças em matéria de capacidade eleitoral (quer ativa, quer passiva), no número de deputados, no número e tipo de círculos eleitorais e no regime de escrutínio. Embora afastando definitivamente o sufrágio censitário, a República ainda se encontrava distante do sufrágio universal e restringiu mesmo, em diversos períodos, a capacidade eleitoral, através de limitações impostas por lei ordinária.

Após a reposição em vigor da Carta Constitucional, a capacidade eleitoral ativa e passiva passou a ser regulada pelo Ato Adicional de 1852 que consagrou definitivamente o *sufrágio direto*. O estatuto de eleitor foi uniformizado e passou a abranger todos os cidadãos portugueses maiores de idade domiciliados em território nacional que auferissem uma renda líquida anual mínima⁶⁶⁴.

⁶⁶¹ Estavam, assim, excluídos do exercício do direito de voto (i) os menores de vinte e cinco anos, exceto se oficiais do Exército ou da Armada acima de vinte e um, ou casados da mesma idade, ou bacharéis formados e clérigos de ordens sacras; (ii) os criados de servir; (iii) os libertos; (iv) os pronunciados pelo júri e (v) os falidos que não houvessem conseguido provar a sua boa-fé.

⁶⁶² Após a curta vigência da Constituição de 1838, é reposta a Carta Constitucional de 1826, repristinando-se muitas das suas disposições normativas. Os cidadãos habilitados com um "título literário" são, porém, dispensados da prova de censo. Por sua vez, são expressamente excluídos os serviçais, os falidos não reabilitados, os libertos, os alienados e os sentenciados por delitos criminais. / Ao contrário da Carta Constitucional, que prescreve a idade eleitoral mínima de 25 anos, embora admitindo algumas exceções, o Acto Adicional refugia-se numa fórmula vaga (a "maioridade legal"), ainda que também reconheça o limiar dos 21 anos para algumas categorias particulares (doutores e bacharéis da Universidade de Coimbra, diplomados por outros cursos superiores e médios, clérigos, casados e oficiais do Exército e Marinha). Tudo somado, o autor conclui que "em comparação com a maioria das nações europeias, entre 1852 e 1895, e no que respeita à extensão do sufrágio, a legislação eleitoral portuguesa figura claramente entre as mais liberais". Cfr. ALMEIDA, P. T. Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890), Difel, 1991, p. 33-34.

⁶⁶³ Nomeadamente através dos Decretos-Leis de 5 e 20 de Abril, de 11, 12 e 13 de Maio de 1911; Lei de 3 de Julho de 1913; Lei de 1 de Junho de 1915; Decreto de 11 de Março de 1918; Decreto de 30 de Março de 1918; Decreto de 1 de Março de 1919; Decreto de 11 de Abril de 1919.

⁶⁶⁴ De cem mil réis, provenientes de "bens de raiz, capitais, comércio, indústria, ou emprego inamovível". Cfr. ALMEIDA, P. T., 1991, op. cit.

1.1.2. Segundo momento: os direitos políticos limitados das mulheres na Constituição de 1933

A Constituição de 1933 definia a Nação Portuguesa como “um Estado independente cuja soberania só reconhece como limites, na ordem interna, o direito e a moral”. A *Família* era a célula fundamentadora da ordem política e a sua ligação às autarquias locais era incindível⁶⁶⁵. Assim, a primeira tarefa acometida ao Estado é a promoção da unidade moral e o estabelecimento da ordem jurídica da Nação, em favor dos indivíduos, *das famílias, das autarquias locais* e das corporações morais e económicas.

A Constituição atribuía, assim, ao Estado o papel de *guardião da família*⁶⁶⁶, fundamento da ordem política. A relação entre as famílias e as instituições locais era umbilical, nomeadamente pela sua representação na freguesia e no município, pertencendo-lhe “privativamente (...) o direito de eleger as juntas de freguesia”⁶⁶⁷ que concorriam posteriormente na eleição das câmaras municipais e estas para a eleição dos conselhos de província, havendo representação das autarquias locais também na Câmara Corporativa⁶⁶⁸. O exercício deste direito titulado pela família cabia ao respetivo *chefe*.

O artigo 5.º da Constituição de 1933, cuja vigência se manteve até à instauração da democracia, em 1974, caracterizava o Estado português como uma “República unitária e corporativa, baseada na igualdade dos cidadãos perante a lei, no livre acesso de todas as classes aos benefícios da civilização e na interferência de todos os elementos estruturais da Nação na vida administrativa e na elaboração das leis” e concluía com um parágrafo único que condensava a posição de inequívoca subordinação que o Estado Novo reservava à mulher, a par do peso discriminador sobre si exercido por dois bens considerados maiores - a sua própria natureza e o bem da família: “A igualdade perante a lei inclui o direito de ser provido em cargos públicos conforme a capacidade e os serviços prestados, e a negação de qualquer privilégio de nascimento, nobreza, título nobiliárquico, sexo ou condição social, exceto, quanto à mulher, as diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família”.

Neste contexto, VITAL MOREIRA⁶⁶⁹ entende que, por esse facto, não se podia falar no Estado Novo nem de poder local nem de autonomia municipal: a freguesia era um conjunto de famílias e o município um conjunto de freguesias e organismos corporativos, perdendo-se o indivíduo, enquanto cidadão, nesta conceção corporativista de autarquias locais.

⁶⁶⁵ Cfr. Artigos 3.º, 4, 6.º, 11.º, 13.º e 17.º da Constituição de 1933.

⁶⁶⁶ Nos termos do disposto no artigo 11.º, sob o Título III (Da Família), competia ao Estado assegurar “a constituição e defesa da família, como fonte de conservação e desenvolvimento da raça, como base primária da educação, da disciplina e harmonia social.

⁶⁶⁷ V. Título V, artigo 17.º.

⁶⁶⁸ V. artigo 19.º.

⁶⁶⁹ VITAL MOREIRA, 2007, op. cit., p. 282.

A relação entre as famílias e as autarquias locais era de importância constitucional para o Estado Novo, estabelecendo incumbências ao Estado e às instâncias locais, no sentido da sua proteção⁶⁷⁰, sempre sob a égide de evitar a corrupção dos costumes. A posição das mulheres nas autarquias locais era reflexo da sua posição nas famílias, corporação que as elegia⁶⁷¹. Esta pegada da família no regime jurídico-constitucional das freguesias e municípios revelou-se de longevidade lunar, sendo ainda hoje visível, sobretudo no estatuto político real das mulheres no poder local.

1.1.3. Terceiro momento: a igualdade no exercício de direitos políticos como elemento constitutivo do sistema democrático na Constituição de 1976.

Portugal foi o último, de entre os países da União Europeia, a consagrar o sufrágio universal. Os primeiros dez anos de sufrágios eleitorais foram caracterizados por uma presença feminina irrelevante em cargos de eleição⁶⁷².

As eleições para a Assembleia Constituinte foram, como recorda BARBOSA DE MELO, um “verdadeiro acontecimento histórico”⁶⁷³ cujos resultados revelaram inequivocamente a vontade os portugueses⁶⁷⁴ de viver em liberdade e em democracia⁶⁷⁵, com respeito pelos Direitos Humanos e as liberdades fundamentais, efetivamente garantidos frente ao Estado e demais poderes sociais⁶⁷⁶.

O *direito de sufrágio*, enquanto reconhecimento legal da qualidade de eleitor consubstancia a *capacidade eleitoral ativa* e o *direito de acesso a cargos* públicos, que se traduz na faculdade legal de ser eleito para cargos públicos, a *capacidade eleitoral passiva*⁶⁷⁷. Ambos se incluem nos direitos, liberdades e garantias de participação política previstos no Capítulo II da CRP⁶⁷⁸ e são direitos

⁶⁷⁰ V. artigo 13.º: (i) favorecer a constituição de lares independentes e em condições de salubridade, e a instituição do casal da família; (ii) proteger a maternidade; (iii) regular os impostos de harmonia com os encargos legítimos da família e promover a adoção do salário familiar; (iv) facilitar aos pais o cumprimento do dever de instruir e educar os filhos, cooperando com eles por meio de estabelecimentos oficiais de ensino e correção, ou favorecendo instituições particulares que se destinem ao mesmo fim; (v) tomar todas as providências no sentido de *evitar a corrupção dos costumes*.

⁶⁷¹ Cfr. sobre o recenseamento eleitoral, o disposto no Decreto-Lei n.º 23.406, de 27 de dezembro de 1933, Diário do Governo, I Série, n.º 295, págs. 2211-2213.

⁶⁷² Em torno dos 5%. Cfr. DINÂMIA-CET, ISCTE-IUL, 2011, op. cit., p. 74.

⁶⁷³ MELO, A. B., *O Poder Local na Constituição da República Portuguesa em 1976*, in 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho, 2006, págs. 11-27.

⁶⁷⁴ Votaram para a Assembleia Constituinte cerca de 6 milhões de eleitores inscritos, de “forma civilizada e pacífica” (Melo, 2006, p. 13)

⁶⁷⁵ Na imprensa internacional foi noticiado que, embora os portugueses não votassem há 48 anos, votaram como mestres (Melo, 2006, p. 13).

⁶⁷⁶ Idem

⁶⁷⁷ Artigos 49.º e 50.º da CRP respetivamente.

⁶⁷⁸ O direito de acesso a cargos públicos, previsto no artigo 50.º é um direito totalmente distinto do direito de acesso à função pública, previsto no artigo 47.º, n.º 2. O primeiro é um *direito político*, uma decorrência do direito de participação na vida pública, na sua vertente política (previsto no artigo 48.º) enquanto o segundo é um direito de caráter *peçoal*, decorrente do direito ao trabalho e da liberdade de escolha da profissão. Cfr. CANOTILHO, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, artigos 1.º a 107.º, Volume I, 4ª edição revista, Coimbra Editora, p. 675.

fundamentais formalmente constitucionais, enunciados e protegidos por normas com valor constitucional formal⁶⁷⁹.

Em sentido amplo, ambos são vertentes do *direito de sufrágio* e constituem a mais importante manifestação do direito de participação dos cidadãos na vida política⁶⁸⁰. Todavia, na CRP, o direito de sufrágio designa apenas a primeira vertente (capacidade eleitoral ativa), estando a segunda (capacidade eleitoral passiva) abrangida no direito de acesso a cargos públicos. O n.º 1 retrata, assim, o princípio constitucional da universalidade do sufrágio, que exclui o sufrágio restrito ou censitário, isto é, a possibilidade de qualquer limitação em razão de ascendência, sexo, instrução, condição social e situação económica ou patrimonial, concretizando-se, por esta via, os princípios da generalidade e da igualdade que regem todos os direitos fundamentais.

A transição revolucionária para a democracia introduziu mudanças radicais⁶⁸¹ no estatuto das mulheres portuguesas. Até ao final dos anos 60⁶⁸², era-lhes interdito exercer uma profissão ou sair do país sem o consentimento do marido⁶⁸³. O estatuto das mulheres no regime constitucional português só pode ser compreendido por referência à história que o antecedeu pelo que é fundamental estudá-lo na tripla perspetiva proposta por MARIA LÚCIA AMARAL⁶⁸⁴: direito, história e sociedade.

No período revolucionário (1974-1976)⁶⁸⁵ muitas mulheres operárias ocuparam cargos de liderança sindical e partidária⁶⁸⁶ sobretudo a nível local. Apesar disso, a conquista de tais lugares não foi longeva. O único legado feminista significativo do período revolucionário foi a própria Constituição, “excepcionalmente progressista para a época”⁶⁸⁷ que consagrou formalmente direitos económicos e políticos para as mulheres e estabeleceu normas programáticas destinadas a garantir a sua efetivação. Todavia, tal não resultou da existência de um forte movimento feminista na sociedade portuguesa⁶⁸⁸ mas

⁶⁷⁹ CANOTILHO, J.J.G., op. cit., p. 403

⁶⁸⁰ Cfr. MIGUÉIS, ALMEIDA, BRANCO e RODRIGUES, *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais Anotada e Comentada*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2017.

⁶⁸¹ Embora, como salientam BAUM e ESPÍRITO-SANTO, 2004, op. cit. p. 266, “parcialmente e de certa forma apenas por um curto espaço de tempo...”.

⁶⁸² Numa época em que as mulheres dos países industrializados já reclamavam igualdade face aos homens. Cfr. BAUM e ESPÍRITO-SANTO, 2004, op. cit.

⁶⁸³ No exercício de um papel social que alguns (e.g. Cutileiro, 1971) comparavam com o de certas sociedades asiáticas e islâmicas.

⁶⁸⁴ Cfr. AMARAL, M. L., *Las mujeres en el derecho constitucional el caso portugués*. Em *Mujer y Constitución en España* (págs. 155–174). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, P. 158.

⁶⁸⁵ Período que medeia entre a revolução (momento desconstituente) e a aprovação da Constituição formal (MIRANDA, 2016, Vol. I. op. cit. p. 81-82).

⁶⁸⁶ V. a este propósito, por exemplo, BERMEJO, N. G., *Worker management in industry: reconciling representative government and industrial democracy in a polarized society*, in L. S. Graham e D. L. Wheeler, in *Search of Modern Portugal: the Revolution & its Consequences*, Madison, WI, University of Wisconsin Press, 1983; HAMMOND, J. L., *Worker Control in Portugal: the revolution and today*, *Economic and Industrial Democracy*, 2, 1981, págs. 413-453, e HAMMOND, J. L., *Building Popular Power: Worker's and Neighborhood Movements in the Portuguese Revolution*, *Monthly Review Press*, Nova Iorque, 1988; DOWNS, C., *Revolution at the Grassroots: Community Organizations in the Portuguese Revolution*, Albany, State University of New York Press, 1989 e TAVARES, M., *Movimentos de Mulheres em Portugal: Décadas de 70 e 80*, Lisboa, Livros Horizonte, 2000.

⁶⁸⁷ Cfr. BAUM e ESPÍRITO-SANTO, 2004, op. cit., p. 267.

⁶⁸⁸ Vários estudos demonstram uma relação positiva entre a adoção de ideais feministas e o comportamento político das mulheres (v. por exemplo, CONOVER, 1998; COOK e WILCOX, 1991; HAYES, 1997).

da aprovação da Assembleia Constituinte, composta por uma esmagadora maioria de homens⁶⁸⁹: dos 250 Deputados Constituintes, apenas vinte eram mulheres. As Deputadas Constituintes foram tão escassas que é exequível nomeá-las⁶⁹⁰. Dos sete partidos políticos representados na Assembleia Constituinte, três não continham nos seus corpos qualquer deputada mulher⁶⁹¹.

1.2. Do ponto de vista legal: do não reconhecimento dos direitos políticos das mulheres à consagração de sistemas paritários em Portugal

1.2.1. De 1822 a 1913: o afastamento das mulheres da esfera pública pela monarquia e pela república.

O direito eleitoral criado no início do constitucionalismo refletia o ideário liberal e fornecia os argumentos técnico-jurídicos justificativos de restrições diversas ao exercício de direitos políticos: (i) quanto à economia (*modelo censitário* que limita o direito de voto e o acesso a funções políticas aos cidadãos proprietários e detentores de determinado estatuto económico); (ii) quanto à soberania (teoria do eleitorado-função, que configura o voto não como um direito mas como uma função, podendo a Nação fixar livremente o exercício da soberania) e (iii) quanto à capacidade política dos cidadãos (teoria da racionalidade diferenciada⁶⁹² entre os pobres e os homens proprietários que fundamenta igualmente o afastamento das mulheres do exercício de direitos políticos, com base na sua *capitis diminutio*).

As Leis Eleitorais de 1822, 1901 e 1911 não contêm qualquer referência às mulheres, dando eco ao silêncio das Constituições que respetivamente densificavam. A primeira Lei Eleitoral portuguesa consagrou um direito de sufrágio tendencialmente universal, na medida em que, não obstante a Constituição de 1822 vedasse a capacidade eleitoral ativa aos que não tinham rendimento suficiente

⁶⁸⁹ Cfr. BAUM e ESPÍRITO SANTO, 2004, op. cit. p. 267.

⁶⁹⁰ Uma do CDS, a Deputada Constituinte Maria José Paulo Sampaio, círculo de Aveiro; Quatro do PCP, as Deputadas Constituintes Fernanda Peleja Patrício (círculo de Beja), Georgette de Oliveira Ferreira (círculo de Lisboa), Hermenegilda Rosa Camolas Pacheco (círculo de Setúbal), Maria Alda Barbosa Nogueira (círculo de Lisboa); Cinco do PPD Deputadas Constituintes Amélia Cavaleiro Monteiro de Andrade de Azevedo (círculo do Porto), Maria Augusta da Silva Simões (círculo de Viseu), Maria Élia Mendes Brito Câmara (círculo do Funchal), Maria Helena do Rego da Costa Salema Roseta (círculo de Lisboa), Nivea Adelaide Pereira e Cruz (círculo de Braga) e Dez do PS, as Deputadas Constituintes Carmelinda Maria dos Santos Pereira (círculo de Lisboa), Etelvina Lopes de Almeida (círculo de Évora), Laura da Conceição Barrache Cardoso (círculo do Porto), Maria da Assunção Viegas Vitorino (círculo de Setúbal), Maria Emília de Melo Moreira da Silva (círculo do Porto), Maria Helena Carvalho dos Santos Oliveira Lopes (círculo da Guarda), Maria Teresa do Vale de Matos Madeira Vidigal (círculo de Lisboa), Raquel Júdice de Oliveira Howell Franco (círculo de Beja), Rosa Maria Antunes Rainho (círculo de Moçambique), Sophia de Mello Breyner Andresen de Sousa Tavares (círculo do Porto). Composição da Assembleia Constituinte originária. Alguns Deputados foram substituídos no decurso dos trabalhos, dos quais cinco Deputadas mulheres: Georgette de Oliveira Ferreira (PCP, círculo de Lisboa) e Maria Rosa Gomes (PS, círculo de Lisboa), Maria Fernanda Salgueiro Seita Paulo (PS, círculo de Lisboa), Beatriz Almeida Cal Brandão (PS, círculo do Pomo), Maria do Pilar de Jesus Barata (PS, círculo de Lisboa). ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Debates Parlamentares, Assembleia Constituinte, <http://debates.parlamento.pt/outrasInformacoes/r3/dac/deputados-constituintes>, acessado em 01.02.2018)

⁶⁹¹ ADIM (Associação de Defesa dos Interesses de Macau), MDP/CDE (Movimento Democrático Português) e UDP (União Democrática Popular). O partido com a máxima representação feminina (o PCP) não foi além das quatro mulheres que, no caso, equivaleram a 13,3% do total.

⁶⁹² Originariamente de JOHN LOCKE e, entre nós, defendida por ALMEIDA GARRETT e ALEXANDRE HERCULANO (cfr. ANTUNES, L.F.C., Direito Eleitoral e Pensamento Político do séc. XIX, sep. da Revista *Economia e Sociologia*, n.º 31, p. 78 e seguintes).

para se sustentar⁶⁹³ concedeu o direito de voto independentemente dos rendimentos ou da propriedade. A Lei Eleitoral de 8 de agosto de 1901, emitida pelo governo hintzáceo⁶⁹⁴, aumentou o número de deputados e restaurou o processo de representação das minorias⁶⁹⁵.

A primeira lei eleitoral republicana, que revoga a Lei Eleitoral de 8 de Agosto de 1901, manteve pontos de contacto com a anterior legislação monárquica, nomeadamente quanto ao sufrágio eleitoral, que alargou mas não tornou universal, ainda que tenha sido sob a sua vigência que Carolina Beatriz Ângelo exerceu o direito de voto⁶⁹⁶.

Na sequência dessa polémica situação, o Código Eleitoral de 1913 veio impedir a repetição de episódios semelhantes, esclarecendo que “são eleitores de cargos legislativos os cidadãos portugueses *do sexo masculino* maiores de 21 anos ou que completem essa idade até ao termo das operações de recenseamento, que estejam no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, saibam ler e escrever português, e residam no território da República Portuguesa.”

1.2.2. O dualismo do Estado Novo: esfera pública para os homens, esfera privada para as mulheres

Em 1931, chega a Portugal, pela primeira vez, a possibilidade de exercício do direito de voto, com a aprovação de legislação⁶⁹⁷ que possibilita às mulheres chefes de famílias e às casadas cujo marido esteja ausente nas colónias ou no estrangeiro, integrar as juntas de freguesia e às solteiras, viúvas, divorciadas e separadas judicialmente com diploma de ensino secundário ou superior, votar nas eleições administrativas superiores e legislativas.

⁶⁹³ Cfr. artigo 34.º, n.º 2.

⁶⁹⁴ Governo de Hintze Ribeiro (1906), 26.º Governo depois da Regeneração, 9.º Governo regenerador, 3.º Governo depois da desagregação partidária, 3.º e último Governo hintzáceo, 9.º Governo no reinado de D. Carlos, que teve a duração de 62 dias, de 21 de março a 19 de maio de 1906. Promoveu as eleições de 29 de abril de 1906.

⁶⁹⁵ A propaganda republicana antes da tomada do poder fizera crer que o sufrágio viria a ser universal, daí que, para alguns este diploma frustrou expectativas. FUNDAÇÃO MÁRIO SOARES, in <http://www.fmsoares.pt/aeb/crono/id=01315>, acedido em 27 de maio de 2018.

⁶⁹⁶ Com a publicação da primeira lei eleitoral e apesar de esta não contemplar expressamente o voto feminino, Carolina Beatriz Ângelo configurou a hipótese de votar, uma vez que sabia ler e escrever e era chefe de família (viúva, com uma filha menor a cargo). Assim, apresentou na Comissão de Recenseamento requerimento solicitando a sua inclusão nos cadernos eleitorais, com a argumentação de que sendo “viúva, médica, residente em Lisboa (...), como cidadão português, nos termos dos artigos 18.º e 20.º do Código Civil, não excluída dos seus direitos públicos de eleitor por qualquer dos impedimentos taxativamente enumerados no artigo 6.º do decreto com força de lei de 14 de Março de 1911, e estando antes compreendida em ambas as categorias (...) porquanto não só sabe ler e escrever, mas é chefe de família, vivendo nessa qualidade com uma filha menor, a cujo sustento e educação prevê com o seu trabalho profissional, bem como aos demais encargos domésticos – pretende em tempo e para todos os efeitos legais que o seu nome seja incluído no novo recenseamento eleitoral (...)”. O requerimento seguiu para o Ministro do Interior, sendo-lhe negado provimento. Porém, Carolina Beatriz Ângelo recorreu, junto do Tribunal da Boa-Hora, alegando que a sua exclusão dos cadernos eleitorais era “manifestamente ofensiva dos seus direitos políticos como cidadão português” e que “...requereu a sua inserção no recenseamento, fundando o seu pedido na lei que evidentemente não exclui as mulheres do direito de voto”. Numa decisão histórica, João Baptista de Castro, o pai de Ana de Castro Osório, juiz da 1ª Vara Cível de Lisboa, deu provimento ao recurso e ordenou a sua inclusão nos cadernos eleitorais. Deste modo, Carolina Beatriz Ângelo, com o número 2513, pode votar para a Assembleia Nacional Constituinte em 28 de Maio de 1911, tornando-se na primeira mulher a exercer o direito de voto na Europa do Sul.

⁶⁹⁷ O Decreto n.º 19.694, de 5 de maio de 1931, Diário do Governo, I Série, n.º 104 (artigo 1.º).

O artigo 1.º do diploma publicado em 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 universalidade do sufrágio, o referido artigo 1.º densificava o conceito de *responsabilidades de chefe de família*, reservando-o para as seguintes categorias de pessoas: (i) *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) *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 estabeleceu um regime semelhante para a eleição dos vogais das câmaras municipais, distinguindo igualmente a capacidade eleitoral em função do sexo, mas estabelecendo critérios distintos e mais exigentes ainda, para as cidadãs do sexo feminino. Assim, podiam votar para a eleição dos vogais das câmaras municipais: (i) *cidadãos portugueses do sexo masculino*, maiores de 21 anos, que saibam ler, escrever e contar, domiciliados no concelho há mais de 6 meses; (ii) *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) *cidadãos portugueses do sexo feminino*⁶⁹⁸, maiores de 21 anos, com curso secundário ou superior comprovado por diploma, domiciliadas no concelho há mais de 6 meses.

O Decreto n.º 23 406, de 27 de dezembro, de 1933, mantendo, no geral, a formulação prevista no artigo 1.º do Decreto n.º 19.694, determinou que as juntas de freguesia seriam eleitas pelos cidadãos portugueses de um e outro sexo, com responsabilidades de *chefes de família*⁶⁹⁹, domiciliados na freguesia

⁶⁹⁸ 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” (cfr. artigos 1.º e 2.º), enquanto às mulheres ora designa como “cidadãos portugueses do sexo feminino”, no artigo 2.º, ora como “mulheres portuguesas” no artigo 1.º.

⁶⁹⁹ Eram chefes de família (i) os *cidadãos portugueses do sexo masculino*, com família legítima constituída, que não vivessem em comunhão de mesa ou habitação com a família ou parentes até ao 3.º grau da linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade; (ii) os homens que, estando na situação descrita na parte final do item anterior, fossem proprietários ou arrendatários do prédio ou parte do prédio habitado e os mais velhos, no caso de haver

há mais de seis meses”, tendo alargado o universo eleitoral da freguesia aos que nela exercessem “funções públicas no dia 2 de janeiro anterior à eleição”.

Para este efeito, consideravam-se “chefes de família” apenas as *mulheres portuguesas* viúvas, divorciadas ou judicialmente separadas de pessoas e bens e as *solteiras*, maiores ou emancipadas, com família própria e *reconhecida idoneidade moral*, bem como as casadas cujos maridos estejam exercendo a sua atividade nas colónias ou no estrangeiro, umas e outras se não coabitassem com parentes até ao 3.º grau da linha colateral, por consanguinidade ou afinidade.

Relativamente ao regime anterior, que havia sido aprovado apenas dois anos antes, este diploma constituiu um retrocesso: por um lado, ampliou o conceito de *chefe de família* às mulheres solteiras com família própria mas, por outro, adensou os pressupostos de subsunção ao conceito, ao exigir o cumprimento do requisito adicional da *reconhecida idoneidade moral*.

Também para eleição das câmaras municipais, os requisitos se mostravam dificultados para as mulheres: apenas eram admitidas a votar⁷⁰⁰ as mulheres maiores ou emancipadas, com curso secundário ou superior, *comprovado pelo diploma respetivo*.

O diploma estabelecia ainda a forma de prova dos requisitos eleitorais nele referidos. Porém, não de todos: a prova dos requisitos aplicáveis aos eleitores homens era feita de acordo com critérios objetivos e muito bem definidos na lei⁷⁰¹; já os pressupostos de que dependia a *especial idoneidade* da mulher e competência para a sua apreciação e declaração estavam completamente ausentes do diploma, deixando assim aberta a via à determinação arbitrária da verificação ou falta daquele requisito e, com ela, o reconhecimento ou denegação do direito de voto às mulheres em causa.

No ano seguinte, nova lei possibilitou o sufrágio feminino e a elegibilidade para a Assembleia Nacional e para a Câmara Corporativa às mulheres com mais de 21 anos, às solteiras com rendimento

comunhão na propriedade ou arrendamento; (iii) os cidadãos do sexo masculino, maiores ou emancipados, sem família mas com mesa, habitação e lar próprio e os que, embora estando em hotel ou pensão, vivam inteiramente sobre si; (iv) as mulheres portuguesas viúvas, divorciadas ou judicialmente separadas de pessoas e bens e as solteiras, maiores ou emancipadas, com família própria e reconhecida idoneidade moral, bem como as casadas cujos maridos estivessem a exercer a sua atividade nas colónias ou no estrangeiro que não coabitassem com parentes até ao 3.º grau da linha colateral, por consanguinidade ou afinidade.

⁷⁰⁰ Nos termos do disposto no artigo 2.º, as câmaras eram eleitas (i) pelas juntas de freguesia do concelho; (ii) pelas corporações morais e económicas legalmente constituídas, com sede no concelho; (iii) pelos *cidadãos portugueses do sexo masculino*, maiores ou emancipados, que soubessem ler e escrever domiciliados no concelho há mais de seis meses ou nele exercendo funções públicas no dia 2 de janeiro anterior à eleição; (iv) Pelos *cidadãos portugueses do sexo masculino*, maiores ou emancipados, domiciliados no concelho há mais de seis meses que, embora não sabendo ler e escrever, pagassem ao Estado e corpos administrativos, a um ou a outro, quantia não inferior a 100\$00, por todos ou alguns dos seguintes impostos: contribuição predial, contribuição industrial, imposto profissional, imposto sobre a aplicação de capitais; (v) Os cidadãos portugueses do sexo feminino, maiores ou emancipados, com curso especial ou superior, secundário ou superior, comprovado por diploma respetivo, domiciliadas no concelho há mais de seis meses ou que nele exerçam funções públicas no dia 2 de janeiro anterior à eleição.

⁷⁰¹ Assim: (i) a *prova de saber ler e escrever* far-se-ia pela exibição do diploma de qualquer exame público feita perante a comissão existente na sede de cada freguesia, composta pelo presidente da junta de freguesia, um regedor e um delegado do administrador do concelho; por requerimento escrito e assinado pelo próprio, com reconhecimento notarial da letra e assinatura; por requerimento escrito, lido e assinado pelo próprio perante a comissão sediada na junta de freguesia⁷⁰² ou algum dos seus membros, desde que assim seja atestado no requerimento e autenticado com o selo branco ou a tinta de óleo da junta; pela declaração, nos mapas enviados pelas repartições ou serviços públicos civis, militares ou militarizados, de que o cidadão possuía essas habilitações; (ii) a *prova do pagamento dos impostos*, pela exibição perante a comissão dos conhecimentos respetivos, cujos números ficavam registados no processo individual do eleitor; pela inclusão do cidadão no mapa ou relação enviados pelos chefes das repartições de finanças; (iii) a *prova das habilitações*, pela exibição do diploma de curso, pela certidão ou pública-forma respetiva, perante a comissão.

próprio ou que trabalhassem, e às chefes de família e às casadas com diploma secundário ou que pagassem determinada contribuição predial. Outra inovação vantajosa residia na integração nas mesmas listas de poucos funcionários públicos, sobretudo os provenientes de postos de direção.

A presença de mulheres na Assembleia Nacional e na Câmara Corporativa foi muito diminuta. Apenas Maria Joana Mendes Leal integrou a elite da Câmara Corporativa, como relatora de um único parecer. Apenas foram designadas para a Câmara outras cinco mulheres, das quais somente Custódia Lopes possuía experiência anterior na Assembleia (eleita em 1961, 1965 e 1969)⁷⁰². A permanência da procuradora que integrou o grupo dos relatores foi a mais longa: quatro designações. Em dois períodos da Câmara, não ocorreu qualquer representação feminina (VIII-IX), ao contrário do que se verificou na Assembleia Nacional, que teria sempre um mínimo de duas mulheres e um excepcional máximo de oito (XI). Este último valor constituiu o dobro dos mais elevados até então registados, precisamente nas duas anteriores legislaturas (IX e X). Como presidente do Conselho, Marcelo Caetano já promovera a nomeação de Teresa Lobo para o cargo de subsecretária de Estado da Saúde e da Assistência. Dada a sua reduzida expressão, não incluímos na elite da Câmara Corporativa os cinco autores das sugestões ao Governo. Tratava-se de um direito de iniciativa, tanto mais importante quanto a capacidade de intervenção dos procuradores era muito limitada. Mas a sua conclusão na própria instituição, elemento fundamental para a sua formalização junto do executivo, ficou circunscrita a três propostas, em mais de duas décadas. As duas restantes não chegaram a obter o correspondente parecer⁷⁰³.

A Lei Eleitoral de 1934⁷⁰⁴ possibilitou o sufrágio feminino e a elegibilidade para a Assembleia Nacional e para a Câmara Corporativa às mulheres que reunissem determinados requisitos: (i) terem mais de 21 anos; (ii) serem solteiras, tendo rendimento próprio ou trabalho; (iii) serem chefes de família ou casadas, tendo diploma secundário ou sendo sujeitos passivo de contribuição predial. Pela primeira vez, foi concedido às mulheres o direito a serem eleitas e concedido o direito de voto a algumas mulheres, embora tivesse persistido uma desigualdade entre eleitores e eleitas. No mesmo ano, o Decreto-Lei n.º 24 662⁷⁰⁵ reconheceu o direito ao voto e a elegibilidade para a Assembleia Nacional e para a Câmara Corporativa às mulheres com mais de 21 anos, solteiras com rendimento ou que

⁷⁰² Todas as outras exerceram mandatos breves mandatos: dois (Maria José Novais e Maria de Lurdes Pintasilgo) e um (Clemência Dupin de Seabra e Maria Luísa Ressano Garcia).

⁷⁰³ Cfr. FERREIRA, N. E. F. M., *A Câmara Corporativa no Estado Novo: Composição, Funcionamento e Influência*, Universidade Nova de Lisboa, 2009, p. 332; VARGAS, A., *Mulheres na Assembleia Nacional (1933/1974)*, *Revista de Assuntos Eleitorais*, 6, 2000, págs. 43-62.

⁷⁰⁴ O Decreto-Lei n.º 24.631, de 11 de junho de 1934, define os requisitos de elegibilidade dos candidatos à Assembleia Nacional e regula o exercício do direito eleitoral. *Diário do Governo*, Série I, n.º 273.

⁷⁰⁵ O Decreto-Lei n.º 24.662, de 20 de novembro de 1934, estabelecia que os indivíduos com capacidade eleitoral não inscritos no recenseamento podiam ser admitidos como candidatos a membros da Assembleia Nacional ou da Câmara Corporativa, desde que comprovassem possuir essa capacidade. *Diário do Governo*, I Série, n.º 273, de 20 de novembro de 1934.

trabalhassem e às casadas e chefes de família com diploma secundário ou contribuintes prediais. Com estas limitações, ficavam excluídas do direito de voto ainda muitas mulheres.

Ao abrigo do disposto na nova Lei Eleitoral, surgiram três candidatas à Assembleia Nacional e uma candidata à Câmara Corporativa que foram efetivamente eleitas deputadas à Assembleia Nacional⁷⁰⁶. De salientar, pela importância que ainda hoje assumem tais características na determinação do acesso das mulheres ao poder político, que o denominador comum às três deputadas eleitas era formado pelo celibato, fidelidade ao regime, catolicismo e formação académica superior.

O conceito de *chefe de família* foi também densificado pelo Código Administrativo de 1936, no âmbito da regulamentação das normas eleitorais para as freguesias e câmaras, definindo-o como (i) o cidadão português com família legitimamente constituída vivendo em comunhão de bens e de habitação e (ii) a mulher portuguesa, viúva, divorciada ou judicialmente separada de pessoas e bens, ou solteira, maior ou emancipada, de reconhecida idoneidade moral, que viva inteiramente sobre si e tenha a seu cargo descendentes, ascendentes e colaterais.

Em 1940, o Código Administrativo⁷⁰⁷ veio regulamentar a constituição e funcionamento das juntas de freguesia e câmaras municipais mas não tocou na questão da capacidade eleitoral, pelo que se manteve, quanto à capacidade eleitoral, o disposto no Decreto 19.694, de 1931.

Em 1945, o Decreto-Lei n.º 34 938, de 22 de setembro, reafirmou os pressupostos do Decreto-Lei de 1933 segundo o qual só as mulheres com curso secundário ou superior podiam votar (artigo 4.º).

O Decreto-Lei n.º 35.426, de 31 de dezembro de 1945, que estabeleceu os requisitos eleitorais para a eleição do Presidente da República e da Assembleia Nacional, já não utilizou o requisito da idoneidade moral.

O artigo 1.º da Lei n.º 2015, de 28 de maio de 1946 declarava eleitores da Assembleia Nacional (e também do Presidente da República, até à revisão constitucional de 1959⁷⁰⁸) um leque mais alargado de cidadãos portugueses *do sexo feminino*⁷⁰⁹, que (i) tivessem o curso geral dos liceus, do Magistério Primário, de Belas Artes, do Conservatório Nacional ou do Porto ou algum dos cursos dos institutos industriais e comerciais, como habilitações mínimas; (ii) detivessem a posição de chefe de família⁷¹⁰ e soubessem ler e escrever ou pagassem ao Estado quantia não inferior a 100\$00; (iii) fossem casadas,

⁷⁰⁶ 1934 foi o ano da eleição das três primeiras deputadas à Assembleia Nacional, Maria Guardiola, Domitília de Carvalho e Cândida Parreira, e também o ano em que o Estado Novo se tornou o primeiro regime português a abrir às mulheres a porta do Hemiciclo e a conceder o voto a algumas mulheres, embora tivesse continuado a persistir uma desigualdade entre eleitores e eleitas. Essa situação prendeu-se com a forma como a ditadura portuguesa encarou na época o voto feminino, acreditando que o voto das mulheres beneficiaria o regime.

⁷⁰⁷ Aprovado pelo Decreto n.º 31.095, de 31 de dezembro de 1940.

⁷⁰⁸ Lei n.º 2100, de 29 de agosto de 1959.

⁷⁰⁹ Quanto aos cidadãos do sexo masculino, bastava que soubessem ler e escrever ou que, mesmo não sabendo, pagassem ao Estado e corpos administrativos, quantia não inferior a 100\$00 por determinados impostos diretos.

⁷¹⁰ Eram chefes de família as mulheres viúvas, divorciadas, separadas judicialmente de pessoas e bens ou solteiras que vivessem inteiramente sobre si.

soubessem ler e escrever português e pagassem de contribuição predial, por bens próprios ou comuns, quantia não inferior a 200\$00.

Era flagrante o diferente grau de exigência aplicado a homens e a mulheres: enquanto àqueles era permitido votar ainda que não soubessem ler nem escrever, desde que pagassem uma contribuição de 100\$00, à mulher solteira ou que não fosse chefe de família era exigido, como habilitações mínimas, a conclusão do curso geral dos liceus, de um curso médio ou de um curso industrial e comercial.

Como sublinha JORGE MIRANDA, este sistema era “complicado”, “de duvidosa utilidade” e “carecia de base constitucional”⁷¹¹. A formulação do princípio da igualdade constante do artigo 5.º da Constituição de 1933 permitia, na verdade, um tratamento diferenciado das mulheres mas apenas em função de duas circunstâncias ou características específicas: a sua *especial natureza* e o *bem da família*. Ora, nem sequer à luz da mentalidade da época havia características na natureza da mulher que justificassem o tratamento diferenciado de diversos grupos de mulheres, consoante as suas habilitações, os seus rendimentos e contribuições e o seu estatuto de chefe de família. Por outro lado, não era também adequada a referência à *especial natureza* nem tão-pouco ao *bem da família* para justificar que a mulher casada pudesse votar em circunstâncias mais favoráveis do que a mulher solteira que vivesse com os pais.

A Base I da Lei n.º 2 137, de 26 de dezembro de 1968⁷¹² veio extinguir o voto censitário, proclamar a igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres, embora apenas aparentemente, e abrir caminho para a instauração do sufrágio universal na Metrópole⁷¹³. Embora reconhecesse abertamente, pela primeira vez, a igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres, a Lei n.º 2137, de 26 de dezembro de 1968, manteve todavia 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 homens.

Ao restringir tais direitos aos cidadãos que não soubessem ler nem escrever mas tivessem já sido recenseados ao abrigo da Lei n.º 2015, de 28 de maio de 1946, o legislador continuou a negar o exercício do direito de voto uma larga maioria de mulheres (muitas mais do que os homens nas mesmas circunstâncias) que, sendo analfabetas, não se tinham nunca inscrito no recenseamento eleitoral.

Para as juntas e câmaras, porém, a Lei n.º 2137 nada dispôs, mantendo-se inalterado e em vigor o disposto, quanto a essa matéria, nos artigos 1.º e 2.º do Decreto 19.694 de 1931.

⁷¹¹ MIRANDA, J. A Igualdade de Sufrágio Político da Mulher (A propósito da Lei n.º 2137, de 26 de Dezembro de 1968), Estudos de Direito Eleitoral, Lex Edições, pág. 12.

⁷¹² Diário do Governo, I série, n.º 303, de 26 de dezembro, p. 1914.

⁷¹³ MIRANDA, J., 1995, op. cit.

1.2.3. A Lei n.º 621-A/74, de 14 de maio: a universalidade do voto

A universalidade do direito de voto chegou com a democracia. Nesse contexto e para que não restassem dúvidas quanto à posição do legislador 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, no artigo 1.º, a menção expressa a *cidadãos portugueses de ambos os sexos*.

Portugal configura, nesta matéria, um caso curioso: foi o único país onde se consagrou simultaneamente o sufrágio universal e a igualização dos sexos. Só a partir da Lei n.º 2137, de 26 de dezembro de 1968, foi abolido o voto censitário e proclamada a igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres independentemente do seu estado civil⁷¹⁴. Não obstante, Portugal foi o último país da Europa a consagrar o sufrágio verdadeiramente universal, em condições de igualdade entre todos os homens e todas as mulheres, o que só ocorreu em 1974, com a Lei n.º 621-A/74, de 14 de maio.

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 (cargos de direção de chefia) 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 local.⁷¹⁵

⁷¹⁴ Em França, Inglaterra e Itália, por exemplo, os dois factos ocorreram desfasadamente: em 1848, 1918 e 1912, respetivamente, foi consagrado o sufrágio universal de indivíduos do sexo masculino e apenas em 1944, 1928 e 1946, respetivamente, foi decretado o sufrágio das mulheres. Cfr. MIRANDA, J. 1995, op. cit.

⁷¹⁵ Ao longo de 25 anos (de 1982 a 2005) a percentagem máxima de mulheres Presidentes da Câmara (3,62%) e de mulheres vereadoras (10,74%) foi, como adjetivou Pedro Nunes num estudo realizado à participação política das mulheres no poder local ao longo de 25 anos (de 1982 a 2005), nos 308 municípios portugueses, “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 (NUNES, P. 2008, op. cit. p. 16).

1.2.4. A LEOAL: Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto

Conforme definido por JORGE BACELAR GOUVEIRA, as Leis Eleitorais, enquanto “intervenções do poder público normativo sobre a positivação constitucional dos direitos fundamentais”⁷¹⁶, constituem um “instrumento de regulação dos direitos fundamentais”, na sua configuração de “instrumento de regulamentação”⁷¹⁷ daqueles direitos, designadamente, quanto à matéria em análise, sobre os direitos de sufrágio e de acesso a cargos políticos, consagrados nos artigos 49.º e 50.º da CRP, respetivamente.

Os sistemas eleitorais locais são relativamente ignorados na investigação comparada⁷¹⁸. A revisão da literatura sobre sistemas eleitorais nacionais realizada por VAN DER KOLK revela que as instituições eleitorais têm importância, embora o seu impacto não deva ser sobrestimado⁷¹⁹. Os efeitos potenciais dos instrumentos eleitorais locais nos eleitores, nos políticos e nas políticas podem, segundo JEROME e LEWIS-BECK, ser ordenados segundo uma escala com dois extremos⁷²⁰: (i) extremo da *nacionalização*, segundo o qual os instrumentos eleitorais locais não têm um efeito independente em temas como a abstenção ou a *representação das mulheres*, entendendo-se as diferenças entre municípios relativamente à afluência às urnas ou ao recrutamento político de mulheres como sendo decorrentes da heterogeneidade da composição do eleitorado municipal e não especificamente das ferramentas eleitorais locais. Nesta perspetiva, as eleições locais são encaradas como *eleições de segunda ordem*⁷²¹; (ii) extremo da *localização*, segundo o qual as instituições eleitorais locais afetam a política local e podem explicar as diferenças entre municípios pelo que a sua alteração é apta a afetar o funcionamento da democracia local. Acompanhamos os autores na convicção de que o verdadeiro impacto do sistema eleitoral local se situará algures entre os dois extremos.

Nos termos do disposto no artigo 2.º da LEOAL, para a eleição dos órgãos das autarquias locais⁷²², gozam de capacidade eleitoral ativa os cidadãos maiores de 18 anos enumerados no n.º 1⁷²³ que estejam

⁷¹⁶ GOUVEIA, J. B., Regulação e Limites dos Direitos Fundamentais, *Regulação e limites dos direitos fundamentais*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.º suplemento, Lisboa, 2001, p. 450.

⁷¹⁷ A divisão dos instrumentos de regulação dos direitos fundamentais, a nível infraconstitucional, entre “instrumentos de regulamentação” e “instrumentos de concretização” pode ser aprofundada em GOUVEIA, J. B., Regulação e Limites dos Direitos Fundamentais, *Regulação e limites dos direitos fundamentais*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.º suplemento, Lisboa, 2001, p. 450, e *Os Direitos Fundamentais Atípicos*, p. 445-446, bem como em ANDRADE, J. C. V. de, 1976, op. cit., p. 224, CANOTILHO, J. J. GOMES e MOREIRA, V., 2017, op. cit., p. 143 e MIRANDA, J., *Manual de Direito Constitucional*, IV, 3ª edição, Coimbra, 2000, p. 330.

⁷¹⁸ Cfr. VAN DER KOLK, 2005, op. cit., p. 848.

⁷¹⁹ Cfr. *Ibidem*.

⁷²⁰ Cfr. JEROME, B. e LEWIS-BECK, M. S., Is Local Politics Local? French Evidence, *European Journal of Political Research*, Vol. 35 (2), 1999, págs. 181-197.

⁷²¹ Cfr. REIF, K. e SCHMITT, H., Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, *European Journal of Political Research*, Vol. 8 (1), 1980, págs. 3-44.

⁷²² Restringe-se a análise a este ato eleitoral visto ser o único com relevo para as questões em análise na presente tese.

⁷²³ Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de outubro, e alterada pelas Leis Orgânicas n.º 5-A/2001, de 26 de novembro, 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro e 1/2011, de 30 de novembro, 3/2018, de 17/08.

inscritos no recenseamento⁷²⁴ da área da respetiva autarquia local e não se encontrem em qualquer das situações de incapacidade eleitoral⁷²⁵.

Nenhum cidadão pode candidatar-se simultaneamente a órgãos representativos de autarquias locais territorialmente integradas em municípios diferentes, nem a mais de uma assembleia de freguesia integradas no mesmo município⁷²⁶.

A incapacidade eleitoral passiva ou *inelegibilidade* consiste na impossibilidade legal de apresentação de candidatura a um cargo eletivo e constitui-se como uma exceção ao *princípio da elegibilidade*⁷²⁷.

No contexto constitucional do regime de restrição de direitos, liberdades e garantias, entre os quais se conta o direito de acesso a cargos políticos, o n.º 3 do artigo 50.º da CRP consagra os princípios que delimitam as inelegibilidades, só as admitindo, à luz do princípio da proporcionalidade, quando necessárias para garantir a *liberdade* de escolha dos eleitores e a *isenção e a independência* no exercício dos respetivos cargos.

Nesta sede e com o fundamento aduzido, são inadmissíveis a interpretação extensiva e a aplicação analógica, pelo que as normas legais que prevejam inelegibilidades devem perceber-se como taxativas e resumir-se ao essencial para assegurar a isenção, independência e transparência dos titulares de cargos políticos⁷²⁸.

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 16.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL)⁷²⁹ as candidaturas aos órgãos das Autarquias Locais concretizam-se mediante a apresentação, no Tribunal da Comarca com jurisdição na sede do município, de *listas* por entidades proponentes taxativamente definidas: (i) partidos políticos; (ii) coligações de partidos políticos; (iii) grupos de cidadãos eleitores. Os partidos políticos não podem apresentar mais de uma lista de candidatos nem as coligações de partidos apresentar candidaturas próprias para a eleição de cada órgão.

⁷²⁴ O direito de sufrágio, ativo e passivo, envolve o direito de ser inscrito no recenseamento eleitoral, (oficioso, obrigatório, permanente e único para todas as eleições por sufrágio direto e universal) que se constitui simultaneamente como pressuposto do exercício do direito⁷²⁴. O recenseamento eleitoral deve registar a inscrição de todos os cidadãos detentores de capacidade eleitoral ativa. O regime do recenseamento eleitoral consta da Lei n.º 13/99, de 22 de março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3/2002, de 8 de janeiro, pelas Leis Orgânicas n.º 4/2005 e 5/2005, de 8 de setembro, e pela Lei n.º 47/2008, de 27 de agosto.

⁷²⁵ Para uma melhor sistematização das incapacidades eleitorais, v. Anexo XXVII.

⁷²⁶ Cfr. artigo 7.º, n.º 3 LEOAL.

⁷²⁷ CANOTILHO, J. J. G., *CRP Anotada*, 2007, op. cit., p. 678.

⁷²⁸ Algumas incapacidades eleitorais para o cargo de Presidente da República foram eliminadas, e.g. a inelegibilidade dos parentes dos Reis de Portugal até ao 6.º grau, mantendo-se todavia o afastamento dos cidadãos não originários (apenas podem ser eleitos Presidente da República os cidadãos portugueses nascidos em Portugal). Eliminaram-se também as formas de discriminação entre filhos nascidos dentro e fora do casamento, existentes no Código Civil (artigo 36.º, n.º 4) e estabeleceu-se a regra *a trabalho igual, salário igual* (artigo 53.º, alínea a) e 59.º, alínea a).

⁷²⁹ Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.

Os cidadãos não filiados em partidos políticos podem incluir listas partidárias, na qualidade de *independentes*, ou integrar uma lista de *grupos de cidadãos*. A LEOAL não configura qualquer outra possibilidade de um cidadão ou cidadã se apresentar a eleição para um cargo político no poder local.

2. O regime constitucional da igualdade de género no exercício de direitos políticos nos municípios portugueses: quatro vetores fundamentais

*A igualdade material não se oferece, cria-se; não se propõe, efectiva-se; não é um princípio, mas uma consequência.*⁷³⁰

Ao lado do princípio geral da igualdade, consagrado no artigo 13.º, a Constituição reconhece e garante, como aponta CANOTILHO, um conjunto de “específicos direitos fundamentais de igualdade” que, com âmbitos de proteção diferenciados e a par de outros da mesma natureza⁷³¹, visam efetivar o princípio material da igualdade. Estão neste grupo o direito à proteção contra quaisquer formas de discriminação, previsto no artigo 26.º, e vários direitos de participação política que integram a moldura constitucional da igualdade de género no exercício de direitos políticos nos municípios, tratada infra, como é o caso dos direitos de participação na vida pública, de acesso a cargos públicos e políticos, da igualdade de sufrágio e da igualdade de tratamento das candidaturas, previstos respetivamente nos artigos 48.º, 50.º, 10.º, n.º 1, 109.º e 113.º, alínea b).

O regime constitucional da igualdade de género no exercício de direitos políticos nos municípios portugueses resulta da delimitação operada por quatro vetores: (i) o vetor *dos princípios*, que perpassa os princípios da autonomia do poder local, do sufrágio e dos partidos políticos, da universalidade e da igualdade, consagrados respetivamente nos artigos 6.º, 10.º, 12.º e 13.º da CRP; (ii) o vetor dos *direitos fundamentais*, que parte dos direitos pessoais ao desenvolvimento da personalidade e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação (artigo 26.º) e o conecta com os direitos de participação na vida pública (artigo 48.º, n.º 1), de sufrágio (artigo 49.º) e de acesso a cargos públicos e, mais concretamente, políticos (artigo 50.º, n.º 1); (iii) o vetor das *tarefas fundamentais do Estado*, que liga a obrigação de promoção da igualdade entre homens e mulheres, constante da alínea h) do artigo 9.º, com a obrigação de promoção da igualdade no exercício de direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos, plasmada no artigo 109.º; (iii) finalmente,

⁷³⁰ MIRANDA, J., *Manual de Direito Constitucional*, 2000, op. cit., p. 103.

⁷³¹ Como, por exemplo, o direito de igualdade dos cidadãos na constituição de família e na celebração de casamento (artigo 36.º, n.º 1), o direito de igualdade dos cônjuges (n.º 3) e dos filhos (n.º 4) ou o direito de igualdade na escolha da profissão (artigo 58.º, n.º 2, b). CANOTILHO, *CRP Anotada*, 2007, op. cit., p. 343.

o vetor do *poder local municipal*, que define o acesso a cargos eletivos nos órgãos municipais, sobretudo o de Presidente da Câmara, vertido nos artigos 235.º, 236.º, 239.º e 250.º a 252.º.

Os quatro vetores supra identificados constituem, no seu conjunto, a moldura constitucional dentro da qual se desenvolve o regime de acesso das mulheres ao poder político municipal e, mais especificamente, o enquadramento do seu acesso ao cargo de Presidente da Câmara em Portugal. Cada um deles merece a atenção de um olhar mais aproximado, que se desenvolverá de seguida.

2.1. Vetor dos princípios: autonomia do poder local, sufrágio universal e partidos políticos e igualdade

2.1.1. Princípio da autonomia do poder local

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º da CRP, o Estado Português, sendo unitário, respeita a autonomia das autarquias locais. Este normativo consagra o princípio constitucional específico da autonomia local que, em conjunto com outros três princípios específicos (o da autonomia regional, o da subsidiariedade⁷³² e o da descentralização administrativa) qualificam o princípio constitucional geral da unidade do Estado sem o contrariarem⁷³³. Ainda que não disponham de autonomia legislativa e governamental, como sucede com as regiões autónomas, não constituindo, por isso, formas de descentralização política e admitam tutela do Estado, nos termos previstos no artigo 242.º⁷³⁴, as autarquias locais não se reduzem a “meras formas de administração indirecta ou mediata do Estado”⁷³⁵. Conforme sublinham tanto CANOTILHO e MOREIRA como MIRANDA e MEDEIROS, nas respetivas anotações ao artigo 6.º, a expressão “autonomia das autarquias locais” chega a ser redundante, porquanto “autarquias locais” é uma designação que já traz em si o conceito de autonomia. A ênfase destina-se, por isso, a destacar a sua natureza de formas de administração autónoma territorial, dotadas de atribuições específicas que decorrem do reconhecimento de que prosseguem interesses coletivos próprios⁷³⁶. Pela primeira vez no constitucionalismo português, as autarquias locais surgem inseridas no âmbito do poder político. A expressão “poder local” escolhida pelo legislador constituinte para o Título VIII, é inovadora e surgiu pela primeira vez na versão originária da Constituição Portuguesa. Com ela, as

⁷³² Presente igualmente na Carta Europeia das Autarquias Locais e no artigo 3.º, n.º 1, e) da Lei de Bases das Políticas Públicas de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, constante da Lei n.º 31/20104, de 30 de maio, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto.

⁷³³ V. CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, op. cit., anotação ao artigo 6.º, p. 231 e seguintes.

⁷³⁴ As autarquias locais estão sujeitas a tutela administrativa do Estado, consistente na “verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos”, nos termos do disposto no artigo 242.º, n.º 1 da CRP.

⁷³⁵ Idem, p. 234.

⁷³⁶ Idem, p. 231 e MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, op. cit., p. 144.

autarquias locais ascendem a instâncias políticas (e não meramente administrativas, como anteriormente), partilhando com o Estado e as Regiões Autónomas um conjunto de princípios, preceitos e instutos, nomeadamente: (i) separação e interdependência de poderes (artigo 2.º); (ii) conformidades dos atos jurídico-públicos com a Constituição (artigo 3.º, n.º 3); (iii) sufrágio universal e demais princípios de direito eleitoral (artigo 10.º, n.º 1 e 113.º); (iv) competência (artigo 111.º, n.º 2); (v) colegialidade (artigo 116.º, n.º 1); (vi) responsabilidade política, civil e criminal de titulares de cargos políticos (117.º); (vii) renovação (artigo 118.º); (viii) sistema diárquico de órgão colegial deliberativo e órgão colegial executivo perante aquele responsável (artigo 163.º, d) e e), 187.º e ss., 231.º e 239.º); (ix) atribuição aos partidos representados nos órgãos deliberativos do direito de informação sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público (artigo 114.º, n.º 3; (x) referendo (artigos 115.º, 232.º, n.º 2 e 240.º); (xi) regime dos trabalhadores em funções públicas (artigo 243.º, n.º 2); (xii) reserva de competência da Assembleia da República sobre a eleição e estatuto dos titulares dos órgãos e sobre referendos (artigos 161.º, b) e 164.º, a), b), j) e l); (xiii) lei orgânica para definição do regime eleitoral dos titulares dos órgãos e referendos (artigo 166.º, n.º 2)⁷³⁷. Ainda que do princípio do Estado unitário resulte absolutamente vedada qualquer forma de Estado composto, nomeadamente de estrutura federal, o artigo 6.º da CRP estabelece uma forma marcada de “pluralismo de centros de poder”⁷³⁸ que se afirmou no panorama constitucional democrático como reação à centralização e concentração política e administrativa do Estado Novo.

A autonomia do poder local assume tal importância no mapa político-administrativo traçado pelo legislador constituinte que foi elevado a limite material expresso de revisão constitucional, constando do elenco do artigo 288.º, nomeadamente da repetitiva alínea n). Tal significa, conforme CANOTILHO e VITAL MOREIRA expõem sobre os limites materiais de revisão, que a autonomia local faz parte do núcleo essencial de princípios fundamentais que caracterizam a *identidade constitucional*⁷³⁹. Na medida em que revelam a identidade da constituição material, nomeadamente do seu núcleo essencial, os princípios reconhecidos ou declarados pelo legislador constituinte como limites materiais expressos sempre estariam protegidos contra a revisão constitucional, mesmo que não tivessem recebido consagração como tal. Todavia, tal reconhecimento ou declaração formal não pode ser vista senão como uma reafirmação da sua estrutural importância.

⁷³⁷ V. MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, op. cit.

⁷³⁸ *Idem*, p. 232.

⁷³⁹ V. CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 2010, anotação ao artigo 288.º, p. 1011 e seguintes

A autonomia do poder local, enquanto princípio “protetor das bases da organização do poder político”⁷⁴⁰ não impede, todavia, a modificação do regime constitucional originariamente desenhado para as autarquias locais, permitindo nomeadamente a alteração da estrutura autárquica, conquanto resulte assegurada a manutenção ou incremento da *autonomia* local⁷⁴¹.

2.1.2. Princípio do sufrágio universal e partidos políticos

Decorrencia do princípio democrático consagrado nos artigos 1.º, 2.º, 3.º e 108.º, o artigo 10.º da CRP acolhe, igualmente com a dignidade de *princípios*, o sufrágio e os partidos políticos (princípio representativo) implicando, com isso, o estabelecimento simultâneo de uma *democracia eleitoral* e de uma *democracia de partidos* (cfr. artigos 151.º, n.º 1, 178.º, 179.º e 180.º, n.ºs 1 e 2)⁷⁴². No n.º 2, o artigo 10.º consagra, ao nível dos princípios, o papel dos partidos políticos, enquanto “figuras institucionais determinantes”⁷⁴³ da atual dinâmica política representativa, que se vê depois refletido em sede de direitos, liberdades e garantias (artigos 46.º e 51.º) e de organização política (artigos 2.º e 228.º, i), 1ª parte). Do ponto de vista sistemático, o princípio da *universalidade* é próximo do princípio da igualdade. De acordo com JORGE MIRANDA, aquele é dirigido aos destinatários das normas e este ao seu conteúdo, dizendo-se, por isso, que aquele é quantitativo e este qualitativo⁷⁴⁴. Previsto no artigo 12.º, encontra-se depois reiterado em diversos outros preceitos ao longo do texto da Constituição⁷⁴⁵ dos quais se destacam as normas dos artigos 10.º, n.º 1 e 288.º, h), na medida em que aplicam o princípio ao direito de sufrágio, configurando-o como *universal*. Tal não obsta a que haja direitos que efetivamente *não são de todas as pessoas* mas apenas de certos grupos de pessoas: direitos em razão da situação familiar, em função da situação económico-social, em função das condições físicas ou mentais, direitos em função da idade, direitos do processo penal ou direitos do processo administrativo⁷⁴⁶. Embora possa aparentar uma derrogação do princípio da universalidade, mesmo nestes casos o princípio tem plena efetividade

⁷⁴⁰ CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, op. cit., anotação ao artigo 288.º, p. 1015.

⁷⁴¹ De notar que, quanto à autonomia regional, é igualmente possível um aumento mas com o limite de que as regiões autónomas não resultem transformadas em estados federados (cfr. a propósito, CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., 2010, op. cit., p. 1018 e 1019).

⁷⁴² O que significa, segundo CANOTILHO, o reconhecimento do Estado português como um *Estado-de-eleições* e como um *Estado-de-partidos* (CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2007, op. cit., p. 285).

⁷⁴³ MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, op. cit., p. 198.

⁷⁴⁴ MIRANDA, Jorge, 2016, op. c p. 287-288.

⁷⁴⁵ Nomeadamente nos artigos 12.º, n.º 1, 13.º, n.º 1, 71.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, 44.º, n.º 1, 64.º, n.º 2 e 74.º, n.º 2, a) da CRP.

⁷⁴⁶ E.g. direitos dos cônjuges, dos filhos, dos trabalhadores, dos consumidores, das pessoas com deficiência, das crianças, dos jovens, dos idosos, direito de casar, liberdade religiosa, do arguido, do assistente, dos administrados e também certos direitos políticos.

porquanto representa um limite à desagregação da comunidade política e na medida em que, no interior de cada uma das categorias, os direitos são atribuídos a todos os que lhe pertencem⁷⁴⁷.

O pluralismo político-partidário encontra-se, pela sua importância estruturante, protegido contra a revisão constitucional, constando do elenco dos limites materiais expressos do artigo 288.º, na sua alínea i). O sufrágio é assumido na CRP simultaneamente como *princípio*, no artigo 10.º, e como *direito fundamental*, consagrado no artigo 49.º como um dos direitos, liberdades e garantias de participação política. A sua inclusão em sede de princípios fundamentais revela a sua “dimensão estruturante da ordem constitucional democrática” e comporta diversas consequências práticas,

Caracterizando o pluralismo político e os direitos fundamentais como “as bases” do Estado de direito democrático, CANOTILHO sublinha a relação direta que se estabelece entre a regra do pluralismo de expressão e certos direitos fundamentais. Trata-se de uma relação não apenas direta mas bidirecional: por um lado, é o pluralismo que fundamenta e fomenta a diversidade político-partidária e justifica a competição destes projetos pelo sufrágio popular; por outro lado, vários direitos fundamentais, entre os quais se contam o de sufrágio (artigo 49.º) e partidos políticos (artigo 51.º) posicionam-se na linha da frente da garantia do pluralismo e, com isso, adquirem o estatuto de “elementos institucionais do sistema democrático”⁷⁴⁸.

Os partidos políticos desempenham um papel de destaque no sistema constitucional previsto na Constituição: para além de fazerem parte da constituição material, são expressamente reconhecidos na constituição formal a três níveis distintos: (i) ao nível dos princípios, no artigo .º, n.º 2; (ii) ao nível dos direitos fundamentais, pela consagração do direito de constituição e participação em partidos políticos como um dos direitos, liberdades e garantias de participação política, no artigo 51.º; e (iii) em sede de organização do poder político, pelo reconhecimento da sua função democrática, que legitima a sua participação nos órgãos baseados no sufrágio universal e direto, no artigo 114.º.

Os partidos políticos têm, assim, o direito de apresentar candidaturas e o de obter mandatos de acordo com os resultados eleitorais. Aquele direito de apresentar candidaturas é depois reafirmado noutros normativos, como é o caso, para a Assembleia da República, do artigo 151.º. No cenário das autarquias locais, o direito exclusivo dos partidos a apresentar candidaturas é excecionado, pela possibilidade, aberta no n.º 4 do artigo 239.º, de apresentação de candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais também por independentes ou grupos de cidadãos.

⁷⁴⁷ MIRANDA, 2016, op. cit., p. 289. No âmbito dos direitos políticos, há diversos exemplos na Constituição: desde logo, a maioria para poder votar (artigo 49.º, n.º 1) ou a idade mínima de 35 anos para obtenção de elegibilidade para o cargo de Presidente da República (artigo 122.º).

⁷⁴⁸ Idem, p. 207 e 208.

O sufrágio eleitoral⁷⁴⁹, enquanto intervenção do povo mediante o voto na eleição dos titulares de cargos políticos foi consagrado na CRP com um conjunto de características que lhe conferiram um caráter inédito em Portugal e que trouxe repercussões diretas no estatuto da mulher enquanto cidadão eleitor.

Assim, o sufrágio previsto na CRP passou a ser (i) *individual*, afastando o sufrágio orgânico ou familiar, ao abrigo do qual, se procedia à eleição dos órgãos municipais na Constituição de 1933 e que, dessa forma, afastou uma larga maioria das mulheres portuguesas da eleição dos órgãos do poder local, concorrendo como fator explicativo da sua parca participação no poder local até aos dias de hoje; (ii) *universal*, abrangendo todos os cidadãos, com exceção apenas para os que a lei exclua com motivos constitucionalmente admissíveis e que não podem já prender-se com o estatuto social, o património, as habilitações literárias ou o sexo; (iii) *igual*, no sentido de um voto de idêntico valor e eficácia por cidadão, afastando-se as modalidades de voto plúrimo e qualificado; (iv) *secreto*, preservando-se o anonimato da escolha de cada eleitor e (v) *periódico*, concedendo mandatos limitados no tempo, por períodos definidos na Constituição ou na lei⁷⁵⁰.

Os partidos políticos, enquanto “formas de organização e expressão da vontade popular” assumem um papel preponderante na organização política prevista na CRP: por um lado, a sua existência assume-se, nos artigos 2.º e 114.º, como uma “garantia institucional da organização política”; por outro, a criação de partidos políticos é reconhecida como expressão de um direito fundamental dos cidadãos, nos termos do disposto no artigo 51.º, ao qual é atribuída a proteção especial do regime dos direitos, liberdades e garantias, constante dos artigos 17.º e 18.º.

A eleição dos órgãos autárquicos constitui uma exceção a esta posição de monopólio dos partidos políticos na apresentação de candidaturas: o n.º 4 do artigo 239.º, aditado pela Revisão Constitucional de 1997, veio introduzir a possibilidade de apresentação de candidaturas por independentes e grupos de cidadãos, de forma a melhor garantir a participação política dos cidadãos neste nível de governação que lhes é mais próximo e de lograr, com isso, uma maior renovação de representantes a nível local.

Esta possibilidade poderia também ser apta a incrementar a representatividade das mulheres no poder local, constituindo-se como alternativa aos partidos políticos, identificados como um dos fatores que comprovadamente retraem o acesso das mulheres a cargos políticos. Todavia, como resulta dos dados recolhidos na Parte I, também os Grupos de Cidadãos violaram, nas Eleições Autárquicas, a Lei

⁷⁴⁹ Tratar-se-á, nesta sede, unicamente do “sufrágio eleitoral”, no sentido indicado, por ser o que especificamente respeita ao âmbito da presente tese, sendo que o princípio do sufrágio se estende, como apontam CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a outras votações previstas na CRP, como é o caso dos referendos. Neste caso, algumas das características indicadas para o sufrágio eleitoral não serão aplicáveis, dada a sua natureza, como é o caso da periodicidade (cfr. CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *CRP Anotada*, Vol, I, 2007, op. cit., anotação ao artigo 10.º, p. 285 e seguintes).

⁷⁵⁰ Encontram-se definidos constitucionalmente os prazos dos mandatos do Presidente da República (artigo 128.º) dos Deputados (153.º) e da legislatura (171.º) mas não dos órgãos do poder local (artigos 235.º e seguintes).

da Paridade (30 listas em 2013 e 11 em 2017) num fenómeno que, no entanto, se revelou quase exclusivo das freguesias. Trata-se de estruturas que, nessa matéria, parecem mimetizar a forma de atuação dos partidos políticos e não se constituem como uma alternativa ou fator diferenciador, sendo inexpressivo o seu impacto na promoção da igualdade entre mulheres e homens no acesso a cargos políticos.

2.1.3. Princípio da igualdade

Igualdade apela a justiça e impele à redefinição das relações entre as pessoas⁷⁵¹ e entre normas jurídicas, impondo o questionamento da lei e da generalidade da lei⁷⁵². Como salienta JOÃO CARLOS LOUREIRO, há desigualdades com um impacto tal que se repercutem em termos de mortalidade e morbilidade, recordando o exemplo apontado por AMARTYIA SEN, da discriminação em função do sexo que leva ao elevado índice de mortalidade feminina na Índia e no Paquistão⁷⁵³.

O princípio da igualdade constitui um dos grandes temas da Ciência e da Filosofia do Direito e do Estado e um dos pilares fundamentais da civilização moderna, tanto na sua vertente da *condição civil*, no sentido de igualdade nas relações interpessoais, como na sua vertente de *condição política*, no sentido de igualdade na participação na governação do Estado⁷⁵⁴.

Expressamente consagrado na Bill of Rights, em 1776, e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, com a formulação “les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits”, todas as Constituições portuguesas proclamaram o princípio da igualdade jurídica⁷⁵⁵.

Não obstante, são significativas as dificuldades de interpretação e aplicação do princípio, verificando-se, em diversos países e culturas, um atraso na aceitação de uma igualdade universal e efetiva, devido à interferência de preconceitos gerados por mentalidades e tradições, estruturas e interesses socioeconómicos, razões ideológicas e atitudes religiosas⁷⁵⁶. A igualdade está em permanente tensão e luta com a liberdade: a liberdade, levada à sua condição extrema, aniquila a igualdade; a

⁷⁵¹ Sobre a pessoa como conceito de igualdade, cfr. RADBRUCH, G., *Rechtsphilosophie II*, trad., Filosofia do Direito, Coimbra, 1953 p. 15 e ss.

⁷⁵² MIRANDA, J., *Curso de Direito Constitucional, Estado e Constitucionalismo. Constituição. Direitos Fundamentais*. Universidade Católica Editora, Lisboa, 2016, p. 291.

⁷⁵³ LOUREIRO, J. C., Responsabilidade(s), pobreza e mundo(s) – Para uma tópica (inter)constitucional da pobreza, in CORREIA, F. A., MACHADO, J. E. M. e LOUREIRO, J. C. (orgs.), *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica 102, Ad Honorem – 6, Volume I, Responsabilidade entre Passado e Futuro, Coimbra Editora, 2012, p. 395-424.

⁷⁵⁴ Cfr. MIRANDA, J. A Igualdade de Sufrágio Político da Mulher (A propósito da Lei no 2137, de 26 de Dezembro de 1968). Em *Estudos de Direito Eleitoral* (Lex Edição, págs. 9–15). Lisboa, 1995, P. 9 e. 9 e MIRANDA, J., *Curso de Direito Constitucional*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2016, p. 290.

⁷⁵⁵ V. artigo 11.º das Bases Gerais da Constituição, de 1821 (“a lei é igual para todos”), artigo 9.º da Constituição de 1822, artigo 145.º, 12 da Carta Constitucional de 1826, artigo 10.º da Constituição de 1838, artigo 3.º, n.º 2 da Constituição de 1911, artigo 5.º da Constituição de 1933

⁷⁵⁶ Cfr. MIRANDA, 1995, op. cit. p. 9.

igualdade igualitária esmaga a autonomia pessoal⁷⁵⁷. Porém, são dois conceitos interdependentes, que se implicam reciprocamente, tornando-se progressivamente mais importante, em sociedades plurais, heterogêneas e multiculturais, o equilíbrio entre o bem comum e os interesses individuais, entre a igualdade e o direito à diferença. A consagração constitucional do princípio, a eliminação de barreiras e discriminações e mesmo a introdução de medidas de discriminação positiva no ordenamento jurídico não são suficientes para satisfazer o imperativo constitucional sempre e quando a igualdade não se mostre efetivada no plano concreto.

O princípio encontra consagração expressa também na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁷⁵⁸: igualdade perante a lei e proibição de discriminação, em função designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual⁷⁵⁹.

A promoção da igualdade (real, efetiva, material) entre os portugueses é um dos princípios basilares que identificam a Constituição e que entra na composição do núcleo essencial da constituição material. Essa igualdade é material e concreta e não formal e abstrata⁷⁶⁰. O princípio da igualdade aplica-se não apenas às relações dos cidadãos com o Estado mas também às relações dos indivíduos entre si⁷⁶¹, designadamente quando se encontrem inseridos em grupos ou instituições e às entidades públicas, proibindo discriminações infundadas entre elas (e.g. entre Universidades, Hospitais, Ordens Profissionais). Recordando a subordinação do Estado e dos seus órgãos à lei, inclusive à lei por si criada, o princípio da igualdade, não obstante não conste do elenco da norma do artigo 288.º, terá que ser considerado como limite material implícito da revisão constitucional.

Como salientam LÚCIA AMARAL⁷⁶² e RUI NOVAIS⁷⁶³, não obstante a sua longevidade constitucional, o princípio da igualdade foi-se construindo gradualmente por camadas até à extensão e dimensões que possui hoje. Tal construção partiu de um conceito de igualdade formal que comportava a discriminação de certas categorias de pessoas (os negros, os analfabetos, os que professavam certas religiões e também as mulheres) e passou para um conceito de igualdade material, que impõe a

⁷⁵⁷ MIRANDA, 2016, op. cit., p. 291.

⁷⁵⁸ Artigos 20.º e 21.º.

⁷⁵⁹ Cfr. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2010, <https://doi.org/10.11117/22361766.35.01.01>. (União Europeia, 2010)

⁷⁶⁰ MIRANDA, J. 30 anos de poder local, 2007, op. cit., p. 181.

⁷⁶¹ É também o princípio da igualdade que está na base da correção derivada da insularidade (Artigos 9.º, g) e 229.º, n.º 1) CRP.) da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais (equidade vertical), e da correção de desigualdades entre autarquias locais do mesmo grau (equidade horizontal).

⁷⁶² AMARAL, L., O princípio da igualdade na Constituição portuguesa, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, págs. 35-57

⁷⁶³ NOVAIS, J. R., *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011.

consideração das diferenças entre as pessoas, tratando de forma igual o que é juridicamente igual e de forma deferente o que é juridicamente diferente. E abrange ainda hoje uma dimensão que se prende com *os resultados* da lei, na medida em que impõe a realização de uma igualdade *real*, cuja existência há-de verificar-se no plano do concreto e da evidência.

Qualificada por CANOTILHO e MOREIRA como um “decisivo factor histórico de discriminação”⁷⁶⁴, a discriminação em função do sexo não constava do elenco de formas de discriminação do artigo 13.º, na versão originária. Apenas na Revisão Constitucional de 1997 veio a merecer consagração expressa, nomeadamente, para além do artigo 13.º, nos artigos 9.º, h), 26.º, n.º 1 e 109.º.

A questão do estatuto da mulher foi discutida na Assembleia Constituinte⁷⁶⁵, no contexto da decisão sobre o teor, conteúdo e extensão do *princípio da igualdade*, que viria a integrar o artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa de 1976. Estiveram, na altura, em confronto duas teses sobre esta matéria: (i) uma, que defendia que a Constituição deveria incluir apenas uma afirmação geral da igualdade, que abrangesse todas as formas de discriminação, incluindo em função do sexo, tal sendo suficiente para assegurar que o ordenamento jurídico português fosse regulado pela igualdade entre homens e mulheres; (ii) outra, que entendia que uma enunciação geral do princípio não era suficiente, considerando a profunda situação de desvantagem da mulher na sociedade portuguesa da época. Tal situação reclamaria a inclusão na Constituição de uma norma, a formular num artigo próprio que consagrasse especificamente a igualdade entre homens e mulheres e impusesse ao Estado a tarefa de a realizar efetivamente, com o objetivo de habilitar o legislador ordinário a adotar medidas de discriminação positiva, destinadas a eliminar ou atenuar as desigualdades de facto existentes na sociedade portuguesa de então.

A versão aprovada do artigo 13.º integrou a primeira das teses expostas, tendo sido consagrada a enunciação do princípio da igualdade com a seguinte redação: “Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, não podendo ser privilegiados, beneficiados, prejudicados, privados de qualquer direito ou isentos de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social”. Na 6ª revisão constitucional, em 2004, foi aditada como condição de não discriminação, também a orientação sexual.

O princípio da igualdade, enquanto princípio estruturante do Estado de Direito, conjuga-se com as suas dimensões de Estado liberal, democrático e social. No artigo 13.º, a Constituição proclama uma

⁷⁶⁴ CANOTILHO e MOREIRA, *CRP Anotada*, Vol. I, 2007, op. cit., p. 343.

⁷⁶⁵ Nomeadamente na Sessão n.º 36, em 26 de agosto de 1975. Cfr. DIÁRIO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE n.º 37, de 27 de Agosto de 1975.

igualdade jurídico-formal, por meio da qual é reconhecida a todos a titularidade de todos os direitos e deveres existentes na ordem jurídica⁷⁶⁶ e atualmente, em complementaridade com esta perspetiva, proclama também uma igualdade real, nomeadamente no artigo 9.º, d), mediante o reconhecimento da existência de desigualdades de facto que devem ser eliminadas de modo a reequilibrar as circunstâncias de igual gozo daqueles direitos e deveres.

O princípio consubstancia, assim, níveis de realização da igualdade sucessivamente mais profundos: (i) na dimensão liberal, traduz a ideia de igualdade de todas as pessoas perante a lei, independentemente de fatores externos ao ser pessoa, como o nascimento, o estatuto ou o rendimento; (ii) na dimensão democrática, reclama a proibição explícita de todas as formas de discriminação na participação no poder político e na capacidade eleitoral ativa e passiva⁷⁶⁷; é na sua dimensão social que o princípio da igualdade vem a impor a eliminação efetiva de desigualdades fácticas, com o propósito expresso de atingir a igualdade real entre os portugueses, conforme disposto na alínea h) do artigo 9.º, aditada pela Revisão Constitucional de 1997⁷⁶⁸. É nas dimensões democrática e social, mas com particular incidência nesta última, que se coloca a tónica e se questiona a suficiência da intervenção do Estado em termos de igualdade de género. O princípio da igualdade exige, nessas dimensões e sobretudo nesta dimensão social, a eliminação efetiva das desigualdades fácticas de natureza económica, social, cultural ou outra que impeçam a concretização da diretriz constitucional de *igualdade real* entre os portugueses.

Entendido na globalidade deste sentido tripartido, o princípio da igualdade é estruturante do Estado de Direito democrático e social por três ordens de razões, apontadas por CANOTILHO⁷⁶⁹: (i) impõe a igualdade na aplicação do Direito, através da consagração de instrumentos liberais de generalidade e abstração da lei e da proibição de diferenciações meramente subjetivas; (ii) garante a igualdade de participação na vida política coletiva e de acesso a cargos políticos (vertente democrática); (iii) exige a eliminação das desigualdades de facto de forma a permitir que se atinja a igualdade material. Trata-se da perspetiva referida em MIRANDA de igualdade *na própria lei* ou *através da lei*, entendendo-se aqui “lei” no sentido de “ordem jurídica”, vinculando diretamente todos os poderes públicos, quer tenham competência legislativa, administrativa ou jurisdicional⁷⁷⁰.

A Assembleia Constituinte, apesar de maioritariamente composta por Deputados, foi sensível à problemática da igualdade entre homens e mulheres, daí resultando um avanço sem precedentes na

⁷⁶⁶ Cfr. MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, op. cit., anotação ao artigo 13.º, p. 220.

⁷⁶⁷ Nomeadamente repudiando o voto censitário.

⁷⁶⁸ Lei Constitucional n.º 1/1997, de 20 de setembro, Diário da República, I Série I, n.º 218, págs. 5130-5196.

⁷⁶⁹ CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *CRP Anotada*, 2007, op. cit., p. 337.

⁷⁷⁰ MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, op. cit., anotação ao artigo 13.º, p. 220

promoção da igualdade de género em Portugal⁷⁷¹. É nestes contextos, em que os homens prevalecem em número ou em posições relevantes de poder, que mais se evidencia o seu papel imprescindível na promoção da igualdade de género.

Os três pilares essenciais da Constituição impõem a efetivação da igualdade real entre homens e mulheres e o aprofundamento da participação destas na vida política, sem o qual não existe, na devida dimensão, verdadeira democracia participativa nem uma sociedade livre, justa e solidária.

A conquista da igualdade tem sido conseguida através da eliminação de desigualdades e da extensão de novos benefícios. A definição de *discriminação* da OIT⁷⁷² remonta a 1958: distinção, exclusão ou preferência baseada em argumentos como raça, cor, *sexo*, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social que tenha um efeito negativo em termos de igualdade de oportunidades ou tratamento no emprego ou profissão. A *discriminação direta* em razão do sexo verifica-se em legislação que exclua especificamente as mulheres de certos empregos, que não permita às mulheres celebrar contratos ou que permita processos de recrutamento discriminatórios⁷⁷³. Se bem que esta forma de discriminação tenda a diminuir, a *discriminação indireta*, mais subtil, ainda persiste, quando medidas aparentemente neutras provocam um impacto adverso desproporcionado num grupo em particular⁷⁷⁴. São poucos os casos aceitáveis de distinção feitos com base no sexo, resumindo-se àqueles em que se relaciona com um requisito inerente a um emprego específico⁷⁷⁵.

O princípio da igualdade constitui um dos elementos estruturantes do constitucionalismo moderno⁷⁷⁶, na formulação constantes do artigo 1.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits*⁷⁷⁷. O princípio da igualdade projeta-se em duas direções: (i) impõe que se trate de modo igual o que é juridicamente igual e (ii) de modo diferente o que é juridicamente diferente, na medida da sua diferença.

Nessa linha, todas as Constituições portuguesas consagraram o princípio da igualdade⁷⁷⁸ embora o não tenham feito de igual forma. Só na Constituição de 1976 se afirmou uma igualdade universal de

⁷⁷¹ Conforme destaca ALEXANDRINO, J. M., 40 Anos da Assembleia Constituinte, “Colóquio sobre a Assembleia Constituinte”, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2015, p. 8, JORGE MIRANDA e VITAL MOREIRA foram os “grandes protagonistas” da Assembleia Constituinte, constituindo a “Comissão de Redacção”, pelo que a sua influência em muito terá concorrido também para o resultado final obtido.

⁷⁷² No artigo 1.º, n.º 1 da Convenção n.º 111 da OIT, de 1958, que trata todas as formas de discriminação direta ou indireta no mundo do trabalho, seja na legislação ou na prática.

⁷⁷³ E.g. especificando que o posto de trabalho se destina a uma mulher ou a um homem.

⁷⁷⁴ E.g. organizar formação profissional fora das horas de trabalho pode levar a uma fraca participação de mulheres e, em resultado, reduzir as suas oportunidades de acesso ao emprego e perspectivas de carreira.

⁷⁷⁵ E.g. para desempenhar um papel artístico, ou para profissões que implicam contacto físico com terceiros, como o pessoal médico ou da segurança dos aeroportos (cfr. OIT, A Igualdade de Género no Coração do Trabalho Digno, 2011, op. cit.)

⁷⁷⁶ AMARAL, D. F., 2013, op. cit.

⁷⁷⁷ Na altura, a igualdade era entendida como extensiva a todos os *homens* mas não ainda às mulheres (cujo estatuto jurídico era expressamente inferior, não possuindo, por exemplo, direitos de natureza política, como o direito de voto).

⁷⁷⁸ Cfr. artigo 9.º da Constituição de 1822, artigo 14.º, §12.º da Carta Constitucional de 1826, artigo 10.º da Constituição de 1838, artigo 13.º, n.º 2 da Constituição de 1911 e artigo 5.º da Constituição de 1933.

todos os portugueses perante a lei (artigo 13.º CRP e 7.º DUDH) e uma igualdade *real* de todos os portugueses⁷⁷⁹ (artigo 9.º, d).

Como sublinha TCHAKALOFF⁷⁸⁰ a questão está em saber até que ponto a igualdade pode legitimar um tratamento desigual. Na versão original, a CRP não continha a menção à igualdade entre homens e mulheres, por se ter entendido, nos trabalhos preparatórios da Constituição formal, que da própria afirmação do direito de igualdade resulta uma proibição de qualquer forma de discriminação das mulheres, no seio da família, no trabalho e na vida política (artigos 48.º e seguintes, 58.º e 59.º da CRP). Porém, a evolução da realidade constitucional demonstrou que tal menção expressa era necessária e, na revisão de 1997, o artigo 9.º foi alterado no sentido de passar a constar, como tarefa fundamental do Estado, a promoção da igualdade real entre homens e mulheres, em particular no acesso a cargos políticos⁷⁸¹.

Tanto CANOTILHO como JORGE MIRANDA analisam o princípio no sentido de que comporta hoje duas vertentes: (i) uma negativa que incorpora o sentido originário do princípio, implicando a proibição de privilégios e discriminações⁷⁸²; (ii) uma positiva, que implica o tratamento igual de situações iguais, o tratamento desigual de situações substancial e objetivamente desiguais (não criadas ou mantidas desiguais pelo legislador), tratamento proporcional (sem arbitrio e com adequação e respeito pelos princípios fundamentais da Constituição) de situações relativamente iguais e desiguais, tratamento de situações não só como são mas também como devem ser, de acordo com a constituição material (programática), ou seja, na palavras de JORGE MIRANDA, não como uma “ilha” mas antes como princípio integrante dos padrões materiais da Constituição⁷⁸³.

É neste último sentido que a igualdade se afirma não somente como igualdade face à lei (igualdade formal) mas sobretudo como igualdade através da lei⁷⁸⁴ (igualdade material). E é nesta última vertente e com este sentido que se enquadram as medidas de discriminação positiva. Definidas por JORGE MIRANDA como “situações de vantagem fundadas, desigualdades de direito em resultado de desigualdades de facto e tendentes à superação destas”, as discriminações positivas surgem no âmbito da *obrigação de diferenciação* que o princípio da igualdade comporta⁷⁸⁵. Desde cedo o Tribunal

⁷⁷⁹ Cfr. artigos 9.º, h) e 13.º da CRP e artigo 7.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

⁷⁸⁰ Cfr. TCHAKALOFF, C., *Égalité et Accion Positive en Droit Européen, Pouvoirs*, n.º 82, 1997, págs. 91-103.

⁷⁸¹ MIRANDA, 2016, op. cit., p. 293. Miranda (2016, p. 293).

⁷⁸² Privilégios são vantagens sem fundamento e discriminações situações de desvantagem, entendendo-se que são discriminados aqueles a quem não são conferidos os direitos atribuídos ao conjunto das pessoas ou a quem são impostos deveres, ónus ou encargos não impostos às demais pessoas. (Cfr. MIRANDA, J. 2016, op. cit., p. 294).

⁷⁸³ MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, op. cit., anotação ao artigo 13.º, p. 223.

⁷⁸⁴ Idem, p. 295.

⁷⁸⁵ Idem, p. 232.

Constitucional considerou admissível a discriminação a favor das mulheres, designadamente nos Acórdãos n.º 191/88, 231/94 e 713/96.

Embora a Constituição não contenha expressamente um *estatuto da mulher*, MARIA LÚCIA AMARAL refere-se ao “estatuto constitucional português das mulheres” e reconhece-lhe certas características⁷⁸⁶ que o tornam singular, designadamente: (i) a *forma, extensão e intensidade* dos normativos que o compõem: a Constituição de 1976 é uma constituição longa⁷⁸⁷ e anormalmente extensa⁷⁸⁸ mesmo após sete revisões constitucionais⁷⁸⁹ e que se reflete também nas diversas normas constitucionais que compõem o referido estatuto⁷⁹⁰. Para além das especificamente analisadas no presente capítulo, podem ainda referir-se as normas 36.º (direitos e liberdades fundamentais quanto à família, casamento e filiação), 58.º (direito ao trabalho), 59.º e 67.º, n.º 2 (tarefas do Estado para proteção da família) e 68.º (paternidade e maternidade); (ii) o *consenso* que presidiu à aprovação do texto constitucional⁷⁹¹. Na verdade, a congregação de posições de um largo espectro de forças políticas quanto a tal extensão de matéria constitucional mostra-se surpreendente, como sublinha a mesma Autora⁷⁹² e por isso a designa como “simultaneamente loquaz e compromissória” identificando igualmente consenso, entre as várias forças políticas, quanto à inadequação do tratamento conferido pelo Estado Novo ao estatuto da mulher.

JORGE MIRANDA percebe o princípio da igualdade numa perspetiva tripartida⁷⁹³: (i) igualdade não se confunde com identidade⁷⁹⁴; (ii) igualdade significa justiça; (iii) igualdade não é um princípio isolado, tendo antes que ser entendido em conexão com os demais princípios, no âmbito da Constituição material.

Na definição e sistematização do princípio, CANOTILHO conjuga-o com as dimensões liberal, democrática e social do Estado de Direito. Nessa perspetiva, o princípio consubstancia níveis de realização da igualdade sucessivamente mais profundos: (i) na *dimensão liberal*, consubstancia a ideia de igual posição de todas as pessoas perante a lei, geral e abstrata, subjetivamente universal e impessoal; (ii) na *dimensão democrática*, exige a explícita proibição de discriminações no exercício do poder político,

⁷⁸⁶ Em linha com as características destacadas por AMARAL, M. L., 2000, op. cit., p. 156.

⁷⁸⁷ CANOTILHO, J.J.G., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2017 p. 217.

⁷⁸⁸ AMARAL, M. L., 2000, op. cit., p. 156.

⁷⁸⁹ 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005.

⁷⁹⁰ Destacam-se as normas do artigo 9.º, h) (Tarefa fundamental do Estado de promover a igualdade entre homens e mulheres), artigo 13.º, n.º 2 (princípio da igualdade); artigo 36.º (direitos e liberdades fundamentais quanto à família, casamento e filiação), artigo 58.º (direito ao trabalho); artigo 59.º (direitos dos trabalhadores); artigo 67.º, n.º 2 (incumbências do Estado para proteção da família); artigo 68.º (paternidade e maternidade); artigo 109.º (reorganização do poder político: a participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos).

⁷⁹¹ AMARAL, M. L. 2000, op. cit., p. 157.

⁷⁹² O texto constitucional foi produto de um largo consenso da Assembleia Constituinte quanto à inadequação e injustiça histórica que o estatuto da mulher recebeu no Direito do Estado Novo e de uma vontade firme de usar o Direito para corrigir a História. Idem, p. 158.

⁷⁹³ Idem, p. 293.

⁷⁹⁴ No sentido de que igualdade jurídica não é igualdade naturalística.

quer no exercício do direito de sufrágio seja no exercício do direito de acesso a cargos públicos; (iii) na *dimensão social*, impõe a eliminação de desigualdades fácticas, na prossecução da igualdade real entre os portugueses e, mais especificamente, a igualdade entre homens e mulheres⁷⁹⁵.

Nesta aceção, o princípio da igualdade manifesta-se em dois patamares⁷⁹⁶: (i) *a nível defensivo*, assegurando aos cidadãos de ambos os sexos proteção contra todas as formas de discriminação por parte dos poderes públicos e também (iii) *a nível corretivo*, exigindo a introdução no ordenamento jurídico de medidas de atenuação, correção ou eliminação de desigualdades reais no exercício de certos direitos, como é o caso dos direitos políticos⁷⁹⁷.

É nas dimensões democrática e social, mas com especial incidência nesta última, que corresponde ao terceiro *momento evolutivo* do princípio da igualdade⁷⁹⁸, que se coloca a grande tónica e se questiona a eficácia e a suficiência da intervenção do Estado na prossecução da igualdade entre mulheres e homens quanto ao exercício de direitos políticos, sobretudo no âmbito do poder local.

Sob a epígrafe “princípios gerais de direito eleitoral”, o artigo 113.º consagra, na alínea h) do n.º 3, o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, o qual constitui uma decorrência do princípio geral da igualdade. Trata-se aqui de um “direito fundamental de igualdade” que, como anotam CANOTILHO e MOREIRA, beneficia também do regime dos direitos, liberdades e garantias. A igualdade eleitoral preconizada neste normativo constitucional desdobra-se em várias dimensões: (i) igualdade entre partidos no poder e na oposição; (ii) igualdade de apresentação de candidaturas, entre forças partidárias e não-partidárias; (iii) igualdade no exercício da propaganda, sobretudo no que respeita aos meios de comunicação social e espaço público; (iv) igualdade na fiscalização das operações de votação e apuramento.

⁷⁹⁵ Tarefas impostas ao Estado pelas normas do artigo 9.º, alíneas d) e h) da CRP.

⁷⁹⁶ O conteúdo jurídico-constitucional do princípio da igualdade tem sofrido um movimento progressivo de *expansão*: (i) num primeiro momento, satisfizesse com a *proibição de arbítrio*; num segundo, reclamou a proibição de todas as formas de discriminação; e, no terceiro momento (atual) comporta uma *obrigação de diferenciação* que compense situações de desigualdade histórica de oportunidades (CANOTILHO, *CRP Anotada*, op. cit. p. 339), como acontece na situação de afastamento das mulheres da vida pública e política e, mais concretamente, do exercício de direitos políticos de serem eleitas para cargos políticos.

⁷⁹⁷ CANOTILHO e MOREIRA, *CRP Anotada*, 2007, op. cit. p. 337.

⁷⁹⁸ Para desenvolvimentos adicionais sobre o princípio da igualdade, v. ALBUQUERQUE, M., *Da Igualdade*, Coimbra, 1993; ALMEIDA, L. N. e MENDES, A. R. “Les discriminations positives – Portugal”, *AIJC*, Vol. XIII, 1997, págs. 223-228; AMARAL, M. L., “Igualdade entre homens e mulheres – participação política feminina e identificação de um problema”, *Democracia e mais cidadania: a questão da igualdade na participação política*, Lisboa, 1998 e “O princípio da igualdade na Constituição Portuguesa”, *Estudos de Homenagem Marques Guedes*, págs. 35 e ss; BELEZA, L. “Medidas para a promoção da igualdade na vida política”, *Democracia com mais Cidadania*, Lisboa, 1998 e “Género e Direito: da igualdade do direito das mulheres” *Themis*, 1/2, 2000; CLARO, J. M. “O Princípio da Igualdade”, Jorge Miranda (org), *Nos dez anos da Constituição*, Lisboa, 1978, págs. 29-38; DUARTE, M. L. “Ações positivas de promoção do acesso das mulheres aos cargos políticos – direito comparado e prática política”, *Democracia com mais cidadania*, Lisboa, 1998; GOUVEIA, J. B. *Direito da Igualdade social: fontes normativas*, Lisboa, 2000; LOPES, D. “O princípio a não discriminação em razão do sexo”, *TI*, 4/8, 1999; MIRANDA, J. “Igualdade”, *Polis*, Vol IV, Lisboa, 1986 e “Igualdade e participação política da mulher”, *Democracia com mais cidadania: a questão da igualdade na participação política*, Lisboa, 1998; MOREIRA, V., “A IV Revisão Constitucional e a Igualdade entre homens e mulheres”, *BFDC*, LXXIV, 1998; NOVAIS, J. R., *Os princípios constitucionais estruturantes da Constituição da República*, Coimbra, 2004, págs. 101 ss.; PINTO, P. M., “Autonomia privada e discriminação”, *Est. Hom. Cardoso da Costa*, p. 313; RAPOSO, V., 2004, op. cit., MOREIRA, T. A., *Igualdade e não Discriminação*, Almedina, 2013; GARCIA, M. G., *Estudos sobre o princípio da Igualdade*, Almedina, 2005;

Em termos de eficácia, o princípio da igualdade vincula todas as funções estaduais, constituindo-se sempre, como afirmam CANOTILHO e MOREIRA, uma “determinante heterónoma da legislação, da administração e da jurisdição”⁷⁹⁹. A vinculação do legislador é particularmente importante para a temática em análise, decorrendo a adoção de medidas legislativas de paridade da vertente do princípio da igualdade que determina a “igualdade através da lei”⁸⁰⁰. A igualdade formal ou igualdade perante a lei é a forma mais tradicional de eficácia do princípio e implica a proibição do arbítrio legislativo. A segunda forma, de igualdade através da lei obriga o legislador a concretizar as imposições constitucionais que visam a eliminação de desigualdade de facto que obstaculizam o exercício de alguns direitos fundamentais. É concretamente esta a situação que obriga à emanação de disposições legais de paridade *eficazes*, que devem ser aptas a solucionar a desigualdade de facto entre homens e mulheres no exercício de direitos políticos.

No que diz respeito ao controlo da igualdade no âmbito da atividade legislativa (mas que abrange, como se viu, tanto a legislativa, como a administrativa e a jurisdicional) pronunciou-se o Tribunal Constitucional, nos Acórdãos n.ºs 412/02 e 569/08, no sentido de que comporta três dimensões: (i) proibição de arbítrio, ou seja, imposição de igualdade de tratamento de situações iguais e proibição de de tratamento igual para situações desiguais, constante do n.º 1 do artigo 13.º (ii) proibição de discriminação, repudiando qualquer diferenciação que se baseie em critérios como os constantes do n.º 2 do artigo 13.º e (iii) obrigação de diferenciação⁸⁰¹, como forma de compensação de desigualdades de facto que se traduzem em desigualdade de oportunidades. Nesta última vertente, o Acórdão n.º 232/03 esclarece que o controlo da atividade legislativa que comporte desigualdades de tratamento, como é o caso da Lei da Paridade, deverá atender sobretudo à *ratio* da disposição legal em causa, questionando os fins que visa alcançar à luz do princípio da proibição de arbítrio, no sentido de avaliar se a diferenciação se encontra assente numa *fundamentação razoável*⁸⁰².

O princípio da igualdade tem igualmente uma vertente de eficácia horizontal, ou seja, estende-se igualmente às relações entre particulares, característica que adveio historicamente com a passagem para o “Estado social de Direito”, conforme aponta JORGE MIRANDA⁸⁰³. Como equacionam CANOTILHO e MOREIRA, a vinculação dos particulares, nas relações entre si, pelo princípio da igualdade levanta a questão de saber se aquela eficácia horizontal é imediata nas relações intersubjetivas ou se é meramente

⁷⁹⁹ CANOTILHO e MOREIRA, *CRP Anotada*, Vol. I, 2007, op. cit., p. 345.

⁸⁰⁰ *Ibidem*.

⁸⁰¹ Segundo JORGE MIRANDA, seria mais adequada a formulação “enquanto fundamento de discriminações positivas” – cfr. MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, op. cit., anotação ao artigo 13.º, p. 224.

⁸⁰² Para aprofundamento desta questão, v. MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, op. cit., anotação ao artigo 13.º, p. 224 a 230.

⁸⁰³ MIRANDA, J. *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV – Direitos Fundamentais, 3ª Edição, Coimbra Editora, 2000, p. 31 e 32.

mediata, quando receba, enquanto princípio objetivo da ordem constitucional, concretização pelo legislador ao nível da lei ordinária. E a solução proposta depende unicamente do entendimento sobre se a Constituição consagra a igualdade apenas como “princípio” ou se, pelo contrário, o configura como um “direito fundamental de igualdade”, caso em que a eficácia direta nas relações entre particulares adviria da aplicação do regime especial dos direitos, liberdades e garantias previsto no artigo 18.º. Nesse sentido, não subsistem dúvidas quanto à eficácia imediata dos direitos que a Constituição preveja expressamente como direitos, liberdades e garantias e dos que se revistam de natureza análoga, uma vez que aquela eficácia direta resulta da aplicação a todos estes direitos do regime do artigo 18.º, n.º 1.

Segundo CANOTILHO e MOREIRA, integram este grupo de “direitos fundamentais de igualdade”, um vasto conjunto de direitos fundamentais em destaque na presente tese, nomeadamente os direitos pessoais contra a discriminação, previsto no artigo 26.º, e dos direitos de participação na vida pública, de acesso a cargos públicos e políticos, da igualdade de sufrágio e da igualdade de tratamento das candidaturas, previstos respetivamente nos artigos 48.º, 50.º, 10.º, n.º 1, 109.º e 113.º, n.º 3, alínea b).

2.2. Vetor dos direitos fundamentais: direito de sufrágio e direito de acesso a cargos políticos enquanto direitos, liberdades e garantias.

A ideia dos direitos fundamentais, apesar de algumas raízes antigas e da génese no cristianismo, não pode deixar de ser vista, pela sua dependência axiológica de uma *constituição*, como um produto da modernidade, que triunfou politicamente com as revoluções liberais contra o Estado absoluto⁸⁰⁴. É, na verdade, a partir da Revolução Americana que os chamados *direitos dos ingleses*, enraizados na *Magna Charta*⁸⁰⁵, são levados para território americano e se transformam em *direitos dos homens*, primeiramente na *Bill of Rights* e, logo de seguida, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Não obstante o espírito igualitarista dos movimentos revolucionários liberais, as mulheres a quem, em conjunto com os criados e os servos, não era reconhecido o estatuto de *cidadão*, não eram incluídas nesses catálogos de direitos.

⁸⁰⁴ VIEIRA DE ANDRADE, Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais da Pessoa, in Nova Cidadania, Ano III, Número 12, Abril/Junho 2002, págs. 33-39.

⁸⁰⁵ Instrumento pactício medieval, datado de 1215, em que o Rei se obrigava a perpetuamente respeitar um conjunto de direitos e liberdades (e.g. o direito à vida, à herança, à administração da justiça, a liberdade de circulação e de comércio) a determinados estamentos sociais (direitos a nobreza, liberdades do clero, costumes municipais) – cfr. VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit.

A participação das mulheres portuguesas no poder político resulta da sedimentação dos diversos níveis de direitos que historicamente confluíram nesta categoria: primeiro, da consagração dos tradicionais *direitos de liberdade*, entre os quais se conta o direito ao desenvolvimento da personalidade, por via do qual é garantida proteção constitucional à pretensão das mulheres de *serem o que desejarem, da forma em que o entenderem*; depois, a consagração dos *direitos de participação política*, no âmbito dos quais lhes foram reconhecidos e garantidos, em circunstâncias de igualdade com os homens, os direitos de votar e serem eleitas para cargos políticos⁸⁰⁶.

O regime dos direitos fundamentais é particularmente extenso e pormenorizado na Constituição portuguesa e é axiologicamente suportado por valores mais densos do que os de matriz liberal, como o da liberdade pessoal e da participação democrática, integrantes do conceito estruturante e nuclear de *dignidade da pessoa humana*, constante do artigo 1.^o⁸⁰⁷.

Os preceitos constitucionais que consagram direitos fundamentais vinculam todos os poderes públicos, incluindo, para o que aqui importa, o *legislativo*. Esta constatação, hoje consensual, retirou importância dogmática à discussão sobre a eficácia externa dos direitos fundamentais⁸⁰⁸. No percurso evolutivo dos direitos fundamentais, chegou-se a um estágio em que já não basta o cumprimento, pelos Estados, do dever de *abstenção*, de *prestação* ou de *garantia de participação*, inerentes aos respetivos direitos fundamentais em causa. Emergiu para os Estados um dever de *efetivação* daqueles direitos que implica a sua *promoção* e *proteção* perante quaisquer ameaças de terceiros.

É neste estágio da evolução que surgem os chamados *direitos das minorias*, devendo desagregar-se este conceito do seu significado no senso comum e da indução produzida pela semântica: uma minoria será sobretudo um conjunto de pessoas ligadas por costumes, laços ou mesmo leis positivadas e menos o número relativo destas pessoas por referência a outras, que seriam a maioria. A noção de minoria releva mais da ordem do *qualitativo* do que do *quantitativo*. Esta afirmação é confirmada pela constatação de que *as mulheres*, não obstante enquadradas e tratadas genericamente como *minorias*, são, no Mundo e também em Portugal, quantitativamente *a maioria* dos seres humanos.

Nesta nova perspectiva *responsabilidade* do Estado pela *garantia efetiva* dos direitos fundamentais, toda a atividade estadual lhe resulta submetida: a administrativa, a judicial e a legislativa. E não apenas na respetiva vertente positiva, de ação, como também na vertente negativa, de omissão.

⁸⁰⁶ Neste percurso evolutivo, seguiu-se a consagração dos *direitos sociais* (na designação constitucional, os *direitos económicos, sociais e culturais*) e, mais recentemente, os denominados *direitos de quarta geração*, que se prendem com realidades como meio ambiente e a qualidade de vida. Cfr. CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, op. cit., p. 294.

⁸⁰⁷ Cfr. CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, op. cit., p. 293.

⁸⁰⁸ Eficácia radiante ou irradiação objetiva. Nesse sentido, VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit., p. 138 e ALEXY, R. *Theorie der Grundrechte*, 1994, 2^a ed., p. 410 e ss.

Concretamente para o poder legislativo, esta nova perspectiva resulta na obrigação de emanar todas as normas necessárias, seja qual for a sua natureza, à proteção efetiva dos direitos fundamentais, quer os dos cidadãos⁸⁰⁹ quer, mais recentemente, os dos grupos. Na verdade, a teoria clássica do constitucionalismo, assente nos tradicionais conceitos de *autonomia individual, igualdade e liberdade*, é hoje insuficiente para explicar e resolver os novos problemas colocados ao moderno Estado de Direito democrático e constitucional.

E, como enfatiza CÂNDIDO OLIVEIRA, “o Estado de direito democrático é exigente”, facto que se constata e comprova sem ser “preciso sair da nossa Constituição”⁸¹⁰

Toda a atividade legislativa, administrativa e judicial do Estado, por ação e por omissão, passa a estar subordinada à *proteção efetiva* dos direitos fundamentais. Há correntes que defendem que tal obrigação acontece até ao nível da otimização do gozo⁸¹¹ dos direitos, impondo ao legislador uma *proibição de défice* que responsabiliza o Estado pelas omissões legislativas que não assegurem o nível mínimo adequado de proteção. VIEIRA DE ANDRADE admite o princípio de proibição do défice mas submete-o a critérios de proporcionalidade⁸¹², em linha com a advertência que também JORGE MIRANDA⁸¹³ deixa sobre a possibilidade de violação do princípio da igualdade por *excesso de proteção*.

Não encontramos, porém, na argumentação de qualquer dos autores, como exemplo desta possibilidade de excesso, uma eventual *sobre-proteção das mulheres* quanto ao exercício de direitos políticos⁸¹⁴. As mulheres encabeçam, na verdade, estes novos grupos coletivos que reclamam uma nova sensibilidade democrática na leitura dos direitos mais clássicos e exigem uma nova abrangência e efetivação do princípio da igualdade.

A Administração Local desempenha um papel essencial na efetivação da igualdade, sobretudo pela sua relação de proximidade com as populações que serve. Para tal é necessária uma outra forma de fazer política, que integre a perspectiva da igualdade de género de modo transversal a todas as áreas e domínios da intervenção política e pública ao nível local.

Abordando a tradicional diferenciação entre *direitos, liberdades e garantias e direitos económicos e sociais*, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO aponta aos primeiros uma mais estreita relação com os

⁸⁰⁹ VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit., p. 139.

⁸¹⁰ OLIVEIRA, A. C. de, *A Obrigatoriedade da Acção de Regresso para Efetivação da Responsabilidade Civil Extracontratual na Administração Pública: uma Simples Proclamação da Lei?*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Volume I – Responsabilidade entre Passado e Futuro, Studia Iuridica 102, Ad Honorem – 6, Coimbra Editora, 2012, p. 571.

⁸¹¹ Sobre a distinção entre condições *necessárias* e condições *ótimas* do exercício dos direitos v. BARBOSA DE MELO, *Democracia e Utopia*, 1980, p. 48 e ss.

⁸¹² VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit., p. 140.

⁸¹³ MIRANDA, 2016, op. cit. p. 303.

⁸¹⁴ Vide a este propósito o nosso estudo MACEDO, E., O Discurso de Penélope. O Direito à governação paritária como novo parâmetro da efetivação da igualdade entre mulheres e homens. O poder local português como poder para-paritário, 2019, disponível em www.apmj.pt - Prémio Teresa Rosmaninho 2019.

princípios da liberdade, da igualdade jurídica e do Estado de Direito, e aos segundos uma maior proximidade dos princípios da solidariedade, da igualdade real e da democracia económica, social e cultural⁸¹⁵. Tal não significa, todavia, que tal relação seja estanque nem que tais princípios se realizem ou se reflitam exclusivamente em direitos de cada um dos referidos grupos. A realização da igualdade real⁸¹⁶, nomeadamente a que decorre da eliminação de desigualdades e promoção de igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, sobretudo no contexto político de que aqui se cura, tem uma conexão incidível com direitos, liberdades e garantias, quer pessoais quer políticos, como à frente se verá.

Os direitos pessoais constantes do artigo 26.º e os direitos políticos de sufrágio e de acesso a cargos políticos constantes dos artigos 49.º e 50.º da CRP integram a categoria dos direitos, liberdades e garantias, desde logo por se encontrarem sistematicamente posicionados dentro do catálogo constante do Título II. Outros direitos abordados no presente tópico, como o direito ao recenseamento eleitoral (artigo 113.º, n.º 2) e os direitos de participação direta em órgãos do poder local (artigos 245.º, n.º 2 e 264.º, n.º 2), embora previstos fora daquele catálogo, reúnem os pressupostos para serem considerados “direitos de natureza análoga” aos direitos, liberdades e garantias⁸¹⁷.

Não obstante a jurisprudência constitucional tenda a reservar o conceito de *natureza* análoga apenas aos direitos formalmente constitucionais, MIRANDA e MEDEIROS são peremptórios no sentido de que tais direitos de natureza análoga podem ser (i) *formalmente constitucionais*, se encontrados entre os direitos económicos, sociais e culturais, no Título III, ou dispersos no restante texto da Constituição ou (ii) *só materialmente constitucionais*, se constarem de convenção internacional ou de disposições da lei ordinária. No mesmo sentido, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, que sublinha que o critério da natureza análoga deverá recair na “determinabilidade constitucional do conteúdo”⁸¹⁸.

Em ambos os casos, merecem idêntica proteção contra a lei à que é conferida aos direitos, liberdades e garantias que se encontram dentro do catálogo, com exceção, no caso de direitos de não constem da constituição formal, do que seja incompatível com a sua qualidade infraconstitucional⁸¹⁹. O elenco dos direitos políticos integra diversos “direitos fundamentais de natureza análoga” como o direito

⁸¹⁵ ALEXANDRINO, J. de M., *Estruturação do Sistema de Direitos, Liberdades e Garantias na Constituição Portuguesa*, Volume II – A construção Dogmática, Coleção Teses, Almedina, 2006, p. 705.

⁸¹⁶ No contexto referido por JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, o princípio da igualdade real estará perspetivado mais sob a sua vertente social e económica do que sob a sua vertente política.

⁸¹⁷ Para considerações mais aprofundadas sobre os direitos, liberdades e garantias de natureza análoga, v. CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 2007, op. cit., p. 374 e MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, op. cit. p. 303 e 304.

⁸¹⁸ ALEXANDRINO, J. de M., 2006, op. cit., p. 714.

⁸¹⁹ Não será aplicável, neste caso, por exemplo, a reserva de competência da Assembleia da República (CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 2007, op. cit. anotação ao artigo 17, p. 376).

de inscrição no recenseamento eleitoral (artigo 113.º, n.º 2), a liberdade de propaganda eleitoral (artigo 113.º, n.º 3, a), o direito de oposição democrática (artigo 114.º, n.ºs 2 e 3), o direito de apresentação de candidaturas aos órgãos do poder local (artigo 239.º, n.º 4) ou o direito de os cidadãos investidos em cargos políticos renunciarem ao seu exercício (artigos 131.º e 160.º, n.º 2)⁸²⁰.

Em termos de configuração do regime constitucional aplicável aos diversos tipos de direitos fundamentais, JORGE MIRANDA e GOMES CANOTILHO apresentam sistematizações ligeiramente diferentes.

JORGE MIRANDA concebe três regimes de proteção distintos: (i) o regime comum a todos os direitos fundamentais, do qual fazem parte dos princípios da universalidade e da igualdade, previstos respetivamente nos artigos 12.º e 13; (ii) o regime comum mas com adaptações determinadas pela estrutura dos direitos, composto pelos princípios da *proteção da confiança* (artigo 266.º, n.º 2), da *proporcionalidade* (artigos 2.º, 18.º, n.º 2, 19.º, n.ºs 4 e 8, 30.º, n.º 5, 50.º, n.º 3, 65.º, n.º 4, 266.º, n.º 2, 270.º e 272.º, n.º 2), da *eficácia jurídica*, no qual engloba o da aplicação imediata o da vinculação das entidades públicas e privadas (artigo 18.º, n.º 1) o da limitação recíproca dos direitos com vista à sua otimização e o da garantia do conteúdo essencial (artigo 19.º, n.º 3), da *tutela jurídica* através dos tribunais, do Provedor de Justiça e do exercício do direito de petição (artigos 20.º, 202.º, 268.º, n.ºs 4 e 5, 280.º, n.ºs 1 e 2, 23.º e 52.º, n.º 1), da *responsabilidade civil* das entidades públicas e dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes (artigos 22.º e 269.º, n.º 1), entrando tanto os direitos, liberdades e garantias como os direitos económicos, sociais e culturais nos limite materiais de revisão constitucional, os primeiros de forma expressa e os segundos de forma implícita; (iii) o regime específico dos direitos, liberdades e garantias, composto pelo *princípio da reserva de lei* (artigo 18.º, n.ºs 2 e 3), do *caráter restritivo das restrições* (artigo 18.º, n.ºs 2 e 3), do *caráter excepcional da suspensão* (artigo 11.º), da *afetação individual apenas verificados os pressupostos e garantias constantes na Constituição e na lei* (e. g. artigos 27.º, n.ºs 2 e 3, 36.º, n.º 6), da *autotutela* através do direito de resistência (artigos 21.º e 103.º, n.º 3), da *responsabilidade criminal* em caso de violação pelos titulares dos órgãos do poder político e pelos funcionários e agentes do Estado e demais pessoas coletivas públicas (artigos 117.º, n.º 1 e 269.º), entrando os direitos, liberdades e garantias na reserva de competência da Assembleia da República, tanto absoluta como relativa (artigo 164.º, a), e), h), i), j) e p) e 165.º, n.º 1, b)⁸²¹.

⁸²⁰ Cfr. MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, op. cit. p. 305.

⁸²¹ JORGE MIRANDA aborda ainda o regime específico aplicável aos direitos económicos, sociais e culturais, formado pelos princípios do entrosamento com tarefas e incumbências do Estado (artigo 9.º, d), da participação dos interessados na sua concretização, da dependência da realidade constitucional, e da repartição de custos em função das condições económicas dos beneficiários. Uma vez que este grupo de direitos extravaza do âmbito da presente tese, não se aprofundará aqui o seu tratamento.

Ao conjunto dos direitos, liberdades e garantias, referidos no artigo 17.º — formado por todos os constantes do catálogo do Título II e pelos demais que se revistam de natureza análoga a estes — é aplicável um regime jurídico-constitucional específico, que lhes é exclusivo e inaplicável aos demais direitos fundamentais, designadamente aos que integram a categoria dos “direitos económicos, sociais e culturais”⁸²².

Tal regime consiste essencialmente no seguinte: (i) aplicabilidade direta, independente da intervenção do legislador ordinário, nos termos previstos no artigo 18.º, n.º 1; (ii) eficácia externa, traduzida na vinculação de entidades públicas e privadas, também prevista no n.º 1 do artigo 18.º; (iii) carácter restritivo das restrições, que só podem ter lugar em face de autorização constitucional expressa e ocorrer dentro dos ditames marcados pelo princípio da proporcionalidade, nas suas vertentes de necessidade, adequação e equilíbrio, conforme previsto no n.º 2 do mesmo artigo 18.º, sob a forma de lei geral e abstrata (reserva de lei), sem efeitos retroativos e com salvaguarda do núcleo essencial do direito, nos termos do disposto no n.º 3; (iv) reserva constitucional de suspensão às situações de estado de sítio e de emergência, com especificação dos direitos suspensos, nos termos previstos no artigo 19.º, n.ºs 1 e 5; (v) autodefesa e direito de resistência, para afastamento de ofensas, nos termos constantes do artigo 21.º; (vi) reserva de competência da Assembleia da República para a sua regulamentação, sendo tal reserva relativa para a maior parte destes direitos, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 18.º, n.º 1 e 165.º, n.º 1, b) e absoluta na situações previstas nas alíneas a), e), f), h), l), m), o) e q) do artigo 164.⁸²³; (vii) responsabilidade solidária do Estado e demais entidades públicas com os titulares dos seus órgãos ou trabalhadores, em caso de violação dos direitos, liberdades e garantias; irrevisibilidade constitucional que se traduza num retrocesso face aos direitos, liberdades e garantias consagrados na Constituição, nos termos do disposto nas alíneas e) e i) do artigo 288.º.

A concretização operada pelo artigo 18.º de vinculação do legislador ordinário aos direitos, liberdades e garantias constitui um reforço, uma intensificação, do dever geral de respeito pela

⁸²² Sobre esta categoria de direitos, com uma “tese radicalmente distinta” da tradicional, v. a posição de JORGE REIS NOVAIS, no sentido de que a proteção constitucional dos direitos sociais se identifica, no essencial, à proteção conferida aos direitos, liberdades e garantias (NOVAIS, J. R., *Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, Coimbra Editora, 2010). Também JORGE MIRANDA, embora reconhecendo a subsistência do dualismo entre direitos, liberdades e garantias, por um lado, e direitos económicos, sociais e culturais, por outro, e de um conjunto normativo que indicia uma diferenciação (nomeadamente os artigos 18.º, n.º 3, 19.º, 21.º, 165.º e 288.º), não vê entre os dois grupos de direitos fundamentais um “contraste radical”, podendo estes últimos beneficiar também de formas de tutela idênticas às dos direitos, liberdades e garantias, como a aplicação direta, o respeito pelo conteúdo essencial e mesmo a eficácia perante particulares (MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, op. cit., p. 25).

⁸²³ Pode distinguir-se aqui, como fazem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, um regime material e um regime orgânicos dos direitos, liberdades e garantias e questionar-se se este último também será aplicável aos direitos fundamentais de natureza análoga ou se lhes está reservada apenas a extensão do regime material. O Tribunal Constitucional já se pronunhou no sentido de serem estensíveis a este direitos ambas as vertentes do regime, como por exemplo no Acórdão n.º 373/91. MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, op. cit. p. 306 e 307. JORGE MIRANDA, no entanto, entende que o artigo 17.º não se refere a regras de competência, sinteticamente porque tal significaria abrir a extensão de competência legislativa reservada da Assembleia da República a um conjunto demasiado vasto de direitos, alguns dos quais provenientes da lei ordinária e não da Constituição, o que tornaria a solução de sujeição dos mesmos a lei da Assembleia da República pouco “aceitável” (vide p. 309).

Constituição que decorre do princípio da constitucionalidade que, nos termos do disposto no artigo 3.º, n.º 3, já faz depender a validade das leis da sua conformidade com a Constituição.

A vinculação do legislador aos direitos, liberdades e garantias tem, segundo JORGE MIRANDA e JORGE PEREIRA DA SILVA, comporta duas dimensões: (i) uma negativa, que o impede de emanar normas desconformes com normas constitucionais relativas a direitos, liberdades e garantias⁸²⁴ e que, como tal, já resultava do próprio princípio da constitucionalidade; (ii) uma positiva, que lhe designa “deveres específicos de actuação” que se somam aos deveres gerais de legislar sobre normas constitucionais que reclamem a sua intervenção. Tal vertente positiva impõe ainda ao legislador ordinário um dever de “permanente avaliação e correção da legislação vigente sobre direitos, liberdades e garantias”, no sentido de avaliar, detetar e corrigir eventuais situações que fragilizem a sua plena efetivação, entre as quais se conta a deteção de formas insuficientes de proteção⁸²⁵.

2.2.1. Os direitos pessoais do artigo 26.º: direito ao desenvolvimento da personalidade e direito à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação.

Não configurando ela própria um direito, a dignidade da pessoa humana é o princípio englobante onde se fundamentam todos os direitos fundamentais, na formulação de JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS. E, nesse papel, determina o respeito pela liberdade da pessoa e pela sua autonomia, constituindo uma “pedra angular” na demarcação do exercício de outros direitos fundamentais⁸²⁶. Neste sentido, o preceito consagra o reconhecimento de um “espaço legítimo de liberdade e realização pessoal liberto de constrangimentos jurídicos”⁸²⁷.

Na sua origem, os direitos fundamentais emergiram sobretudo como *liberdades*, de conteúdo determinado pela vontade do seu titular, ou como *garantias*, destinadas a assegurar a não intervenção dos poderes públicos naquela esfera de liberdade. É nesta área, no domínio dos *direitos pessoais*, que se configura o ponto de partida do trajeto constitucional que conduz ao regime que rege o acesso igualitário de mulheres e homens a cargos eletivos nos municípios portugueses, concretamente, no *direito ao desenvolvimento da personalidade* e no *direito à proteção contra quaisquer formas de discriminação*, constantes do artigo 26.º da CRP.

⁸²⁴ Sendo que esta desconformidade tanto pode ser material como orgânica ou formal (cfr. MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I., 2010, op. cit., p. 326).

⁸²⁵ Nesse sentido, MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I., 2010, op. cit., p. 326.

⁸²⁶ MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I., 2010, op. cit., p. 88.

⁸²⁷ Idem, p. 614.

Sistematicamente posicionado na sequência do direito à vida (artigo 24.º) e do direito à integridade pessoal (artigo 25.º), o direito ao desenvolvimento da personalidade insere-se num conjunto de nove direitos fundamentais, designado pelo legislador constituinte como “outros direitos pessoais”: os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação.

Trata-se de um direito que apenas foi integrado na constituição formal pela 4ª revisão constitucional⁸²⁸ e que, antes disso, se encontrava apenas na dimensão legal, mais concretamente no Código Civil, no âmbito dos direitos de personalidade. Passou então de um direito, liberdade ou garantia apenas materialmente constitucional (um dos “direitos constantes das leis”, equiparados aos direitos fundamentais pela norma aberta do n.º 1 do artigo 16.º) a um direito, liberdade e garantia também formalmente constitucional. BENEDITA MC CRORIE, pronunciando-se sobre o recorte e conteúdo deste direito, sublinha, desde logo, que ainda antes da sua consagração expressa na constituição formal, o Tribunal Constitucional lhe havia feito menção, no Acórdão n.º 6/84⁸²⁹, enquanto dimanação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana⁸³⁰.

Adicionalmente ao conteúdo mais evidente de direito à livre formação da personalidade⁸³¹, este direito contém uma dimensão de liberdade de ação do seu titular, dotado de autonomia e autodeterminação decisória.

Na densificação do âmbito e extensão deste direito, a doutrina divide-se entre os que o aproximam e os que o afastam da solução originária do direito alemão: (i) no primeiro grupo, MC CRORIE entende que é particularmente relevante o recurso à doutrina e jurisprudência alemãs, sublinhando a inspiração colhida pelo legislador constituinte no modelo da *Grundgesetz*⁸³², que em conjunto com a Constituição espanhola, inspirou o legislador constituinte no tratamento deste direito na revisão constitucional de 1997⁸³³. Defende ainda, com PAULO MOTA PINTO⁸³⁴, que o direito ao desenvolvimento da personalidade deverá ser entendido como “direito fundamental fundante”, como sucede no direito alemão, não obstante as diferenças que se verificam face à solução portuguesa, nomeadamente o facto de a CRP consagrar um leque abrangente de direitos de liberdade e de não incluir

⁸²⁸ GOUVEIA, J. B., “A quarta revisão da Constituição portuguesa”, Estudos de Direito Público, Vol. I. Principia, Cascais, 2000, p. 87.

⁸²⁹ Acórdão n.º 6/84, in Diário da República, II Série, de 2 de maio de 1984.

⁸³⁰ MC CRORIE, B., *Os Limites da Renúncia a Direitos Fundamentais nas Relações entre Particulares*, Teses, Almedina, 2013, p. 92 e ss.

⁸³¹ Como salienta JORGE MIRANDA, o direito à formação da personalidade não surgiu em Portugal

⁸³² *Ibidem*, p. 93.

⁸³³ Nomeadamente a Constituição Espanhola de 1978 e a Lei Fundamental de Bona (cfr. José de Magalhães, DAR, 1ª série, n.º 94, de 16 de julho de 1997, p. 3396 *apud* MC CRORIE, B., 2013, op. cit.

⁸³⁴ PINTO, P. M., “O Direito ao Livre Desenvolvimento da Personalidade”, in Portugal-Brasil ano 2000 – Tema Direito, Universidade de Coimbra – Coimbra Editora, Coimbra, 1999.

na nomenclatura do direito o vocábulo “livre”⁸³⁵; (ii) no segundo grupo, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, bem como JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, sublinham a menor amplitude do direito consagrado no artigo 26.º relativamente à conceção germânica deste direito, como um “direito-mãe” do qual irradiam os demais direitos de personalidade⁸³⁶.

Também JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO recusa que possa deduzir-se do direito ao desenvolvimento da personalidade um “direito geral de liberdade”, semelhante ao do modelo alemão⁸³⁷. Não obstante a diferença de posições quanto à exata amplitude do direito, parece haver consenso em torno do facto de que não se estará em presença de uma liberdade ou direito geral (um direito geral de liberdade) visto que o seu âmbito normativo de proteção compreende, pelo menos, as seguintes dimensões: (i) a formação livre da personalidade; (ii) a proteção da liberdade de ação em conformidade com um projeto de vida próprio; (iii) a proteção da integridade da pessoa⁸³⁸.

O artigo 26.º comporta também o direito pessoal à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação, consubstanciando o que JORGE MIRANDA designa pela “expressão subjetivada do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º”⁸³⁹. Não obstante, a sua inclusão no artigo 26.º não se mostra redundante, ainda que a maioria das questões relativas a discriminação sejam solucionadas pela jurisprudência constitucional no âmbito do princípio da igualdade. A grande relevância deste preceito constitucional prende-se com a imposição que ele comporta para o legislador de adotar medidas legislativas de combate a situações de desigualdade que a Constituição considera intoleráveis. Na conhecida formulação de KRÜGER, se antes os direitos fundamentais só existiam no quadro das leis, hoje as leis só valem no quadro dos direitos fundamentais⁸⁴⁰.

Neste enquadramento se situa, sem dúvida, a imposição constitucional de legislar, de forma adequada, suficiente e eficaz, para a promoção efetiva da não discriminação em função do sexo no acesso a cargos públicos, desta forma se relacionando este direito pessoal com o previsto na norma do artigo 109.º. A Lei da Paridade, sobretudo por constituir um instrumento de discriminação positiva, não pode hoje deixar de ser analisada criticamente sob esta perspetiva.

⁸³⁵ No artigo 2.º, n.º 1 da Lei Fundamental alemã, a expressão utilizada para designar o direito é “direito ao livre desenvolvimento da personalidade”: “todos têm direito ao livre desenvolvimento da sua personalidade desde que não violem os direitos dos outros nem infringam a ordem constitucional e a lei moral” – cfr. MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, op. cit., p. 611-612.

⁸³⁶ MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, op. cit., anotação ao artigo 26.º, págs. 607 e 608.

⁸³⁷ ALEXANDRINO, J. de M., 2006, op. cit., p. 713.

⁸³⁸ Nesse sentido, também CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, op. cit., p. 463.

⁸³⁹ MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, op. cit. p. 630.

⁸⁴⁰ KRÜGER, H., *Grundgesetz und Kartell Gesetzgebung, Gotinga, 1950*, p. 12, *apud* VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit.

2.2.2. O direito de sufrágio ou capacidade eleitoral ativa

Os direitos fundamentais adquiriram posteriormente uma dimensão objetiva associada a uma função de realização da democracia, no âmbito da qual se autonomiza um novo grupo de direitos fundamentais: os *direitos de participação na vida política*, dos direitos de *defesa* constituídos pelos tradicionais direitos, liberdades e garantias⁸⁴¹. Deixam de ser encarados meramente como uma esfera privada de autonomia da sociedade face ao Estado e passam a moldar o próprio sistema de organização da vida política e de legitimação do poder⁸⁴². É nesta *segunda geração dos direitos fundamentais* que aparecem os denominados direitos políticos⁸⁴³.

A evolução das últimas décadas do séc. XX até ao presente foi marcada por uma aceleração das transformações económicas, sociais e políticas, ditadas pela globalização⁸⁴⁴, do ponto de vista social. Neste contexto e na medida em que respondem à evolução da realidade constitucional, os direitos fundamentais assentam num novo tripé: *segurança, solidariedade e diversidade*⁸⁴⁵.

O direito de sufrágio e o direito de acesso a cargos públicos incluem-se nos direitos, liberdades e garantias de participação política previstos no Capítulo II da CRP, introduzido e assim designado pela Lei Constitucional n.º 1/82. São, assim, direitos fundamentais formalmente constitucionais, enunciados e protegidos por normas com valor constitucional formal⁸⁴⁶.

O direito de sufrágio, enquanto reconhecimento legal da qualidade de eleitor consubstancia a *capacidade eleitoral ativa* (artigo 49.º) e o direito de acesso a cargos públicos, nomeadamente políticos, que se traduz na *capacidade eleitoral passiva* (artigo 50.º). Ambos se incluem nos direitos, liberdades e garantias de participação política previstos no Capítulo II da CRP⁸⁴⁷. Em sentido amplo, ambos são vertentes do direito de sufrágio, para cujo exercício é imprescindível a inscrição, automática e contínua para os cidadãos nacionais residentes no território nacional, no Recenseamento Eleitoral e constituem a mais importante manifestação do direito de participação dos cidadãos na vida política⁸⁴⁸. Todavia, na CRP, o direito de sufrágio designa apenas a primeira vertente (capacidade eleitoral ativa), estando a

⁸⁴¹ Para um tratamento mais aprofundado, v. VIEIRA DE ANDRADE, 1976 op. cit., p. 53 e ss.

⁸⁴² ANDRADE, 2002, op. cit.

⁸⁴³ Enquanto direitos fundamentais de participação na vida política.

⁸⁴⁴ VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit., p. 62 refere o caminho da sociedade de comunicação, sociedade global, meios de comunicação de massas, sociedade de informação para a sociedade de risco de Beck e a sociedade do desaparecimento de Breuer.

⁸⁴⁵ Sobre esta trilogia, v. DENNINGER, D. (1994), *Sicherheit, Vielfalt, Solidarität: Ethisierung der Verfassung?* in U. PREUSS (ed), *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen* (1994) p. 95 e ss. *apud* VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit.

⁸⁴⁶ CANOTILHO, J.J.G., op. cit., p. 403.

⁸⁴⁷ Cfr. CANOTILHO, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, artigos 1.º a 107.º, Volume I, 4ª edição revista, Coimbra Editora, p. 675.

⁸⁴⁸ Cfr. MIGUÉIS, ALMEIDA, BRANCO e RODRIGUES, *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais Anotada e Comentada*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2017. (Miguéis et al., 2017).

segunda (capacidade eleitoral passiva) abrangida no direito de acesso a cargos públicos. O n.º 1 retrata, assim, o princípio constitucional da universalidade do sufrágio, que exclui o sufrágio restrito ou censitário, isto é, a possibilidade de qualquer limitação em razão de ascendência, sexo, instrução, condição social e situação económica ou patrimonial, concretizando-se, por esta via, os princípios da generalidade e da igualdade que regem todos os direitos fundamentais. O valor jurídico dos direitos fundamentais tem sofrido uma evolução crescente ao longo do tempo e comanda hoje todo o ordenamento jurídico, impondo-se à própria função legislativa por força do *princípio da constitucionalidade*⁸⁴⁹.

O exercício do direito de sufrágio depende de prévio recenseamento, que consiste no registo dos cidadãos que possuem capacidade eleitoral ativa, ato que não confere mas apenas certifica a capacidade eleitoral, consituindo-se como condição para o exercício do direito de sufrágio. CANOTILHO e MOREIRA⁸⁵⁰ salientam essa característica do recenseamento eleitoral como “condição de exercício do direito de sufrágio” e reconhecem a existência de um “direito ao recenseamento eleitoral”, constante do artigo 113.º, n.º 2, como elemento integrante do direito de sufrágio que goza, por isso, das mesmas garantias deste⁸⁵¹. Uma vez que a capacidade eleitoral passiva depende da qualidade de eleitor, o recenseamento constitui-se igualmente como condição de exercício do direito de ser eleito para cargos políticos.

O recenseamento desempenha, assim, uma dupla função: (i) de segurança jurídica e proteção da confiança, na medida em que garante a cada eleitor inscrito a possibilidade de exercício do seu direito de sufrágio; (ii) de transparência política, na medida em que a fiabilidade do registo de eleitores é condição da autenticidade do sistema democrático.

Como salienta JORGE MIRANDA, até há algum tempo, o princípio da soberania reservava o direito de sufrágio aos cidadãos de cada Estado, dele afastando os estrangeiros e apátridas, ainda que residentes⁸⁵². Nas eleições para os órgãos das autarquias locais, todavia, o artigo 2.º da LEOAL reconhece capacidade eleitoral ativa aos cidadãos dos Estados membros da União Europeia, aos cidadãos dos PALOP residentes em Portugal há mais de dois anos ou cidadãos de outros países que residam em Portugal há mais de três anos, sempre que os mesmos direitos sejam reconhecidos aos portugueses nos respetivos países de origem⁸⁵³.

⁸⁴⁹ Cfr. artigo 3.º, n.º 3 CRP e Andrade, J. C. V. de (1976), p. 38.

⁸⁵⁰ CANOTILHO, J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 2007, op. cit., anotação ao artigo 49.º, p. 671.

⁸⁵¹ *Ibidem*.

⁸⁵² MIRANDA, J. e MEDEIROS, R. *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª ed., cit, anotação ao artigo 49.º, p. 991.

⁸⁵³ Tal situação de reciprocidade verifica-se atualmente apenas, quanto aos PALOP, com o Brasil e a República de Cabo Verde.

2.2.3. O direito de acesso a cargos políticos ou capacidade eleitoral passiva

Embora se trate de direitos, liberdades e garantias constantes do catálogo do Título II da Constituição, o direito de acesso a cargos públicos, previsto no artigo 50.º da CRP, não se confunde com o direito de acesso à função pública, previsto no artigo 47.º, n.º 2⁸⁵⁴. O primeiro é um *direito político*, uma decorrência do direito de participação na vida pública previsto no artigo 48.º, na sua vertente política, enquanto o segundo é um direito de carácter *pessoal*, decorrente do direito ao trabalho e da liberdade de escolha da profissão.

O artigo 50.º compreende o direito de acesso a “cargos públicos”, conceito mais amplo e que engloba o de “cargos políticos”. Cargos públicos são, assim, os cargos de direção ou representação nos órgãos do Estado, das regiões autónomas ou das autarquias locais, designando-se por “cargos políticos” quando o acesso a tais órgãos seja feito por via de eleição. Nesta sede, debruçar-nos-emos unicamente sobre estes últimos⁸⁵⁵.

CANOTILHO e MOREIRA destacam a natureza fundamentalmente *negativa* do direito de acesso a cargos políticos⁸⁵⁶, na medida em que o direito veda a possibilidade de qualquer tipo de discriminação no acesso (baseada em ideologia, raça e também no sexo) mas não garante o efetivo acesso aos cargos. Tal garantia mostra-se impossibilitada, desde logo, porque o acesso a cargos políticos depende, por natureza, da intervenção de terceiros, através da escolha eleitoral.

O alcance e conteúdo do direito será, assim, o de que todos os cidadãos que reúnam os requisitos de elegibilidade podem ser eleitos, gozando de capacidade eleitoral passiva (princípio da elegibilidade). E assegura ainda que, na determinação legal dos requisitos de elegibilidade não concorram quaisquer fatores discriminatórios, restringindo-se as restrições unicamente à realização dos fins previstos no n.º 3 do artigo 50.º, que vinculam teleologicamente o legislador ordinário. Nesta vertente, o n.º 3 do artigo 50.º consagra simultaneamente a autorização constitucional e a definição do núcleo essencial do direito, para efeitos de aplicação do regime restritivo dos direitos, liberdades e garantias previsto no artigo 18.º, n.º 2: no acesso a cargos eletivos, a lei *só pode* estabelecer as ineligibilidades necessárias à garantia da escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos. As restrições

⁸⁵⁴ A diferenciação entre os dois direitos evidencia-se, desde logo, pela inserção sistemática dos normativos que os consagram: o primeiro, localizado no Capítulo II (Direitos, liberdades e garantias de participação política) e o segundo, no Capítulo I (Direitos, liberdades e garantias pessoais)

⁸⁵⁵ Para aprofundamento do conceito de “cargos públicos” ver CANOTILHO e MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 2007, op. cit., anotação ao artigo 50.º, p. 675-676.

⁸⁵⁶ A afirmação dos Autores é válida para a generalidade dos cargos públicos mas, nesta sede, interessa-nos apenas a perspetiva mais estreita dos direitos políticos e por isso a destacamos.

constitucionalmente admissíveis resumem-se a incapacidades eleitorais (por exemplo, decorrentes das incapacidades civis ou de sentença condenatória) e inelegibilidades (como a idade ou a nacionalidade)⁸⁵⁷.

O exercício dos direitos políticos depende do *sistema eleitoral* estabelecido pela lei, composto por leis eleitorais e sistemas de paridade. A relação entre tipo de direitos e as leis que os regulamentam e efetivam revela-se da maior importância. No caso de direitos a prestações jurídicas (emissão de normas ou prática de atos jurídicos) em que o legislador tem o dever constitucional de ação, produzindo normas, a questão que se coloca é se estamos perante uma mera *concretização jurídico-política* da Constituição ou perante uma *conformação do conteúdo* dos direitos fundamentais. Dito de outra forma, questiona-se se o legislador ordinário se encontra vinculado a diretrizes de legislação definidas na Constituição ou se dispõe de opções autónomas. No caso das prestações materiais e jurídicas necessárias ou indispensáveis ao exercício efetivo dos direitos de participação política, como sucede no caso de emissão de uma lei eleitoral, o legislador ordinário atua no âmbito de uma *intervenção vinculada*, não lhe cabendo a opção sobre a titularidade do direito, os pressupostos do seu exercício ou a extensão do seu conteúdo. Trata aqui, como destaca VIEIRA DE ANDRADE, de um “elemento essencial ao sistema democrático” cuja ausência é “intolerável para a Constituição”⁸⁵⁸.

A sua natureza de direitos, liberdades e garantias, dota os direitos políticos de *aplicabilidade direta*, nos termos do disposto no artigo 18.º da CRP. Por isso, mesmo quando necessitam da intervenção do legislador ordinário, não resulta afetado o seu carácter jurídico-positivo e não meramente programático, em decorrência do princípio da constitucionalidade previsto no artigo 3.º, n.º 3 CRP e implica que uma lei só tenha valor jurídico se for conforme com a norma constitucional que consagra um direito⁸⁵⁹.

O princípio da aplicabilidade direta não tem, no entanto, como único propósito garantir a prevalência das normas constitucionais relativas a direitos, liberdades e garantias quanto à sua *validade*, mas igualmente quanto à sua *eficácia*, ou seja, quanto à sua concreta aplicação. O princípio opera, assim, em duas situações distintas: (i) perante a *existência de uma lei regulamentadora* do exercício dos direitos, os efeitos jurídicos da aplicabilidade direta dependem da entidade que a aplica, sejam os juízes (que, no âmbito da sua competência fiscalizadora da constitucionalidade, podem aplicar os preceitos constitucionais *contra a lei e em vez da lei*) sejam as entidades administrativas (às quais VIEIRA DA ANDRADE reconhece a possibilidade de recusa de aplicação da lei, com base numa ponderação entre os princípios da constitucionalidade e da separação de poderes, enformada por critérios de

⁸⁵⁷ A própria constituição estabelece algumas possibilidades concretas de inelegibilidade, como sucede no artigo 150.º (restrições de elegibilidade dos Deputados da Assembleia da República) ou no artigo 270.º (possibilidade de restrição da capacidade eleitoral passiva de militares)

⁸⁵⁸ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, J. C. (2017), *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª ed., Edições Almedina, Coimbra, p. 182.

⁸⁵⁹ VIEIRA DE ANDRADE, op.cit. p. 194.

proporcionalidade⁸⁶⁰) sejam os particulares designadamente pelo exercício do *direito de resistência* previsto no artigo 21.º; (ii) perante a *inexistência ou insuficiência de tal lei*, a aplicabilidade direta não é um conceito idêntico à *exequibilidade imediata* nem a implica.

Os direitos políticos são precisamente um exemplo disso: direitos cujo exercício implica uma necessária intervenção da lei, que regule os aspetos organizativos e procedimentais e, assim garanta condições de efetivação desse exercício. Aqui, a aplicabilidade direta não consiste na exequibilidade mas na *estrita obrigatoriedade* de intervenção do legislador ordinário, vinculado à emanação não apenas de legislação mas das *demais atuações necessárias*⁸⁶¹ para assegurar o exercício dos direitos. No entanto, como salientam CANOTILHO e MOREIRA, o facto de todos os direitos, liberdades e garantias beneficiarem do regime específico previsto nos artigos 17.º e 18.º da CRP, tal não significa necessariamente que tal regime seja aplicáveis a todos esses direitos na sua globalidade nem na mesma medida, podendo alguns direitos, pela sua natureza ou pela configuração constitucional que receberam, excluir ou admitir em pequena escala alguns aspetos daquele regime⁸⁶².

A vinculação das entidades públicas aos direitos, liberdades e garantias implica, para aquelas, um *dever específico* de respeito e proteção mas também de *promoção* dos direitos fundamentais⁸⁶³, sendo o destinatário de tal vinculação é o legislador. A sua intervenção pode ter lugar a diversos níveis⁸⁶⁴, sendo porém especificamente previstas no artigo 18.º da CRP unicamente as *leis restritivas* devido às especiais limitações de que se revestem. A intervenção do legislador pode também ser *ordenadora* e mesmo *promotora* dos direitos, liberdades e garantias: (i) no primeiro caso, situam-se as *Leis Eleitorais*, que regulamentam o direito de sufrágio e; (ii) no segundo, as *Leis da Paridade*, que criam condições favoráveis ao exercício do direito de ser eleito para cargos políticos.

Esta sistematização importa nomeadamente para definição do *grau de vinculação* do legislador aos preceitos constitucionais que é obviamente mais acentuado nas leis restritivas e menos nas leis promotoras: (i) as *leis ordenadoras* são de emissão obrigatória, uma vez que a regulamentação que comportam é indispensável ao exercício do direito mas permitem um espaço de *escolha* da solução por parte do legislador ordinário⁸⁶⁵; (ii) as *leis promotoras* não estão sujeitas àquela obrigatoriedade absoluta,

⁸⁶⁰ A chamada *solução diferenciada* de BACHOF (cfr. VIEIRA DE ANDRADE, op. cit. p. 203).

⁸⁶¹ VIEIRA DE ANDRADE refere expressamente a *estrita deverosidade* da intervenção legislativa, seja na produção de legislação, seja de *demais atuações necessárias* ao exercício efetivo dos direitos políticos, devendo entender-se que são *todas as que* sejam reclamadas pela efetivação do direito.

⁸⁶² CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 2007, op. cit. p. 372.

⁸⁶³ VEIRA DE ANDRADE, op. cit., p. 205.

⁸⁶⁴ A classificação proposta por VIEIRA DE ANDRADE distingue entre leis restritivas, ordenadoras, condicionadoras, interpretativas, protetoras, promotoras e ampliativas de direitos fundamentais.

⁸⁶⁵ No caso da legitimidade eleitoral do Presidente da Câmara, no entanto, o legislador constituinte subtraiu à lei qualquer margem de opção: seja qual for a solução escolhida ao nível das Leis Eleitorais, o Presidente da Câmara *terá sempre que ser eleito por sufrágio universal direto*, a partir do cabeça de lista do partido mais votado. Pode haver opção relativamente à lista (para a assembleia municipal ou para a câmara municipal) mas não quanto à *legitimidade* eleitoral, que se quis *direta e universal*.

subordinando-se antes a um *controle de evidência*, em caso de discriminações ou desigualdade de tratamento⁸⁶⁶.

A crescente heterogeneidade das sociedades, sobretudo nos Estados mais atrativos para a imigração, é terreno fértil para problemas de reconhecimento da diversidade e de inclusão. Os direitos fundamentais evoluem então para uma nova dimensão: a dos *direitos das minorias*, dos *direitos às diferenças* e da *garantia da igualdade* de tratamento. VIEIRA DE ANDRADE⁸⁶⁷ sintetiza todo este processo de evolução dos direitos fundamentais com uma trilogia que os caracteriza - acumulação, variedade e abertura – enformada pela proteção da *dignidade da pessoa humana* contra os perigos protagonizados por qualquer tipo de poder na sociedade.

É neste contexto que há que entender-se a questão da representatividade das mulheres no poder político, como uma questão relativa ao exercício de direitos políticos, enquanto direitos, liberdades e garantias, na sua mais recente vertente de direitos que reclamam *proteção das diferenças* e *garantia efetiva da igualdade*.

2.3. Vetor das tarefas fundamentais do Estado: a promoção da igualdade efetiva entre mulheres e homens consagrada nos artigos 9.º, h) e 109.º da CRP

O papel do Estado na promoção da igualdade no exercício de direitos políticos não pode ser compreendido sem o enquadramento prévio da relação entre a Constituição e o Estado, que se pode colher em CANOTILHO⁸⁶⁸, designadamente quanto ao papel deste último na conformação da realidade constitucional e na construção da “sociedade livre, justa e solidária” preconizada pelo legislador constituinte e consagrada no Preâmbulo e no artigo 1.º da CRP.

Do ponto de vista da Constituição, o Estado não é uma entidade neutra nem livre. Enquanto Estado Constitucional, está submetido à Constituição e à realização dos objetivos por ela definidos, encontrando-se, nessa tarefa, duplamente vinculado: *quanto aos fins* e também *quanto aos meios* a utilizar.

Na versão originária da CRP, o catálogo das tarefas fundamentais do Estado era consideravelmente mais reduzido do que é hoje: cinco das oito alíneas que compõe a norma do artigo

⁸⁶⁶ A análise empírica da *situação real das mulheres* no exercício de direitos políticos concorre precisamente para a efetivação deste controle de evidência e para a consequente conclusão sobre a *suficiência* dos mecanismos de paridade, enquanto leis promotoras do exercício dos direitos de participação política por mulheres.

⁸⁶⁷ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, 1976, op. cit., p. 67.

⁸⁶⁸ CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V. *CRP Anotada*, 2007, op. cit., p. 275-276.

9.º foram introduzidas em sucessivas revisões constitucionais. Conforme sublinha JORGE MIRANDA⁸⁶⁹, a Constituição de 1976 não continha, na versão original, a menção à igualdade entre homens e mulheres, por se ter entendido, nos trabalhos preparatórios, que da própria afirmação do direito de igualdade resulta uma proibição de qualquer forma de discriminação das mulheres, no seio da família, no trabalho e também na vida política. Porém, a evolução da realidade constitucional demonstrou que tal menção expressa era necessária, o que motivou a alteração quanto à promoção da igualdade real entre homens e mulheres, em particular no acesso a cargos políticos⁸⁷⁰.

As tarefas fundamentais do Estado de defesa da democracia política, de incentivo à participação democrática dos cidadãos e de promoção da igualdade real entre os portugueses⁸⁷¹, são identificadores da constituição material e integrantes do seu núcleo essencial, no sentido de que concorrem para a construção da sociedade livre, justa e solidária prevista no artigo 1.º e para a realização da democracia social, prevista no artigo 2.º.

A primeira revisão constitucional⁸⁷² não alterou o artigo 13.º mas introduziu uma nova redação à alínea d) do artigo 9.º, passando a constituir tarefa fundamental do Estado *promover a igualdade real entre os portugueses*. Embora o normativo constitucional não se refira especificamente à igualdade em função do sexo⁸⁷³, a verdade é que a nova formulação do preceito também a engloba e é dela indissociável. A atuação do Estado para cumprimento das tarefas que lhe são constitucionalmente cometidas fica, pela primeira vez, nesta matéria, formalmente indexada a uma igualdade *material* e não somente à igualdade formal que já resultava da versão originária do artigo 13.º. A segunda e terceira revisões constitucionais⁸⁷⁴ não alteraram qualquer preceito constitucional com relevância nesta matéria.

É a quarta revisão⁸⁷⁵ que introduz a mais significativa alteração no estatuto constitucional dos direitos políticos das mulheres, através do aditamento da alínea h) ao artigo 9.º, que adita às tarefas fundamentais do Estado a promoção da *igualdade entre homens e mulheres*. As revisões posteriores⁸⁷⁶ não voltaram a debruçar-se sobre o princípio da igualdade ou o estatuto das mulheres, pelo que é lícito

⁸⁶⁹ Miranda, J. *Curso de Direito Constitucional*, 2016, p. 293.

⁸⁷⁰ MIRANDA, J., 2016, op. cit., p. 293.

⁸⁷¹ Sobre a promoção da igualdade real como tarefa fundamental do Estado, vide as posições divergentes dos Deputados Pedro Roseta e António Vitorino, por ocasião da segunda revisão constitucional (1989) in Diário da Assembleia da República, V legislatura, 2ª sessão legislativa, 2ª série, n.º 61-RC, ata n.º 59, págs. 1909-1911 e n.º 62-RC, ata n.º 60, págs. 1926-1927.

⁸⁷² Cfr. Operada pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro. Primeira Revisão da Constituição, Diário da República, I Série I, n.º 227, págs. 3135 – 3206.

⁸⁷³ E não sendo efetivamente esse o único ou mesmo o principal propósito da alteração.

⁸⁷⁴ Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho. Segunda Revisão da Constituição, Diário da República, I Série, n.º 155, págs. 2734(2) – 2734(98) e Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro. Terceira Revisão da Constituição, Diário da República, I Série I, n.º 273, págs. 5444(2) – 5444(44).

⁸⁷⁵ Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro. Quarta Revisão da Constituição, Diário da República, I Série I, n.º 218, págs. 5130-5196. (Assembleia da República, 1997)

⁸⁷⁶ Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro. Quinta Revisão da Constituição, Diário da República, I Série I, n.º 286, págs. 8172 - 8217; Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho. Sexta Revisão da Constituição, Diário da República, I Série I, n.º 173, págs. 4642 - 4693; Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto. Sétima Revisão da Constituição, Diário da República, I Série I, n.º 155, págs. 4642 – 4686.

afirmar que a moldura constitucional que o enquadra se fechou em 1997 e que, com esses contornos, se sedimentou.

CANOTILHO chama a atenção igualmente para a inserção sistemática desta norma-tarefa no âmbito dos princípios fundamentais, demonstrativa de que a igualdade entre mulheres e homens “não é uma simples refracção do princípio da igualdade” nem se limita a especificá-la⁸⁷⁷. À semelhança do que sucedeu no artigo 26.º, n.º 3 do Tratado de Amsterdão, que subordinou toda a ação da Comunidade Europeia à igualdade entre homens e mulheres, também agora a norma-tarefa da alínea h) do artigo 9.º comporta uma dupla vinculação para o Estado: (i) a obrigação de eliminação de desigualdades formais e substanciais mediante a promoção expressa e ativa do princípio da igualdade entre homens e mulheres e (ii) a obrigação de conformidade de todos os atos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais com aquele mesmo princípio.

Estas tarefas fundamentais desagregam-se depois em diversas tarefas de segunda linha⁸⁷⁸, que concretizam as diversas obrigações do Estado: assim sucede, quanto à alínea h) do artigo 9.º com a norma do artigo 109.º. Na redação em vigor, constituiu-se, assim, uma teia funcional e sistemática de normas que circundam a norma do artigo 9.º e dele tiram a diretriz para a transformação de princípios fundamentais gerais em tarefas concretas do Estado⁸⁷⁹.

Embora contendo o sentido normativo mais evidente de *proibição de discriminações* em função do sexo, a norma da alínea h) do artigo 9.º traz, como nota inovadora, a *imposição constitucional* para os poderes públicos de promoção ativa da igualdade entre mulheres e homens, o que equivale a um *salvo-conduto* para a introdução no ordenamento jurídico de *medidas de discriminação positiva*. É, na verdade, aqui que se encontra o aval constitucional para a adoção de medidas de *promoção coletiva* da igualdade entre homens e mulheres, enquanto medidas compensatórias de uma situação de desigualdade fáctica, como é o caso da Lei da Paridade.

Tais medidas não-de ainda entender-se por referência à jurisprudência do TJUE, nomeadamente à que consta dos Acórdãos Kalanke e Marshal, repetivamente de 1995 e 1997, como medidas promotoras do equilíbrio em relação *ao sexo menos representado* e não do acesso *de mulheres* a posições tradicionalmente masculinas. Como se verá, o artigo 2.º, n.º 1 da Lei da Paridade acolhe este entendimento, estabelecendo um limiar mínimo de representatividade para *cada um dos sexos*,

⁸⁷⁷ CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V. *CRP Anotada*, Vol. I, 2007, op. cit., p. 281.

⁸⁷⁸ De *segundo grau*, na expressão utilizada por CANOTILHO, J.J.C., *CRP Anotada*, op. cit., p. 276.

⁸⁷⁹ CANOTILHO, J.J.C. e MOREIRA, V., *CRP Anotada*, Vol. I, 2007, op. cit., p. 276.

colocando a tónica no sexo menos representado, posicionamento que veio a ser recentemente questionado no âmbito do mais recente Acórdão do Tribunal Constitucional⁸⁸⁰.

Sob a epígrafe “Participação política dos cidadãos”, o artigo 109.º consagra, como condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, a participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política e atribui à lei uma dupla tarefa de promoção: da igualdade no exercício de direitos cívicos e políticos e de não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos. Não se apresentando totalmente clara, segundo CANOTILHO, a noção de “direitos civis” referida na norma⁸⁸¹, a de “direitos políticos” não oferece dúvidas, direcionando-se à promoção dos direitos, liberdades e garantias de participação política constantes dos artigos 48.º e 52.º, designadamente através de medidas de promoção da participação do sexo menos representado⁸⁸² em listas eleitorais, na composição de órgãos de poder, nos partidos políticos e na composição dos respetivos órgãos.

À semelhança do que sucedeu com a alínea h) do artigo 9.º, trata-se aqui também de uma redação que foi produto da revisão constitucional de 1997. O princípio da igualdade já se encontrava normativamente enquadrado em preceitos constitucionais próximos ao que ora se analisa, como é o caso designadamente dos artigos 47.º (acesso à função pública) e 50.º (acesso a cargos públicos). A inclusão de uma norma específica relativa à não discriminação em sede de organização do poder político e de participação na vida política tem, por esse facto, de conter em si novas perspetivas que as normas já existentes e a respetiva consagração normativa do princípio da igualdade não comportavam⁸⁸³.

Trata-se aqui, igualmente à semelhança do que acontece na alínea h) do artigo 9.º, de um aval constitucional para a adoção de medidas de reequilíbrio: (i) medidas de discriminação positiva, como quotas a favor do sexo menos representado; (ii) medidas concretizadoras do princípio da paridade, como estabelecimento de uma representação mínima para cada um dos sexos, como veio a suceder posteriormente com a Lei da Paridade; (iii) sanções por violação de medidas de paridade, como a redução

⁸⁸⁰ V. a esse propósito, os pontos 2.4. (O TJUE: os Acórdãos Kalanke e Marshall) e 3.4. (O Tribunal Constitucional: nova paridade, menos paridade) do Capítulo I da presente tese.

⁸⁸¹ CANOTILHO, J.J.C. e MOREIRA, V., *CRP Anotada*, Vol. II, 2010, op. cit., p. 36 e 37. A expressão “direitos cívicos” constituiu uma inovação da revisão constitucional de 1997 e deverá entender-se, segundo os Autores, no sentido de “virtude cívica republicana”, traduzida na participação na vida cívica, nomeadamente através do exercício dos direitos de expressão, manifestação, reunião, associação e dos direitos coletivos laborais, tais como a liberdade sindical. Nesse sentido, conduz à adoção de medidas de ação positiva de promoção da participação equilibrada de mulheres e homens no âmbito sindical ou associativo.

⁸⁸² Na anotação ao artigo 109.º, CANOTILHO refere-se à “promoção da participação *das mulheres*” e não do sexo menos representado (cfr. CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *CRP Anotada*, Vol. II, 2010, op. cit., p. 36). A opção por esta última formulação não é inócu, conforme é explanado pelos mesmos Autores em anotação à alínea h) do artigo 9.º (cfr. CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *CRP Anotada*, Vol. I, 2007, op. cit., p. 281-282) sendo a que melhor se adequa ao estabelecido no Acórdão Kalanke e à perspetiva adotada na Lei da Paridade. Na verdade, sendo hoje expressões equivalentes, é concebível que possam dissociar-se, num cenário futuro de equilíbrio entre os sexos ou de desequilíbrio em desfavor dos homens, caso em que a imposição constitucional operará de igual forma.

⁸⁸³ Nesse sentido, v. CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *CRP Anotada*, Vol. II, 2010, op. cit., p. 35.

de subvenções partidárias ou a publicidade ou rejeição das listas, sucessivamente adotadas na Lei da Paridade.

CANOTILHO e VITAL MOREIRA acrescentam que comporta também a ideia de que a igualdade e a não discriminação integram o *conteúdo* do sistema democrático e que existe um corretativo *dever público de igualdade*, destinado a realizá-lo e dinamizá-lo. E é com base no cumprimento deste dever público de igualdade que resultará, segundo os autores, legitimada a adoção de medidas impositivas, cuja necessidade haverá que aferir-se em face da verificação empírica, baseada “em dados de facto”⁸⁸⁴, de que não foram alcançados os objetivos de igualdade e não discriminação preconizados na lei, posição que vai ao encontro da perspetiva adotada na presente tese, reforçando a necessidade de avaliação empírica da eficácia das medidas adotadas pelo legislador no exercício daquele *dever público de igualdade*, com recurso à recolha, tratamento e análise de dados.

Ao Estado incumbe hoje, para além das tarefas tradicionais, o reconhecimento, proteção e promoção das novas necessidades dos *grupos*, assentes em pretensões de reconhecimento de direitos de *identidade*, não apenas individual mas também *coletiva*. A teoria clássica é também insuficiente para introduzir o reconhecimento da igualdade (teórico-abstrata) como desigualdade (prático-concreta), seja segundo a teoria da igualdade preferente de DWORKIN⁸⁸⁵ ou do direito igual à desigualdade⁸⁸⁶ de DENNINGER⁸⁸⁷. Neste contexto, o papel do Estado passa de mediador ou árbitro entre grupos ao de efetivo protetor jurídico de indivíduos e de grupos.

A procura de mecanismos de paridade eficazes, como forma de realização da tarefa constitucional de realização da igualdade real no exercício de direitos políticos entre mulheres e homens vai ao encontro do alerta de DIAZ e MILNS⁸⁸⁸, obviando ao equívoco apontado por SINCLAIR⁸⁸⁹ de procurar a igualdade de género através de operações de *just adding women in*⁸⁹⁰.

A tarefa fundamental do Estado constante da Constituição portuguesa de efetivação da *igualdade real* entre homens e mulheres não se basta com medidas promotoras do aumento da participação política

⁸⁸⁴ Idem, p. 37.

⁸⁸⁵ V. DWORKIN, R., *Taking Rights Seriously*, London, 1977 in WALDRON (org.) *Theories of Rights*, Oxford, 1984; DWORKIN, R., *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000 e NOVAIS, J. R., *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático*, Coimbra Editora, 2012.

⁸⁸⁶ Também denominado “direito à diferença”.

⁸⁸⁷ DENNINGER, E., *Sicherheit/Vielfalt/Solidarität: Ethisierung der Verfassung?* in ULRICH K. PREUSS (ed.), “Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen”, Francoforte sobre o Meno, 1994, p. 279 e ss. *apud* ANDRADE, V. de, op. cit.

⁸⁸⁸ “An amelioration of the present gender balance [...] demands a re-imagining of not only de jure constitutional principle but also its interrelationship with [...] the existing electoral and party systems”, DIAZ e MILLNS, 2004, op. cit., p. 301.

⁸⁸⁹ SINCLAIR, A. “Not just adding women in: Women re-making leadership”, Melbourne: Melbourne Business School, obtido em http://works.bepress.com/amanda_sinclair/6, 2013.

⁸⁹⁰ V. TAVARES (*apud* 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), págs. 11–34) sobre os fatores determinantes do impulso à participação das mulheres no poder.

das mulheres, *em certos órgãos* do poder político. Esse aumento, que obviamente se persegue, não é um fim em si mas serve antes um propósito maior, que constitui a sua *ratio*: a constituição de órgãos de governação paritários que exerçam o poder de forma equilibrada entre homens e mulheres. Ora, sendo o exercício do poder de forma paritária a *ratio* subjacente a todas as medidas de promoção da igualdade entre homens e mulheres, é também forçosamente um interesse ou mesmo um direito da coletividade sociopolítica: o de ser governada de forma paritária através dos órgãos representativos que elege. E implica igualmente o reconhecimento de que a governação paritária é a única *verdadeiramente representativa*, a que melhor serve as democracias e à qual os cidadãos, no seu conjunto, homens e mulheres enquanto coletividade sociopolítica, têm efetivamente direito.

É neste contexto que nos parece fazer sentido olhar para a tarefa fundamental do Estado de promoção da igualdade de exercício de direitos políticos, não apenas do ponto de vista do direito *das mulheres* a acederem a posições de poder mas também de um novo prisma: o do direito *da coletividade* a ser governada por poderes equilibrados em termos de género, ou seja, do prisma de um *direito à governação paritária*⁸⁹¹. É também a esta luz que se questionará a (in)adequação ou (in)suficiência da Lei da Paridade⁸⁹².

2.4. Vetor do poder local municipal: o acesso a cargos eletivos nos órgãos municipais e especificamente ao cargo de Presidente da Câmara

Definidas no n.º 2 do artigo 235.º da CRP como pessoas coletivas territoriais que prosseguem interesses específicos das respetivas comunidades⁸⁹³, por intermédio de órgãos representativos próprios, as autarquias locais são, nos termos do disposto no n.º 1, intrínsecas à organização democrática do Estado. Tal significa, desde logo, que a sua existência é inerente ao conceito de Estado democrático definido no artigo 2.º e está, por isso, protegida contra a revisão constitucional, sendo elencada como limite material expresso, pela alínea n) do artigo 288.º.

A autonomia das autarquias locais é institucionalmente garantida pela Constituição e significa, na formulação sintética de CANOTILHO e MOREIRA, “poderes próprios mais órgãos próprios”. A *autodeterminação*, ou seja, a liberdade de condução de assuntos próprios, que integram as atribuições

⁸⁹¹ A perspetivação da concretização da igualdade real entre homens e mulheres no ponto de vista deste *novo direito à governação paritária* foi por nós avançada em MACEDO, E, O Discurso de Penélope, 2019, op. cit.

⁸⁹² Sobretudo face à constatação da existência do que propomos designar por “poderes para-paritários” no nosso estudo O Discurso de Penélope, 2019, op. cit.

⁸⁹³ A individualidade dos interesses de cada autarquia local significa que os interesses da respetiva coletividade se distingue dos interesses nacionais mas também dos interesses das demais e de cada uma das restantes autarquias locais (v. nesse sentido, CANOTILHO e MOREIRA, *CRP Anotada*, Vol. II, 2010, anotação ao artigo 235.º).

que lhes são legalmente reconhecidas, veda a possibilidade de qualquer outra forma de heterocontrolo do mérito que não seja o voto popular. A intervenção tutelar do Governo fica, por isso, circunscrita à verificação da legalidade. Por seu turno, a *auto-gestão* por meio de órgãos próprios, cujo caráter *representativo* é reclamado pelo princípio democrático, afasta a possibilidade de intervenção do Estado na sua designação, conforme acontecia na Constituição de 1933, em que competia ao Governo a designação, total ou parcial, dos órgãos locais.

A garantia institucional conferida pela Constituição à autonomia local é ampla e justifica-se pelo seu caráter estruturante da própria organização democrática do Estado, comportando, conforme enunciam CANOTILHO e MOREIRA, as seguintes garantias: (i) de *existência*, não podendo as autarquias locais ser eliminadas em nenhuma parte do território português⁸⁹⁴; de *autogoverno*, mediante órgãos próprios representativos; de *autodeterminação* ou liberdade de condução da política autárquica; de *atribuições*, que não podem ser esvaziadas por lei; de *finanças próprias*, nos termos do disposto no artigo 238.º, n.º 1, devendo a lei estabelecer o respetivo regime, de acordo com critérios de equidade horizontal e vertical de repartição de recursos públicos⁸⁹⁵, nos termos do disposto no n.º 2. Além destas, os Autores enumeram também *garantias positivas*, das quais se destacam as de (i) regulamentação e gestão dos assuntos públicos correspondentes aos interesses das respetivas populações, nos termos da lei; (ii) realização de tal gestão através de *órgãos com legitimidade democrática*; (iii) efetivação do *princípio da subsidiariedade*, enquanto entidades mais próximas dos cidadãos; (iv) direito a *recursos próprios* e à livre disposição dos mesmos.

No que respeita às tipologias de autarquias locais, o n.º 1 do artigo 236.º consagra do princípio da *tipicidade das autarquias locais*, prevendo três níveis territoriais de autarquias no continente (freguesia, município e região administrativa) e dois nas regiões autónomas (apenas freguesia e município). Este *numerus clausus* de categorias de autarquias locais é objeto de exceção, todavia, quanto às “grandes áreas urbanas e nas ilhas”, áreas onde o n.º 3 do artigo 236.º admite “outras formas de organização territorial autárquica”⁸⁹⁶.

⁸⁹⁴ Como sublinham CANOTILHO e MOREIRA, a garantia institucional de *existência* do poder local autárquico não significa uma garantia *individual* de existência das autarquias locais. É possível a criação e extinção de municípios, por lei, conforme previsto no artigo 249.º da CRP, porém tal apenas poderá suceder por fusão ou desagregação, uma vez que não poderá nunca criar-se um vazio territorial autárquico. Por outro lado, tal garantia institucional implica igualmente que não possam as autarquias locais extinguir-se a si próprias, nem sequer por acordos de fusão ou agregação.

⁸⁹⁵ Nos termos estabelecidos pela teoria do federalismo financeiro, a equidade vertical significa a justa repartição de recursos públicos entre jurisdições de nível diferente (neste caso, entre o Estado e as autarquias locais) e a equidade horizontal, a justa repartição de recursos públicos entre jurisdições do mesmo grau (ou seja, entre autarquias locais do mesmo nível) como forma de atenuação ou eliminação de desigualdades.

⁸⁹⁶ CANOTILHO e MOREIRA questionam o entendimento da expressão utilizada pelo legislador constituinte, porquanto ela tanto pode significar “outras formas além das previstas na Constituição” como “outras formas, em substituição das previstas na Constituição” (CANOTILHO e MOREIRA, *CRP Anotada*, Vol. II, 2010, op. cit. anotação ao artigo 236.º, p. 720). De notar que foi com base na tipicidade das autarquias locais previsto no n.º 1 que foi declarada inconstitucional, em sede de fiscalização preventiva do diploma que deu origem ao RJAL, a classificação das *entidades intermunicipais* como autarquias locais, uma vez que, segundo a fundamentação do Tribunal Constitucional, a Constituição impõe um elenco fixo de autarquias locais, no artigo 236 n.º 1, e nesse elenco não estão incluídas as comunidades intermunicipais.

A estrutura autárquica, se bem que organizada em *níveis* territoriais, não comporta no entanto, qualquer hierarquia ou relação de direção ou tutela entre as diversas autarquias locais⁸⁹⁷. Embora partilhando necessariamente território as autarquias locais são, na designação de CANOTILHO e MOREIRA, “estruturas sobrepostas independentes”⁸⁹⁸. Tal independência não significa, todavia, *indiferença recíproca*, implicando antes uma relação de *interdependência*, verificando-se mesmo uma *interferência efetiva* em certas matérias, nomeadamente quanto à formação dos órgãos representativos e à vinculação dos regulamentos: nos termos do disposto no artigo 251.º, os presidentes de junta da freguesia integram, por inerência, o órgão deliberativo do município e, nos termos previstos no artigo 241.º, o poder regulamentar das autarquias de nível inferior resulta limitado pelas normas emanadas pelas autarquias de nível superior.

Impondo o princípio democrático, como se viu, que os órgãos das autarquias locais sejam representativos e democraticamente constituídos, a estrutura orgânica poderia resultar da opção por um dos sistemas típicos (por exemplo, o sistema de órgão colegial único, o sistema diárquico ou sistema de conselho-mayor) ou estabelecer uma estrutura orgânica atípica. A CRP optou, no n.º 1 do artigo 239.º, por uma *estrutura colegial diárquica* típica, ao prever que a organização das autarquias locais compreende uma *assembleia* e um *órgão executivo*, sendo a assembleia o órgão deliberativo e o órgão executivo responsável perante ela. Porém, afastou-se do modelo diárquico tradicional, como apontam CANOTILHO e MOREIRA, ao prever, no artigo 239, n.º 3, a eleição direta do órgão executivo colegial e não a sua designação pelo órgão deliberativo. No caso do município, verifica-se, assim uma solução atípica, em que a câmara municipal dispõe de legitimidade democrática originária mas permanece responsável perante a assembleia municipal⁸⁹⁹.

O n.º 3 do artigo 239.º, aditado pela revisão constitucional de 1997 remete para a lei ordinária um leque de importantes escolhas quanto à estruturação do executivo: (i) do método e do processo eleitoral; (ii) do número de mandatos; (iii) das condições de constituição, destituição e funcionamento e (iv) da legitimação do presidente do executivo, que tanto pode advir da sua eleição diretamente para este órgão ou da sua designação indireta através da lista para a assembleia municipal. Como se verá infra, as opções realizadas pelo legislador ordinário na LEOAL, no Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e no RJAL introduziram no modelo de governo municipal mais algumas características diferenciadoras,

⁸⁹⁷ Também aqui a CRP acolhe uma solução diversa da prevista na Constituição de 1933, nos termos da qual os concelhos eram formados *a partir* das freguesias e *se agrupavam* em distritos (cfr. artigo 125.º).

⁸⁹⁸ CANOTILHO e MOREIRA, *CRP Anotada*, Vol. II, 2010, op. cit. anotação ao artigo 236.º, p. 721.

⁸⁹⁹ Sobre a dificuldade suscitada por essa relação de responsabilidade, v. CANOTILHO e MOREIRA, *CRP Anotada*, Vol. II, anotações aos artigos 239.º e 250.º, págs. 734 e 761.

como a eleição direta do Presidente da Câmara a partir do primeiro lugar da lista mais votada para o órgão.

Nos termos do disposto no artigo 252.º da CRP, a câmara municipal é o órgão executivo colegial do município. Para CANOTILHO e MOREIRA, é indubitável que a qualidade de órgão está reservada pela Constituição à câmara e não ao seu presidente. No mesmo sentido entendem os Autores militar a redação do n.º 3 do artigo 239.º, “o órgão executivo colegial”. Como se verá, a menção à existência de um órgão executivo “colegial” é usada por outros Autores, como FREITAS do AMARAL, para fundamentar posição contrária, a de que o Presidente da Câmara seria então o “órgão executivo singular” do município.

3. O sistema de governo municipal português: as vinculações constitucionais na definição da organização do poder político local português

Como salienta CANOTILHO⁹⁰⁰ a tensão entre a soberania nacional e a autonomia de outros poderes, sobretudo o poder local e o poder administrativo municipal, esteve sempre refletida na história constitucional portuguesa⁹⁰¹. Na constituição de 1976, o princípio da autonomia das autarquias locais assume-se como uma dimensão organizativa do Estado unitário, e um princípio estruturante da organização territorial e política do Estado⁹⁰². O poder local surge sistematicamente autonomizado, no Título VIII, sendo a existência de autarquias locais, prevista no artigo 235.º, n.º 1 CRP, uma garantia institucional de que estas entidades de base territorial, dotadas de autonomia simultaneamente política e administrativa, participam, por direito próprio, no exercício do poder público.

MARCELO REBELO DE SOUSA sublinhou a importância do poder local atribuindo-lhe a qualificação de “fusível de segurança da democracia portuguesa”⁹⁰³ no sentido de que, em seu entender, o poder local concorre contra os excessos do populismo em Portugal, ao promover a integração no sistema político de setores tendencialmente excluídos da sociedade e obstaculizando a instalação do fenómeno apelidado por BAPTISTA MACHADO como “centralismo democrático”⁹⁰⁴.

⁹⁰⁰ CANOTILHO, J.J.G. (2017), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, Coimbra, p. 119.

⁹⁰¹ A Constituição de 1822 concedia ainda grande liberdade às câmaras no governo dos municípios, enquanto a Carta Constitucional de 1826 reservava essa matéria ao legislador ordinário. O Decreto de 16 de maio de 1832, de Mouzinho da Silveira, veio estabelecer uma nova organização administrativa, unitária e centralizadora. O setembrismo reclamou a descentralização do poder local, à semelhança da legislação da 1ª República e da que resultou da Revolução de 1974. Na legislação ordinária, oscilou-se entre a descentralização (Código Administrativo de 1836 e Código Administrativo de 1878, Decreto de 13 de outubro de 1910 e atual regime jurídico das autarquias locais) e movimentos centralizadores, sobretudo presentes no Estado Novo (Código Administrativo de 1842, Código Administrativo de 1896 e Código Administrativo de 1936).

⁹⁰² Cfr. artigo 6.º, n.º 1 CRP.

⁹⁰³ Discurso de encerramento da Conferência “40 anos de Poder Local” in Jornadas dos 40 anos de Poder Local (...), p. 11.

⁹⁰⁴ BAPTISTA MACHADO, op. cit., p. 75

Do ponto de vista constitucional, a autonomia das autarquias locais comporta um “núcleo essencial de poder autárquico” que se desenvolve em três dimensões⁹⁰⁵: (i) direito à existência (autogoverno): o artigo 235.º, n.º 1 prevê a existência de autarquias locais, enquanto pessoas coletivas, dotadas de autonomia (autodeterminação e autogoverno) de carácter estável e irreversível, que se constitui como limite material de revisão constitucional (artigo 288.º) e vincula o legislador ordinário, no sentido de que, embora ao abrigo do disposto nos artigos 236.º, n.º 4 e 249.º da CRP, detenha a prerrogativa de criar e extinguir autarquias locais, não pode eliminá-las do sistema político; (ii) garantia de órgãos representativos (autorrepresentação), constante das disposições conjugadas dos artigos 239.º, 244.º e 250.º; e (iii) garantia de prossecução de interesses próprios das respetivas populações (autodeterminação), prevista no artigo 235.º, n.º 2.

O legislador ordinário encontra-se condicionado, no seu poder de conformação do modelo de governo local e do sistema eleitoral dos seus órgãos, pelos seguintes parâmetros, que constituem assim a moldura constitucional do modelo de governo local e do sistema eleitoral para as autarquias locais⁹⁰⁶: (i) *princípios da organização administrativa*: descentralização, subsidiariedade e autonomia local (art. 6.º); (ii) *princípio da tipicidade*: embora possam ser criadas e extintas autarquias locais por lei, as respetivas categorias (freguesias, municípios e regiões administrativas⁹⁰⁷) encontram-se definidas constitucionalmente, nomeadamente no artigo 236.º, n.º 1, e não podem ser alteradas pelo legislador ordinário; (iii) *conceito de autarquia local*: o n.º 2 do artigo 235.º define as autarquias locais como “pessoas colectivas territoriais de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

O que resta à lei é somente a regulamentação das atribuições e organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, com o comando adicional de que tal seja realizado em respeito pelo princípio da descentralização; (iv) *princípio da reserva de lei*: a criação, modificação, extinção das autarquias locais e respetivo regime estão sujeitas a reserva absoluta de competência da Assembleia da República, nos termos do disposto no artigo 164.º, alínea n); (v) *limite material de revisão constitucional*: a autonomia das autarquias locais terá que ser respeitada em eventuais alterações à Constituição, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 161.º, a) e 288.º, n); (vi) *princípio da representação proporcional*: na definição do sistema eleitoral das autarquias locais, terá que ser

⁹⁰⁵ Sistematização de CANOTILHO, J.J.G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2017, p. 361.

⁹⁰⁶ Sistematização própria, com base em FIGUEIRAS, C. (coord.) et al, *Organização e Funcionamento dos Órgãos das Autarquias Locais*, in OLIVEIRA, C. (coord.), *Jornadas dos 40 Anos do Poder Local*, Associação de Estudos de Direito Regional e Local, Braga, 2017.

⁹⁰⁷ O artigo 236.º define estas três categorias de autarquias locais para o território do continente. Para as Regiões Autónomas, prevê apenas as duas primeiras, não se encontrando configurada a existência de regiões administrativas regionais. Esta categoria de autarquia local nunca foi implementada em Portugal não obstante a sua previsão constitucional e respetiva regulamentação através da Lei-Quadro das Regiões Administrativas – Lei n.º 56/91, de 13 de agosto - uma vez que a sua efetiva implementação foi sufragada e rejeitada por referendo nacional de 8 de dezembro de 1998.

observado o método de representação proporcional na eleição da Assembleia Municipal, por imposição do n.º 2 do artigo 239.º; (vii) *organização do poder político ao nível local*: a moldura constitucional prevê, tanto para os municípios como para as freguesias, um *modelo diárquico*, com dois órgãos constitucionais⁹⁰⁸ de natureza colegial, um com funções deliberativas e outro com funções executivas, de existência obrigatória por força de previsão constitucional, como é o caso dos órgãos representativos autárquicos (artigo 239.º, n.º 1, 244.º a 246.º, 250.º a 252.º).

3.1. Estrutura orgânica municipal

BAPTISTA MACHADO⁹⁰⁹ salientou a importância da autonomia dos poderes locais, afirmando que significa que “fundamentam a sua legitimidade nos correspondentes quadros organizativos e na sua própria vontade”, não resultando aquela legitimidade de uma concessão ou reconhecimento de autonomia por parte da maioria estadual.

O posicionamento sistemático conferido pelo legislador constituinte ao poder local, no âmbito do poder político, não é inocente. Traduz a intenção, salientada por JORGE MIRANDA⁹¹⁰, de “impregná-lo de um conteúdo mais rico e mais sólido do que aquele que haviam tido as autarquias locais em qualquer momento do passado” passando “de mera instância administrativa para instâncias de poder político”.

A Constituição define de forma expressa e exaustiva o quadro do modelo de governo local e, como tal, subtrai totalmente à liberdade do legislador ordinário a determinação de alguns fatores, designadamente (i) o número de órgãos: a organização das autarquias locais compreende dois órgãos (sistema diárquico ou dualista)⁹¹¹ e (ii) o tipo dos órgãos autárquicos: ambos os órgãos terão natureza colegial, um deles com funções deliberativas (assembleia) e outro com funções executivas (câmara) que responde perante aquele⁹¹².

A densificação daquele quadro constitucional é realizada, em primeira linha, pela LEOAL e depois, pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro e pelo RJAL⁹¹³. Em todos estes diplomas legais são

⁹⁰⁸ Órgãos de existência obrigatória por força de previsão constitucional, como é o caso dos órgãos representativos autárquicos (art. 239.º, n.º 1, 244.º a 246.º, 250.º a 252.º).

⁹⁰⁹ Cfr. BAPTISTA MACHADO, J., *Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976*, Almedina, Coimbra, 1982, p. 87.

⁹¹⁰ MIRANDA, J., Comentário ao artigo 235.º da CRP, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS (coord.), *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. III, Coimbra Editora, 2007, p. 444.

⁹¹¹ Artigo 239.º, n.º 1 CRP.

⁹¹² Para uma perspetiva sobre outras possibilidades de configuração da estrutura orgânica municipal, designadamente quanto à forma de eleição e configuração do Presidente da Câmara, em Itália, França e Espanha, v. FIGUEIRAS, C. (coord.), FONSECA, I. C. M., CARVALHO, R., MONIZ, A. R., COUTINHO, J. F. e NEIVA, M., *Organização e Funcionamento dos Órgãos do Poder Local*, Jornadas dos 40 anos de Poder Local, p. 33-38

⁹¹³ Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na versão que lhe foi dada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

definidos como *órgãos do município* a assembleia municipal e a câmara municipal: (i) a Câmara Municipal, composta pelo Presidente e por Vereadores, cujo número varia em função do número de cidadãos eleitores⁹¹⁴. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO⁹¹⁵ defende que o número de Vereadores deveria condicionado antes pelo número de habitantes e não de eleitores. O Presidente designa, de entre os Vereadores, um para Vice-Presidente, que o substitui nas suas faltas e impedimentos⁹¹⁶.

O método de representação proporcional, que o legislador escolheu para a eleição da câmara municipal, à semelhança do que a Constituição impõe para a Assembleia, implica que o órgão não congregate, muitas vezes, homogeneidade política, o que pode dificultar o seu funcionamento.

Esta forma de composição da câmara acaba por transformá-la numa segunda *assembleia*, numa posição intermédia entre a Assembleia Municipal, perante a qual responde, e o Presidente da Câmara, que fiscaliza. FREITAS DO AMARAL⁹¹⁷ identifica, na verdade, esta questão como uma das disfuncionalidades do sistema de governo local, que classifica como *sui generis* e não assente em bases racionais.

A Assembleia Municipal, enquanto órgão parlamentar local, dispõe de poderes deliberativos e de poderes de fiscalização da Câmara Municipal. No modelo vigente⁹¹⁸ não tem qualquer influência na forma de eleição do órgão executivo e do respetivo Presidente: nem elege a Câmara Municipal nem o Presidente da Câmara resulta da lista vencedora para a Assembleia Municipal.

A composição da Assembleia Municipal, designadamente o facto de os Presidentes da Junta a integrarem por inerência⁹¹⁹, é outra das questões que FREITAS DO AMARAL aponta como sendo dissonante no modelo de governo local português⁹²⁰. Poderia encontrar-se aqui um argumento de falta de legitimidade democrática suscetível de ferir o carácter representativo do órgão. No entanto, a verdade é que os Presidentes da Junta de Freguesia são também e por imperativo constitucional, eleitos

⁹¹⁴ As câmaras municipais de Lisboa e Porto têm respetivamente, 16 e 12 Vereadores, os municípios com 100.000 ou mais eleitores têm 10 Vereadores, com mais de 50.000 e até 50.000, têm 6 Vereadores e os municípios com 10.000 eleitores ou menos, 4 Vereadores. Cfr. n.º 2 do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

⁹¹⁵ ALEXANDRINO, J. de M. (2011), *Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local*, I Curso Pós-Graduado sobre Direito da Interioridade – colaboração da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e a Câmara Municipal de Bragança, in www.fd.ulisboa.pt, acedido em 16.01.2019, p. 25.

⁹¹⁶ Nos termos do disposto no artigo 56.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

⁹¹⁷ AMARAL, D. F., *op.cit.*, p. 491.

⁹¹⁸ Como se verá infra, o modelo vigente resulta de opção do legislador ordinário. A Constituição permitiria um modelo que contemplasse a eleição da Câmara por via indireta e a eleição do Presidente da Câmara a partir da lista mais votada para a Assembleia Municipal.

⁹¹⁹ Apesar de estarem em causa dois órgãos autárquicos distintos, a candidatura, no primeiro lugar da lista, a uma assembleia de freguesia constitui simultaneamente uma candidatura à assembleia municipal. Por esta razão, o sócio gerente de uma sociedade que tenha contratos não integralmente cumpridos com uma Câmara Municipal é inelegível para se candidatar à assembleia de freguesia do respetivo concelho, no primeiro lugar da lista, nos termos do disposto no artigo 7.º, n.º 2, c) da LEOAL.

⁹²⁰ Parte dos seus membros são eleitos, por sufrágio universal, direto e secreto, e outra parte são membros por inerência: os Presidentes das Juntas de Freguesia.

diretamente⁹²¹, por sufrágio universal, direto e secreto, a partir do primeiro candidato da lista mais votada para a Assembleia de Freguesia.

As críticas a este regime de constituição do órgão deliberativo têm sítio essencialmente as seguintes: (i) gera órgãos com um número demasiado elevado de membros; (ii) distorce a representação proporcional (iii) torna o órgão deliberativo permeável ao órgão executivo.

Considerando os critérios avançados por CÂNDIDO OLIVEIRA sobre a dimensão ótima das assembleias das autarquias locais⁹²² e a verificação de que metade das assembleias municipais tinham, em 2012, um número de membros igual ou inferior a 30, permite concluir pela falta de fundamento da primeira crítica.

Quanto à segunda, não obstante não se verifique *deficit* representativo pelo facto de os Presidentes de Junta serem eleitos diretamente, a distorção que a sua integração, por inerência, na assembleia causa ao regime de representação proporcional é algo que parece evidente⁹²³.

A terceira crítica é porventura a mais complexa e sensível porquanto tem implícita a premissa de que os Presidentes da Junta são influenciáveis pelo executivo e, particularmente, pelo Presidente da Câmara. A dificuldade de demonstração deste argumento (ou do seu contrário) recomenda o seu abandono.

Já o mesmo não sucede com um outro argumento que milita contra esta solução e que se prende com a duplicidade de papéis ou o conflito de interesses no desempenho simultâneo das funções de Presidente da Junta e deputado municipal: é que os interesses do município, promovidos pelo respetivo órgão deliberativo, podem ser conflitantes com os das freguesias. Nesse caso, que papel preponderará na escolha do deputado/Presidente da Junta? O da sua freguesia ou o interesse geral do município? A simples possibilidade de um dilema desta natureza parece ser bastante para que esta solução seja repensada.

A interdependência e controlo entre os diversos órgãos das autarquias locais não será prejudicada pelo facto de os Presidentes da Junta deixarem de estar integrados na Assembleia. No entanto, tal solução implicaria uma revisão constitucional, porquanto a sua inclusão no órgão deliberativo

⁹²¹ Nas freguesias com mais de 150 eleitores, o Presidente da Junta é o cidadão que encabeça a lista mais votada na eleição para a Assembleia de Freguesia e, nas restantes, é o cidadão eleito pelo *plenário de cidadãos* eleitores recenseados na freguesia. Antes da reorganização político-administrativa, existiam 200 plenários de cidadãos em Portugal, que ficaram em consequência dela, reduzidos a um único, na freguesia de S. João do Peso, em Vila de Rei. A este, acrescem cinco plenários nas Regiões Autónomas porque estas não foram abrangidas pela reforma. O carácter cumulativo das condições não resulta inequivocamente da Constituição nem da lei. No entanto, a solução de CÂNDIDO OLIVEIRA apresenta-se como a que se entende a mais consentânea com a interpretação a fazer deste regime: caso o número de Vereadores seja inferior ao número de Presidentes de Junta, aumentar-se-á o número Vereadores até que suplante em um o número de Presidentes; caso o número de Presidentes da Junta seja superior ao número de Vereadores, integrará a Assembleia Municipal um número de eleitos igual à soma do triplo do número de Vereadores com o número de Presidentes.

⁹²² Não serem tão pequenas que percam significado como órgão deliberativo nem tão grandes que importem demasiados custos e dificuldades de funcionamento. OLIVEIRA, C., As assembleias das autarquias locais e o bom funcionamento da Administração Pública, in *Direito Regional e Local*, n.º 19 Julho/Setembro, 2012, p. 10.

⁹²³ Nesse sentido, por todos, VITAL MOREIRA, 30 anos de poder local, cit., p. 288.

decorre do imperativo constitucional constante do artigo 251.º da CRP. Trata-se, porém, de uma questão que extravasa o âmbito da presente tese e à qual poderá retornar-se em investigações futuras.

3.2. Legitimidade eleitoral dos órgãos municipais: as opções do legislador ordinário no quadro constitucional vigente

Para além do modelo de governo local, a Constituição define também de forma expressa mas já não exaustiva o modelo de representatividade (ou legitimidade representativa) dos órgãos das autarquias locais. Tal modelo está parcialmente subtraído à liberdade do legislador ordinário, designadamente quanto à definição do regime eleitoral, nos termos das disposições conjugadas dos nos 1 e 2 do artigo 239.º, 244.º a 246.º e 250.º a 252.º⁹²⁴: (i) o órgão deliberativo *é eleito*, por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia; (ii) o órgão executivo *poderá ou não ser eleito*, remetendo-se à lei a definição do respetivo processo eleitoral, requisitos de constituição e destituição, bem como do seu funcionamento, nos termos do disposto no artigo 239.º, n.º 2 CRP; (ii) não obstante a margem conferida ao legislador quanto ao órgão executivo colegial, a Constituição vincula-o bastante mais no tocante ao seu Presidente: este será necessariamente *eleito diretamente a partir do primeiro candidato da lista mais votada*. A opção recai apenas sobre a lista da qual há-de emanar o Presidente da Câmara, se a mais votada *para o órgão deliberativo* ou *para o órgão executivo*.

Não obstante o ordenamento jurídico português disponha de um diploma denominado *Regime Jurídico das Autarquias Locais* e de uma *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais*, o regime eleitoral dos órgãos das autarquias locais, bem como a forma de eleição do Presidente da Câmara resultam de um quadro normativo um pouco mais complexo, do qual faz parte, além do enquadramento constitucional indicado, também o Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias, constante do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. A publicação de um novo regime jurídico e quadro de competências dos órgãos das autarquias locais, o RJAL, faria antever a revogação integral deste diploma e a sua substituição pelo novo regime o que, todavia, não sucedeu.

O RJAL manteve parcialmente em vigor, quanto ao regime de funcionamento dos órgãos e, com relevo para o tema que de aqui se cura, quanto à forma de eleição do Presidente da Câmara, o regime anterior, constante da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

⁹²⁴ Não é feita referência às regiões administrativas, cujo regime constitucional se encontra previsto nos artigos 255.º a 262.º, por não se encontrarem instituídas em concreto.

O legislador ordinário concretizou as opções que lhe foram concedidas no quadro constitucional pré-estabelecido em três momentos distintos: (i) ao estabelecer o Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias⁹²⁵, constante do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro; (ii) ao aprovar o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)⁹²⁶; e (iii) ao definir o regime eleitoral dos órgãos das autarquias locais na Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL)⁹²⁷.

Nesse enquadramento, o legislador exerceu as seguintes opções: (i) eleição de ambos os órgãos deliberativos das autarquias locais por meio de sufrágio universal, direto, secreto e periódico, concretizado no artigo 11.º da LEOAL; (ii) eleição do órgão executivo colegial do município por meio de sufrágio universal, direto, secreto e periódico, concretizado igualmente no artigo 11.º; (iii) eleição do Presidente da Câmara a partir do primeiro candidato da lista mais votada para a Câmara Municipal, nos termos do disposto no artigo 57.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 setembro: “é presidente câmara municipal o primeiro candidato da lista mais votada”. A LEOAL delimita o seu âmbito de aplicação, no artigo 1.º, à “eleição de titulares para os órgãos das autarquias locais” e não faz, ao longo de todo o articulado, referência ao Presidente da Câmara⁹²⁸.

No Documento Verde da Reforma da Administração Local de 2011⁹²⁹, no eixo n.º 4, sob a epígrafe *Democracia Local*, o Governo prosseguiu o escopo de promover a discussão política e cívica relativamente às alterações a introduzir no enquadramento legal autárquico, nomeadamente no que respeita às seguintes temáticas estruturantes: (i) lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais; (ii) Eleitos locais; (iii) formação e composição dos executivos; (iii) organização do território e definição das sedes das freguesias; (iv) atribuições dos municípios e competências dos órgãos municipais; (v) atribuições das freguesias e competências dos órgãos das freguesias; (vi) estruturas orgânicas e dotação de cargos dirigentes. A pertinência de tal intervenção foi justificada no Documento com a necessidade de melhoria do modelo de gestão⁹³⁰. A forma de designação do Presidente da Câmara manteve-se conforme previsto

⁹²⁵ Constante do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro que, não obstante a entrada em vigor do RJAL, que o revogou parcialmente, e das alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro (retificada pelas Declarações de Retificação n.º 4/2002, de 6 de fevereiro, e 9/2002, de 5 de março), pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, ainda se mantém em vigor quanto ao modo de eleição e regime de funcionamento dos órgãos.

⁹²⁶ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, retificadas pelas Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro e n.º 50-A/2013, de 11 de novembro, pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

⁹²⁷ Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 5-A/2001, de 26 de novembro, Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29 de agosto, Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, Lei Orgânica n.º 1/2017, de 02 de maio, Lei Orgânica n.º 2/2017, de 02 de maio e Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto).

⁹²⁸ Os órgãos a que a referida norma introdutória se refere são assembleias de freguesia, as assembleias municipais e câmaras municipais que são, aliás, os únicos expressamente referidos ao longo do articulado.

⁹²⁹ Cfr. GOVERNO DE PORTUGAL, Documento Verde da Reforma da Administração Local, “Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política”, in http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf.

⁹³⁰ “...o modelo de gestão deve ser analisado e estruturalmente melhorado, permitindo-se de tal forma o reforço saudável do Municipalismo.”, in Documento Verde da Reforma da Administração Local, op. cit., p. 5.

no artigo 57.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, a resultar da lista mais votada para a Câmara Municipal, órgão que mantém igualmente a representatividade direta.

Uma das questões que têm sido levantadas⁹³¹, no âmbito da reflexão sobre o poder local, prende-se com a opção do legislador ordinário pela representatividade direta da câmara municipal⁹³². No modelo vigente, em que a câmara é eleita diretamente e o Presidente resulta dessa mesma lista, faz sentido questionar a relação entre os órgãos colegais, nomeadamente à luz do disposto no artigo 239.º, n.º 1. Na verdade, o legislador constituinte definiu um regime de *responsabilização* dos órgãos executivos face aos órgãos deliberativos. No entanto, uma vez que apenas prevê a eleição direta dos primeiros, tal regime seria coerente num modelo em que os órgãos executivos (do município e da freguesia) não o fossem⁹³³.

É o que sucede no caso da Junta de Freguesia que, resultando da escolha dos membros da Assembleia e não do sufrágio popular, é responsável perante aquela ao ponto de poder ser por ela destituída. O mesmo não sucede, no entanto, quanto à hipótese de destituição da câmara pela Assembleia Municipal: ambas detêm idêntica legitimidade democrática e não é de admitir que um órgão diretamente eleito possa, por mera aprovação de uma moção de censura, provocar a queda de outro órgão diretamente eleito.

Esta solução não encontra paralelo nas relações entre os demais órgãos do poder político: a Assembleia da República pode provocar a queda do Governo mas este não é diretamente eleito (nem, de resto, o seu líder, o Primeiro-Ministro), tal como a Assembleia de Freguesia pode provocar a queda da Junta mas esta, igualmente, não é diretamente eleita.

Em 2017, sob proposta do Presidente da Câmara Municipal do Porto, PS, CDS-PP e BE acordaram uma alteração à lei eleitoral autárquica, de modo a uniformizar os procedimentos eleitorais aplicáveis às candidaturas de grupos de cidadãos eleitores⁹³⁴ com as candidaturas apoiadas por partidos políticos⁹³⁵. Nesse contexto: (i) o BE propôs que pudesse haver substituições até um quarto dos candidatos efetivos em casos de morte, desistência ou inelegibilidade, uma vez que, na versão vigente todo o seu processo da candidatura ficaria inviabilizado com uma simples substituição e exigia a renovação do processo de recolha de assinaturas; (ii) o PS e o BE propuseram que estes movimentos independentes

⁹³¹ Para mais aprofundamento sobre esta questão, v. FIGUEIRAS, C. (coord.), FONSECA, I. C. M., CARVALHO, R., MONIZ, A. R., COUTINHO, J. F. e NEIVA, M., *Organização e Funcionamento dos Órgãos do Poder Local*, Jornadas dos 40 anos de Poder Local, 2017 p. 33-38.

⁹³² Recordar-se que as opções deixadas ao legislador são, no essencial: (i) a *forma de eleição* do órgão executivo (direta ou por escolha do órgão deliberativo) e (ii) a *lista* da qual emerge o Presidente da Câmara (do cabeça-de-lista do partido mais votado para a câmara municipal ou para a assembleia municipal).

⁹³³ No Direito comparado encontram-se todavia soluções semelhantes, como por exemplo, no sistema italiano, que permite o afastamento do *sindaco* pelo *consiglio comunale*, mediante aprovação de uma moção de censura, não obstante se trate de um órgão eleito diretamente.

⁹³⁴ Vulgarmente designadas por candidaturas independentes.

⁹³⁵ A uniformização seria sempre, no entanto, parcial porquanto ficaram de fora as questões relativas ao IVA (as candidaturas de partidos estão isentas e os movimentos de cidadãos são sujeitos passivos de IVA à taxa de 23% sobre as despesas de campanha) e do acesso ao crédito, vedados aos movimentos de cidadãos.

pudessem usar um símbolo próprio, uma vez que, na versão vigente, apenas eram designados por *Grupo de Cidadãos* seguido de um número romano, ao contrário dos partidos políticos que podiam disponibilizar o seu símbolo no boletim de voto; (iii) o BE propôs ainda que as listas de independentes fossem subscritas por apenas 1,5% dos eleitores inscritos no respetivo círculo autárquico, independentemente da sua dimensão, uma vez que na versão vigente o número de assinaturas necessário variava consoante o universo eleitoral do município ou freguesia a que a candidatura se apresentava, enquanto os partidos estavam dispensados deste procedimento.

As alterações acima referidas foram aprovadas por unanimidade na Assembleia da República, a 10 de março de 2017, com a seguinte redação: (i) as listas de candidatos aos órgãos das autarquias locais são propostas por um número de cidadãos eleitores correspondente a 3% dos eleitores inscritos no respetivo recenseamento eleitoral; (ii) a sigla e símbolo do grupo de cidadãos passam a poder ser utilizados como elementos de identificação das candidaturas independentes; (iii) as candidaturas independentes podem substituir, sem necessidade de nova declaração de propositura, os membros das listas por morte, desistência ou inelegibilidade até um terço dos mesmos.

A eleição dos órgãos das autarquias locais é maioritariamente realizada por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área territorial da respetiva autarquia, exceção feita à Junta de Freguesia, que é eleita pelos membros da Assembleia de Freguesia. A eleição dos membros dos órgãos sujeitos ao regime de sufrágio universal, direto e secreto é realizada através da apresentação de *listas plurinominais*, compostas por uma relação ordenada de candidatos, em número legalmente estabelecido, cuja composição é definida pelos partidos políticos, coligações de partidos ou grupos de cidadãos.

O posicionamento nas listas condicionará a elegibilidade dos diversos candidatos. Historicamente verifica-se que as candidatas mulheres, quando incluídas nas listas, foram frequentemente relegadas para lugares não elegíveis. Os mecanismos jurídicos de paridade, sobretudo os que respeitam ao especial posicionamento dos candidatos nas listas, como é o caso do mecanismo de *fecho éclair*, condicionam a escolha dos partidos, com o escopo de obviar a que os candidatos do sexo menos representado sejam relegados para lugares não elegíveis⁹³⁶.

⁹³⁶ Para efeitos de eleição dos órgãos autárquicos o território da respetiva autarquia local funciona como único círculo eleitoral pelo que, após a reorganização administrativa encetada pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, Portugal divide-se em: (i) 308 círculos eleitorais coincidentes com o território de cada município, para eleição da Assembleia Municipal e Câmara Municipal; (ii) 3091 círculos eleitorais correspondentes ao território de cada freguesia, para eleição da Assembleia de Freguesia (Cfr. artigo 10.º LEOAL).

3.3. A centralidade do Presidente da Câmara: um poder com rosto

Nas palavras de JORGE MIRANDA⁹³⁷, *poder local* é uma expressão que “tem o sentido de um poder que existe por força da Constituição⁹³⁸, que (...) exprime uma vida, problemas e aspirações que se não confundem com a vida, problemas e aspirações gerais de todo o país, (...) de um poder que embora não afecte (...) a soberania do Estado e a sua unidade essencial, lhe confere carácter pluralista por, na sua estrutura, dever tomar em conta comunidades locais que não pode arbitrariamente dissolver, e a que correspondem atribuições e órgãos próprios”.

As comunidades locais lidam, de forma singular com as atividades decorrentes da vida em comum numa determinada circunscrição territorial. HART e MURRAY⁹³⁹ defendem que o desenvolvimento local implica os aspetos social e económico que constituem uma comunidade e que estes dois aspetos não podem ser atacados separadamente, devido à sua interdependência e sublinham que o desenvolvimento local ocorre de baixo para cima, de forma integrativa, sendo estrategicamente impulsionado, colaborativo, interativo e multidimensional.

Os municípios promovem o bem-estar da população e do seu território e têm assumido o direito à igualdade como um pressuposto fundamental da democracia, em diversos domínios, nomeadamente no seu *papel político*⁹⁴⁰ reconhecendo a igualdade entre mulheres e homens no domínio da representação e da participação na vida política e cívica, designadamente na participação, formulação e implementação das políticas e na representação equilibrada de mulheres e de homens em cargos de tomada de decisão. Para tal, é necessário assumir o compromisso público para com a igualdade entre mulheres e homens, trabalhar em sinergia com organizações de direitos das mulheres, assumindo o compromisso para com os direitos e princípios da igualdade entre mulheres e homens e produzir e utilizar informação de gestão desagregada por sexo, bem como análises de género nos diversos domínios de intervenção – político, económico, social e cultural.

⁹³⁷ MIRANDA, J., 30 Anos de Poder Local, op. cit., 2007, pág. 179.

⁹³⁸ A Constituição trata o poder local de forma bastante pormenorizada, não se tendo limitado ao estabelecimento de princípios gerais, podendo falar-se de uma “Constituição do Poder Local”, o que tem pouco paralelo em termos de Direito Comparado (cfr. nesse sentido, VITAL MOREIRA, 30 anos de poder local, 2007, op. cit. p. 281).

⁹³⁹ HART, M. e MURRAY, M., Local Development in Northern Ireland - The Way Forward: A Background Paper. Northern Ireland Economic Council, Belfast, 2000.

⁹⁴⁰ Mas também no seu papel de entidade empregadora, reconhecendo o direito à igualdade entre mulheres e homens em todas as matérias relacionadas com o emprego (condições do trabalho, direito à conciliação da vida profissional, familiar e pessoal, direito à segurança e dignidade no trabalho) elencando medidas para a sua concretização e no seu papel de entidade adjudicante de bens e serviços, promover a igualdade entre mulheres e homens, elencando as medidas a adotar, tomando em consideração as implicações e as oportunidades que oferece determinado contrato para a promoção da igualdade entre mulheres e homens.

O poder local é um poder essencial à sobrevivência da democracia, que apenas é “possível e duradoura quando os cidadãos efectivamente sentem que têm *directa interferência* na gestão das comunidades em que imediatamente se situam”.

Desde logo, os baixos níveis de representação nos órgãos autárquicos vedam às mulheres o efetivo exercício daquela *interferência* na gestão. Como alertava JORGE MIRANDA⁹⁴¹ na Assembleia Constituinte, não basta que haja órgãos locais, esses órgãos têm de brotar da vida local e dar expressão à vontade popular, à *vontade real* da comunidade⁹⁴². A apresentação reiterada ao eleitorado, pelos partidos políticos, de uma esmagadora maioria de candidatos do sexo masculino cerceia a possibilidade de manifestação desta *vontade real*.

A Constituição de 1976 reservou ao poder local e aos princípios da autonomia das autarquias locais e da subsidiariedade um papel de relevo, consagrando-os no elenco dos Princípios Fundamentais⁹⁴³, como limite absoluto ao princípio do Estado unitário. O seu desenvolvimento posterior mereceu-lhe a epígrafe de “um dos principais florões da Democracia Portuguesa”⁹⁴⁴.

Não obstante, curiosamente, na génese da Constituição não esteve uma especial preocupação com o poder local. Na verdade, o Programa do Movimento das Forças Armadas (MFA), a Plataforma Constitucional Partidos – MFA não lhe faziam qualquer referência⁹⁴⁵ e os partidos políticos pouco se lhe referiram nos projetos de constituição que apresentaram⁹⁴⁶. A expressão *poder local* não consta mesmo de nenhum dos projetos apresentados à Mesa da Assembleia, surgindo pela primeira vez em 1975, no Parecer da Comissão de Sistematização da Constituição⁹⁴⁷.

Dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações, as autarquias locais formam um poder intermédio entre o Estado e os cidadãos, constituindo-se como uma espécie de seguro de vida de pluralismo e uma via de expressão de minorias políticas. O partido do Governo nem sempre logra eleger a maioria dos órgãos das autarquias locais,

⁹⁴¹ Na sua primeira intervenção na reunião plenária da Assembleia Constituinte de 14 de janeiro de 1976, in Diário da Assembleia Constituinte, págs. 3369-3371;

⁹⁴² Ibidem. No mesmo sentido, AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 1986, p. 419), MACHADO, J. B., op. cit., p. 28) e OLIVEIRA, C., *Direito das Autarquias Locais*, p. 262, consideram as eleições para os órgãos das autarquias locais como essenciais à democracia não só a nível local como também a nível nacional, constituindo-se como a trave-mestra da descentralização.

⁹⁴³ Artigos 2.º e 6.º, n.º 1 CRP.

⁹⁴⁴ SOARES, M., O Poder Local, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências da Universidade do Minho 2006, António Cândido Oliveira (coord.), Governo Civil do Distrito de Braga, 2007, p. 272.

⁹⁴⁵ MELO, A. B., O Poder Local na Constituição da República Portuguesa em 1976, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências da Universidade do Minho 2006, António Cândido Oliveira (coord.), Governo Civil do Distrito de Braga, 2007, pág. 19. Melo (2006, p. 19)

⁹⁴⁶ O CDS falava em autonomias regionais e autarquias locais, o MDP-CDE em administração local e poder popular, o PCP em administração local e regional, o PS em comunidades locais, o PPD em comunidades locais, regiões e regiões autónomas e a UDP em descentralização político-administrativa, província e região (MELO, 2007, op. cit., p. 19). (Melo, 2006, p. 19).

⁹⁴⁷ Em 4 de julho de 1975, como epígrafe do Título VIII da Parte III (idem, p. 20). (Melo, 2006, p. 20).

sendo estas muitas vezes lideradas por partidos políticos ou grupos de cidadãos que se assumem como *oposição* ao poder central⁹⁴⁸.

As autarquias locais são entidades caracterizadas por uma grande especificidade na organização político-administrativa portuguesa: por um lado, dispõem de órgãos eleitos, por sufrágio universal direto⁹⁴⁹, de Presidentes também legitimados por representação democrática direta⁹⁵⁰ e, por outro, contêm todo um corpo de dirigentes, de natureza administrativa, não eleitos, que, em regime de comissão de serviço em consequência de concurso, exercem as funções de Diretor Municipal, Diretor de Departamento de Chefe de Divisão⁹⁵¹.

O poder local é, em rigor, titulado e exercido pelo conjunto dessa complexa estrutura político-administrativa. Porém, é um conceito intrinsecamente identificado com os *eleitos locais* e sobretudo com a figura dos respetivos Presidentes.

Quanto à relação entre os órgãos, a questão mais relevante surge quanto à assembleia municipal e a câmara municipal, ambos órgãos diretamente eleitos e, por isso, igualmente legitimados democraticamente mas em que um é responsável perante o outro, nos termos previstos no artigo 239.º, n.º 1. A Constituição não indica a extensão e repercussões de tal responsabilidade, sendo que CANOTILHO e MOREIRA entendem que, apesar da legitimidade democrática direta da câmara, ela abrange a possibilidade de esta ser destituída pela assembleia municipal, cabendo à lei regular a destituição do executivo⁹⁵². O legislador ordinário não procedeu todavia nesse sentido. O RJAL não prevê a possibilidade de destituição da câmara pela assembleia nem do Presidente da Câmara pela câmara, o que confere à câmara e ao seu Presidente uma posição de inamovibilidade, fundamentada na representatividade eleitoral de ambos.

As autarquias locais representam o poder mais próximo dos cidadãos e aquele que mais facilmente é identificado 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*.

Acresce que o modelo de governo local, tal como se encontra constitucionalmente definido e densificado ao nível da lei ordinária, pode levantar questões importantes, sobretudo ao nível da relação entre os órgãos colegiais, diretamente eleitos, e destes com o Presidente da Câmara, também ele

⁹⁴⁸ Neste sentido, v. EANES, A. R., *O Poder Local, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências da Universidade do Minho 2006*, António Cândido Oliveira (coord.), Governo Civil do Distrito de Braga, 2007, pág. 167-173.

⁹⁴⁹ Assembleia de Freguesia, Assembleia Municipal e Câmara Municipal.

⁹⁵⁰ Tanto o Presidente da Câmara como o Presidente da Junta são o primeiro candidato da lista mais votada para os órgãos colegiais a que presidem.

⁹⁵¹ 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

⁹⁵² Cfr. CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 2010, op. cit., anotação ao artigo 239.º, p. 734.

legitimado democraticamente, pela escolha direta dos munícipes mas não qualificado expressamente pela Constituição e pela lei como *órgão executivo singular autónomo*.

A questão tinha relevância sobretudo à luz da Proposta de Lei n.º 117/XIII, designada por “Lei da Paridade *nos órgãos* do poder político”. Ao não se circunscrever a um tipo específico de órgãos, admitia a discussão sobre a possibilidade de inclusão no seu âmbito de aplicação de quaisquer entidades do poder político suscetíveis de tal qualificação e, como tal, também do Presidente da Câmara. Na versão vigente, porém, a designação constante da Proposta não foi mantida, tendo sido adotada a de “Lei da Paridade *nos órgãos colegiais representativos* do poder político”. Desta forma, a qualificação como órgão tornou-se, para o que aqui importa, inócuo, uma vez que, independentemente do entendimento que se assumia quanto a essa questão, sempre a eleição do Presidente da Câmara resultará excluída dos mecanismos de paridade, agora indiscutivelmente reservados aos órgãos colegiais.

A doutrina tem apontado a verificação de um fenómeno de *presidencialização* do órgão executivo colegial, caracterizado pela preponderância de poder do Presidente da Câmara em relação aos Vereadores e à Câmara Municipal no seu todo, muito especialmente quando se verifica uma monopartidarização na composição do órgão.

É sabido que, nos casos em que os resultados eleitorais permitem a eleição de Vereadores de vários partidos, a atribuição de pelouros, feita pelo Presidente da Câmara, tende a incidir apenas ou maioritariamente sobre os Vereadores da sua facção partidária, esvaziando assim a oposição de funções efetivas na gestão municipal, para além do voto na Câmara Municipal.

O Presidente da Câmara escolhe também o Vereador que exercerá a função de Vice-Presidente⁹⁵³ prerrogativa que se revela da maior importância prática, uma vez que se tem verificado, em muitos casos, ser este o *sucessor natural* do Presidente e o cabeça-de-lista nas eleições seguintes, em que aquele não possa já recandidatar-se, por força do princípio da limitação de mandatos⁹⁵⁴.

Na esteira do enquadramento constitucional conferido pelo artigo 249.º da CRP, 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. FREITAS DO AMARAL vê nesta formulação subentendida a possibilidade de existência de um *órgão executivo singular* que, a existir, seria o Presidente da Câmara. A Constituição, nos artigos 239.º e 250.º a 252.º não se lhe refere e a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, também não lhe reconhece tal qualidade, o mesmo sucedendo com o RJAL que, no artigo 11.º, define, à luz do quadro constitucional, os órgãos dos município como sendo a assembleia municipal e a câmara municipal.

⁹⁵³ Prerrogativa exercida nos termos do disposto no artigo 56.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

⁹⁵⁴ Lei n.º 46/2005 de 29 de agosto, Diário da República, I Série-A, n.º 165, págs. 5068–5069.

A qualidade de órgão do Presidente da Câmara tem sido, porém, defendida por diversos autores, entre os quais CÂNDIDO OLIVEIRA⁹⁵⁵ e FREITAS DO AMARAL⁹⁵⁶. Não sendo um entendimento unânime na doutrina, FREITAS DO AMARAL⁹⁵⁷ defende a natureza de órgão do Presidente da Câmara sem hesitação. A falta de classificação, constitucional ou legal, como *órgão* não é, no seu entender, determinante de tal qualidade: o Presidente da Câmara será órgão ou não consoante os poderes que a lei lhe atribuir no quadro do estatuto jurídico do município. E, na sua leitura, o Presidente do executivo assume o papel primordial na organização municipal, à semelhança, aliás, do que é tendência na União Europeia.

A questão das competências próprias do Presidente da Câmara é encarada por CANOTILHO e MOREIRA de uma perspetiva diferente. Na medida em que partem do entendimento perentório de que a Constituição apenas reconhece a existência de um órgão executivo, a Câmara Municipal, defendem a impossibilidade de atribuição, por via legislativa, ao Presidente de competência originária para prossecução das atribuições do município. Tais competências apenas poderiam advir-lhe, na perspetiva dos Autores, de delegação expressa ou tácita (neste caso, operada diretamente pela lei) da Câmara Municipal. E concluem que a consagração legal de competências próprias do Presidente da Câmara é violadora do princípio da conformidade funcional dos órgãos autárquicos, permitindo, na prática, “transições silenciosas de um regime de colegialidade para um regime de *presidencialismo municipal*” que se traduz ainda numa “expropriação monopartidária das decisões”, em violação do impositivo constitucional de colegialidade municipal⁹⁵⁸.

CÂNDIDO DE OLIVEIRA⁹⁵⁹ entende que a não inclusão do Presidente da Câmara no rol dos *órgãos*, quer na CRP quer na lei ordinária traduz uma *preferência* do legislador, para este nível de Administração Pública, de órgãos colegiais em detrimento de órgãos singulares ou individuais. Referido como órgão do município unicamente no período do Estado Novo, com cujo regime o legislador constituinte quis romper e temendo que a concessão de demasiados poderes aos Presidentes fizesse perigar a participação democrática nas decisões locais, que se quis assegurar e incrementar face ao regime constitucional anterior, a CRP desenhou um esquema em que figuram um órgão executivo não homogéneo (a Câmara Municipal) e um Presidente, eleito democraticamente. Porém, como é sublinhado pelo autor, o papel do

⁹⁵⁵ Em *Direito das Autarquias Locais*, 1993, pág. 315-316, CÂNDIDO OLIVEIRA 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”.

⁹⁵⁶ AMARAL, D. F. *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2013, pág. 563.

⁹⁵⁷ *Ibidem*.

⁹⁵⁸ CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 2010, op. cit., p. 765 e 766.

⁹⁵⁹ Cfr. OLIVEIRA, C. 1993, op. cit., p. 315.

Presidente da Câmara foi assumindo uma importância crescente, que fez dele a *primeira figura do município*⁹⁶⁰. Embora reconhecendo o papel primordial do Presidente enquanto figura que congrega “as tarefas mais absorventes da ação municipal”⁹⁶¹, as competências próprias que lhe são por lei atribuídas, bem como a tendência no Direito Comparado, há um fator que dificulta a classificação desta figura como *órgão* do município: o facto de tal interpretação não ter apoio na letra da lei. A CRP refere-se a “órgão executivo” no singular, formulação que é reproduzida no artigo 11.º da LEOAL⁹⁶².

A publicação do RJAL veio reforçar a posição contrária à qualificação do Presidente da Câmara como *órgão*, porquanto o n.º 2 do artigo 5.º, sob a epígrafe “*Órgãos*”, enuncia que revestem tal qualidade, no caso do município, a assembleia municipal e a câmara municipal.

Embora não defendendo o reconhecimento da qualidade de *órgão* do Presidente da Câmara⁹⁶³, CÂNDIDO OLIVEIRA reconhece-lhe igual importância e mesmo um papel de primeira linha na gestão municipal. Embora reconhecendo à posição de FREITAS DO AMARAL “forte justificação” no contexto atual, não faz expressamente aquela qualificação jurídica. No mesmo sentido, CLÁUDIA FIGUEIRAS⁹⁶⁴ e ISABEL FONSECA também não lhe reconhecem a qualidade de *órgão*, não obstante também ressalvem que “possui competências próprias e delegadas”⁹⁶⁵, entendimento que nos parece ajustado face ao direito constituído, sobretudo considerando a recente alteração introduzida pelo RJAL, em 2013, que poderia ter clarificado a posição do legislador nesse sentido e não o fez, o que indicia não ser essa efetivamente a sua vontade e dificulta uma interpretação divergente.

A LEOAL, que estabelece o regime jurídico aplicável à capacidade eleitoral passiva *para os órgãos* das autarquias locais, nomeadamente as condições de inelegibilidade delimita, no seu artigo 1.º, o seu âmbito de aplicação à definição das regras a que obedece a eleição de titulares para *os órgãos* das autarquias locais. Em anotação ao artigo, JORGE MIGUÉIS⁹⁶⁶ afirma que “os órgãos das autarquias locais a que esta norma da LEOAL se refere são a Assembleia de Freguesia, a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal”, não abordando a problemática da qualificação do Presidente da Câmara⁹⁶⁷. Todavia, parece

⁹⁶⁰ Mesmo os estudos que abordam o poder local, focam-se quase exclusivamente no Presidente da Câmara. É o caso, por exemplo, da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, 2016, op. cit.

⁹⁶¹ Cfr. OLIVEIRA, C. 1993, op. cit., p. 313.

⁹⁶² “Os membros *dos órgãos deliberativos* das autarquias locais e do *órgão executivo* do município são eleitos por sufrágio universal, directo, secreto e periódico...”

⁹⁶³ Que sempre será, na verdade, uma defesa *contra constitutionem* e *contra legem*.

⁹⁶⁴ FIGUEIRAS, C. Jornadas dos 40 Anos do Poder Local, p. 30.

⁹⁶⁵ FONSECA, I. (2012), Direito da Organização Administrativa. Roteiro Prático. Almedina. Lisboa, p. 160-161.

⁹⁶⁶ MIGUÉIS, ALMEIDA, BRANCO, LUCAS e RODRIGUES, Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais Anotada e Comentada, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2017.

⁹⁶⁷ Embora refira a exceção constituída pela eleição do Presidente da Junta: “não é abrangida por esta lei a eleição da Junta de Freguesia, a qual vem regulada na LAL, sendo o presidente da Junta o primeiro candidato da lista mais votada para a Assembleia de Freguesia e os restantes membros da junta são eleitos na primeira reunião da Assembleia de Freguesia, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta (LAL, artigo 24.º).”

não haver dúvida de que o regime jurídico aplicável à sua candidatura é o previsto na LEOAL, não obstante o seu âmbito de aplicação restrito aos *órgãos* das autarquias locais.

Nos antípodas de Freitas do Amaral, CANOTILHO entende que a lei executou uma “transição silenciosa de um regime de colegialidade para um regime de presidencialismo municipal”⁹⁶⁸ 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.

Nesse sentido, proclama a impossibilidade de lhe serem conferidas legalmente competências originária para o exercício das atribuições municipais, podendo somente exercer competências delegadas de outros *órgãos*. Entente, por isso, que a previsão legal de competências diretas ao presidente constitui uma “delegação tácita” *ope legis* que possibilita à câmara fazer cessar a delegação ou reapreciar as decisões do presidente em sede de recurso.

O Presidente da Câmara é eleito diretamente por sufrágio⁹⁶⁹ enquanto cabeça de lista do partido mais votado, nos termos do disposto no artigo 57.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro⁹⁷⁰. 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 protagonismo⁹⁷¹.

Dispõe de vastas competências próprias, definidas no artigo 35.º do RJAL. Exerce também competências delegadas pela câmara municipal, podendo mesmo, em circunstâncias excecionais e em situações urgentes em que não seja possível reunir a câmara municipal, exercer *todas as competências* deste *órgão*, nos termos do disposto no n.º 3, ficando os atos praticados nesse regime sujeitos a ratificação na reunião seguinte da câmara municipal sob pena de anulabilidade.

O perfil do Presidente da Câmara alterou-se profundamente com a instauração da democracia em Portugal. Antes do 25 de abril, os Presidentes da Câmara eram nomeados pelo Ministro do Interior, por proposta do Governador Civil do distrito e recrutados sobretudo de entre os grandes proprietários rurais e os profissionais de prestígio local com habilitações superiores (engenheiros, oficiais do exército,

⁹⁶⁸ CANOTILHO, J.J.G., *CRP Anotada*, 2007, op. cit., p. 765-766.

⁹⁶⁹ O esquema constitucional encontrado foi o de *órgão* colegial executivo não homogêneo (câmara municipal) e Presidente eleito diretamente (OLIVEIRA, C. 1993, p. 315)

⁹⁷⁰ Cfr. 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.

⁹⁷¹ Essa justificação é a que se encontra em Oliveira, C. (1993, 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.

médicos ou professores)⁹⁷². A partir do 25 de abril, a situação alterou-se drasticamente, por força da nova natureza eletiva do cargo. O grupo dos proprietários rurais foi completamente afastado. Apesar de um período transitório, em que foram nomeadas pessoas com baixas habilitações para as comissões administrativas que geriram as câmaras até às primeiras eleições, atualmente os Presidentes da Câmara possuem uma maior escolaridade, reflexo do que sucede na sociedade portuguesa em geral⁹⁷³. Foi precisamente naquelas comissões administrativas, nomeadas entre 1974 e 1976, que pela primeira vez houve mulheres a liderar um município⁹⁷⁴. Apesar de algumas câmaras já terem incluído mulheres no seu corpo de vereadores⁹⁷⁵, durante o período do Estado Novo não houve *nenhuma mulher* a exercer o cargo de presidente da câmara⁹⁷⁶. No âmbito e dos trabalhos preparatórios da Constituição de 1976, na Assembleia Constituinte⁹⁷⁷, o modo de designação dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais foi considerado pelo PS, *matéria constitucionalmente relevante*⁹⁷⁸. O sistema eleitoral constitucionalmente consagrado para os órgãos municipais, sobretudo no *órgão executivo*⁹⁷⁹, diverge do que é utilizado no direito comparado e também do que foi preconizado para as demais autarquias locais⁹⁸⁰. A solução natural relativamente ao Presidente da Câmara⁹⁸¹ seria a da eleição *individual e singular* pelos eleitores recenseados no conselho, em sufrágio *direto e secreto* a duas voltas. Tal solução conferir-lhe-ia legitimidade acrescida, de que necessitava por se tratar da figura determinante na condução dos assuntos do município. Todavia, essa solução foi considerada demasiado arrojada, sobretudo porque, preconizada igualmente para o Presidente da Junta, exporia o poder local ao perigo do *caciquismo*. Para minimizar este risco, foi adotado para a eleição do Presidente da Junta e, por

⁹⁷² Cfr. ALMEIDA, M. A., Dicionário Biográfico do Poder Local em Portugal 1936-2013, e-book, 2014, in www.researchgate.net, acessado em 12.04.2017.

⁹⁷³ Depois de meio século de presidentes de câmara nomeados, as primeiras eleições autárquicas realizaram-se em 12 de dezembro de 1976. Entre 1976 e 2005, 44% dos Presidentes da Câmara eleitos tinham uma licenciatura e apenas 9% uma habilitação técnica. Neste período, 26,2% dos Presidentes de Câmara homens exerciam profissões liberais, 18,1% eram professores e 11,4% funcionários públicos. As mulheres eleitas no mesmo horizonte temporal eram maioritariamente professoras e economistas.

⁹⁷⁴ As primeiras mulheres nomeadas presidentes de comissões administrativas foram: na Arruda dos Vinhos, distrito de Lisboa, Aldina Ester Ribeiro da Silva Graça, licenciada em Direito, notária, e em Oleiros, distrito de Castelo Branco, Maria Guiomar Romão, doméstica (Portarias de 08/07/1974, DG II, n.º 178, 01/08/1974, e de 14/09/1974, DG II, n.º 233, 07/10/1974). No total foram nomeadas nove mulheres, o que corresponde a 1,9% do universo considerado. Entre os 227 vice-presidentes nomeados para as comissões administrativas, seis eram mulheres, o que corresponde a 2,6%. De um total de 2547 membros destas comissões, incluindo vogais, apenas foram nomeadas 92 mulheres, ou 3,6%.

⁹⁷⁵ Como em Ponte de Sor entre 1957 e 1961 ou Loulé em 1973 (Jovita Sousa Maia de Carvalho na Ponte de Sor, Livros de Actas, Arquivo da Câmara Municipal da Ponte de Sor e Dr.ª Isilda Maria Renda Pires Martins em Loulé; esta possibilidade já existia desde o referido Decreto n.º 20.073, 15/07/1931), e em 22 de maio de 1973 ter sido nomeada a primeira mulher vice-presidente de câmara no concelho de Gouveia, distrito da Guarda (Maria de Lurdes Fernandes de Almeida, Licenciada em Direito, Diário do Governo IIª série, n.º 123, 25/05/1973).

⁹⁷⁶ A posição das mulheres nos municípios limitava-se aos trabalhos administrativos, nomeadamente como chefes de secretaria e tesoureiras.

⁹⁷⁷ Na descrição proporcionada por BARBOSA DE MELO, 2007, op. cit., pág. 11-27.

⁹⁷⁸ Cfr. Diário da Assembleia Constituinte, nos 103 (13 de janeiro de 1976), 104 (15 de janeiro de 1976), 105 (16 de janeiro de 1976) e 106 (17 de janeiro de 1976), in Volume IV, págs. 3324 a 3438.

⁹⁷⁹ Ao referir-se à singularidade do sistema eleitoral dos órgãos do município, Cândido Oliveira refere-se ao “órgão executivo” no singular, não deixando margem para a inclusão do Presidente da Câmara como *órgão executivo singular* (Oliveira, C. 1993, p. 317).

⁹⁸⁰ Na freguesia, por exemplo, o órgão executivo (Junta de Freguesia) é eleito pelo órgão deliberativo (Assembleia de Freguesia) com exceção do Presidente da Junta, enquanto o órgão executivo das Regiões Administrativas seria eleito pela Assembleia Regional de entre os seus membros (artigo 261.º CRP).

⁹⁸¹ Descrita mais pormenorizadamente em BARBOSA DE MELO, 2006, op. cit. p. 23, para o Presidente da Junta e depois transposta a solução para o Presidente da Câmara.

arrastamento, também para o Presidente da Câmara, o mecanismo da *colegialidade*: eleito diretamente pelos cidadãos eleitores recenseados na área do município mas no âmbito de uma lista por si liderada⁹⁸². Desta discussão e motivação surgiu a versão aprovada do artigo 252.º da CRP⁹⁸³.

Na base desta solução, residiu provavelmente um receio do legislador constituinte de que os Presidentes da Câmara assumissem demasiados poderes e daí resultasse prejuízo para a participação democrática dos cidadãos que se pretendia incrementar e fortalecer. No entanto, como sublinha CÂNDIDO OLIVEIRA, cedo se verificou que o esquema encontrado não funcionou como pretendido: “o Presidente foi assumindo um papel de importância sempre crescente⁹⁸⁴ que o legislador foi acompanhando⁹⁸⁵ e que fez dele *a primeira figura do município*”⁹⁸⁶.

O conjunto da argumentação exposta, sobretudo a singularidade e importância da figura do Presidente da Câmara no contexto do município justificam o reconhecimento da qualidade do Presidente da Câmara como *órgão executivo singular* do município, não obstante o modelo orgânico do município, definido no artigo 250.º da Constituição, ao circunscrever os *órgãos do município* à assembleia municipal e à câmara municipal, pareça não deixar margem para tal qualificação.

Sem prejuízo daquela convicção e sendo certo que nenhuma outra qualificação jurídica parece resultar-lhe adequada, o prosseguimento da análise no âmbito da presente tese não está dependente dessa qualidade. Na verdade, independentemente da sua qualificação (formal) como *órgão*, é inegável a *centralidade* do Presidente da Câmara na dimensão do poder local. Os destinos da autarquia estão-lhe, na sua génese e gestão quotidiana, indissociavelmente ligados⁹⁸⁷. O seu posicionamento *no interior* da estrutura organizacional municipal é também singular e da maior importância para a condução dos assuntos da autarquia: presidente do órgão executivo colegial, o Presidente da Câmara constitui o elo de ligação entre o corpo de Vereadores que a compõem (quer os da sua área política quer os da oposição) e do órgão em si com os demais órgãos (e.g. com a Assembleia Municipal), com as entidades tutelares, inspetivas e judiciais e com os cidadãos eleitores⁹⁸⁸. Nesta última dimensão encontra-se provavelmente

⁹⁸² No sentido de *equipa, colégio* (BARBOSA DE MELO, 2006, op. cit. p. 23).

⁹⁸³ Na versão originária da CRP, o art. 252.º tinha a seguinte redação: “A câmara municipal é o órgão colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área, tendo por presidente o primeiro candidato da lista mais votada”. Na versão atualmente em vigor, introduzida pela Quarta Revisão Constitucional (Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro) foi suprimida a menção ao Presidente da Câmara e à forma de eleição da câmara municipal: “A câmara municipal é o órgão colegial do município”.

⁹⁸⁴ V. a propósito dessa importância, o Ac. STA, de 16 de junho de 1987 (Proc. N.º 23.391) que declarou a nulidade de uma deliberação de câmara por esta, na ausência do Presidente, haver designado presidente da reunião um vereador diverso do que havia sido previamente designado, para esse efeito, pelo Presidente da Câmara (OLIVEIRA, C., 1993, op. cit. p. 316).

⁹⁸⁵ Identificando o papel central e a importância crescente do Presidente da Câmara, o legislador ordinário incrementou as suas competências, no artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 18/91, de 12 de junho e, mais recentemente, no novo Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2014, de 75/2013, de 12 de setembro, Diário da República I, 176, 5688-5724.

⁹⁸⁶ OLIVEIRA, C., Direito das autarquias Locais, 1993, op. cit., p. 315.

⁹⁸⁷ Neste sentido, OLIVEIRA, C. 1993, op. cit., p. 313, quando afirma que as tarefas mais absorventes da ação municipal cabem ao Presidente da Câmara.

⁹⁸⁸ É o Presidente da Câmara que representa o município, em juízo e fora dele (cfr. art. 35.º, n.º 1, a) do RJAL).

uma das maiores evidências da relevância do Presidente da Câmara: os eleitores veem nele uma verdadeira *personificação do poder local*⁹⁸⁹.

O protagonismo do Presidente da Câmara é transversal à gestão municipal. Além de ser titular de extensas competências próprias⁹⁹⁰, não pode ser destituído por nenhuma votação e cabe-lhe ainda designadamente escolher os Vereadores, escolher os Vereadores a meio tempo, fixar as funções dos Vereadores escolhidos (definição e atribuição de pelouros), exercer poderes delegados da câmara municipal, delegar poderes em qualquer vereador, designar a data para eleições suplementares a que haja lugar por razões excepcionais previstas na Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais⁹⁹¹, coordenar os serviços municipais em cujos dirigentes pode delegar competências⁹⁹². O conceito de *poder local* tende a identificar-se mais com o de eleitos locais e assume mesmo um vincado pendor de *poder com rosto*: o do Presidente da Câmara.

O sistema de governo municipal português é constitucionalmente desenhado e densificado pelo legislador ordinário como um sistema atípico, composto por dois órgãos colegiais eleitos por sufrágio universal direto (assembleia municipal e câmara municipal) e um Presidente da Câmara eleito diretamente através do primeiro candidato da lista mais votada para a câmara municipal. Frequentemente o eleitorado determina o seu voto no partido que represente o candidato da sua preferência e não o inverso.

A doutrina tem, com base em tudo isso, identificado um fenómeno de *presidencialismo* no modelo de governo municipal português⁹⁹³.

⁹⁸⁹ O exercício do direito de voto para os órgãos do município implica o preenchimento de dois boletins de voto: um para a Assembleia Municipal e outro para a Câmara Municipal. No entanto, suspeita-se que o sentimento generalizado dos eleitores seja o de uma certa inversão de papéis: ao preencherem este último boletim, sentem primeiramente que estão a votar *no Presidente da Câmara* e só depois, de forma secundária, para os Vereadores e consequentemente para a composição do órgão colegial.

⁹⁹⁰ Vide sistematização das competências do Presidente da Câmara no Anexo XXIX.

⁹⁹¹ Cfr. art. 15.º, n.º 3 LEOAL. Nos termos do disposto no n.º 1, a marcação da data das eleições gerais para os órgãos das Autarquias Locais compete ao Governo.

⁹⁹² Artigos 37.º e 38.º do RJAL.

⁹⁹³ Este argumento contraria as teorias da *representação* que têm defendido, na esteira de HANNA PITKIN, que as ideias são mais importantes do que as identidades e que, portanto, devem ser aquelas o centro do processo representativo e não *quem* são os representantes. O poder local português constituiu-se, em nosso entender, como o mais evidente argumento que milita a favor da posição contrária.

Parte III – O sistema paritário português e o seu impacto no exercício de direitos políticos nos municípios portugueses

Capítulo I – O instrumento legal de paridade vigente no ordenamento jurídico português no âmbito dos direitos políticos

1. Discriminação positiva: das quotas à paridade

“No feminismo, como no socialismo, como em todas as grandes crenças e em todas as esperanças que enobrecem o espírito humano e o têm levado à conquista de um ideal redentor, há os exaltados, os fanáticos, os incompreensivos, os que vão além do sonho, os que não calculam a parte que é preciso deixar-se ao tempo e que julgam poder realizar no espaço de uma vida o que só o trabalho dos séculos fará um dia”⁹⁹⁴

A expressão *equilíbrio de género* é usada para descrever uma proporção de, pelo menos, 40% de cada género, enquanto *paridade de género* sugere igual representatividade de mulheres e homens em lugares de decisão⁹⁹⁵. Não obstante esta distinção, o termo *paridade* tem sido e continua a ser utilizado, nomeadamente pelo legislador português, para designar uma determinada proporção de representatividade de um e outro sexo⁹⁹⁶.

Na definição da ONU, a *análise de género* é o processo de avaliação das implicações para mulheres e homens de toda e qualquer ação planeada, incluindo legislação, políticas e programas, em qualquer área e a todos os níveis⁹⁹⁷. Inicialmente adotado na Holanda, a análise de impacto de género é um processo que envolve a (re)organização, melhoria, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas, de forma a que a perspetiva da igualdade de género seja incorporada em todas as políticas, a todos os níveis e em todas as fases, pelos responsáveis pela tomada de decisão⁹⁹⁸.

Consensualmente entendida pelas referidas fontes como a ferramenta-chave que habilita a conclusão sobre se uma política, programa ou projeto está a produzir resultados equitativos para grupos distintos de mulheres e homens, a análise de género constitui ferramenta essencial para que se verifique se um instrumento do ordenamento jurídico destinado a regular as disparidades de género – no caso português, a denominada Lei da Paridade - está ou não a produzir os resultados pretendidos e/ou esperados.

Escrutinar, analisar e medir os resultados eleitorais de um prisma de género constitui, pois, operação fundamental para que se conclua pela eficácia ou ineficácia da Lei da Paridade, enquanto

⁹⁹⁴ ALMEIDA, V. C., *Ilustração Portuguesa*, n.º 11, nov. 1911.

⁹⁹⁵ *Gender balance*, no original (COMISSÃO EUROPEIA, *Women and men in decision making*, 2017, op. cit).

⁹⁹⁶ Cfr. a Proposta de Lei n.º 117/XIII e as várias versões da Lei da Paridade, nomeadamente a atual redação da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 26 de março.

⁹⁹⁷ *Gender analysis* ou *gender reporting*, nas expressões originais utilizadas pela Unesco, no início do milénio.

⁹⁹⁸ Na Holanda, entre 1995 e 2006, realizaram-se 22 avaliações de impacto de género, incidentes em três domínios-chave: (i) identificação das instituições e organizações mais relevantes em termos de desigualdade de género; (ii) mecanismos pelos quais se constituem e reproduzem relações de género; (iii) meios de avaliação das intervenções e resultados (SARAH PAYNE, *How can gender equity be addressed through health systems?* Organização Mundial de Saúde, 2009, p. 10).

ferramenta de discriminação positiva no ordenamento jurídico português. Estudar tais resultados referentes às Eleições Autárquicas é essencial para que se tome posição sobre a Lei da Paridade na Administração Local Portuguesa.

Com vista à efetivação da igualdade material, o Estado Social trouxe consigo a noção de *discriminação positiva*: desigualdades de direitos que se destinam a corrigir ou atenuar desigualdades de facto. Tais desigualdades são de diversa natureza ou génese. O ordenamento jurídico português consagra medidas de discriminação positiva, com diversos propósitos, tanto a nível constitucional como a nível legal⁹⁹⁹, das quais se destacam as relativas ao exercício de direitos políticos por mulheres, constantes da Lei da Paridade¹⁰⁰⁰.

A *questão das quotas* ou, com mais exatidão, a da necessidade, pertinência e eficácia de medidas de discriminação positiva a favor das mulheres é extremamente polémica, não se encontrando consenso na sociedade nem na literatura.

CAMILLE PAGLIA¹⁰⁰¹ encabeça o rol de autores que entendem que os sistemas de paridade, quotas ou qualquer outro que promova ativamente a participação política das mulheres, constitui “uma excessiva proteção às mulheres”, desenhando-as como “seres frágeis e incapazes de se oporem à violência, à discriminação e à adversidade”¹⁰⁰². Segundo a autora, o ativismo feminista do final do século XX nada mais fez senão a “ocupação e distribuição de lugares em escritórios e empresas”. A sua posição defende que as mulheres devem entrar na esfera do poder sem exigir “as proteções especiais que os homens nunca tiveram”.

A posição de partida da nossa reflexão sobre as quotas e os sistemas de paridade não pode deixar de ser negativa. Negativa no sentido de que se trata de uma *solução indesejável*. Não, porém, pela sua desnecessidade, ineficácia ou injustiça mas simplesmente porque se desejaria que o problema de base que as medidas paritárias visam mitigar nunca tivesse existido ou, pelo menos, não se fizesse já hoje sentir.

⁹⁹⁹ E.g. a nível constitucional, a especial proteção laboral da mulher grávida e puérpera (artigo 59.º, n.º 2, c), 1ª parte e 68.º, n.º 3 e 4 CRP); especial proteção do trabalho dos menores, das pessoas com deficiência e das que desempenhem atividades particularmente violentas ou insalubres, tóxicas ou perigosas (artigo 59.º, n.º 2, c), 2ª parte CRP); garantias especiais dos salários, estabelecidas por lei (artigo 59.º, n.º 3 CRP); determinação dos impostos e benefícios sociais em função dos encargos familiares (artigo 67.º, n.º 2, f) CRP); especial proteção das crianças órfãs, abandonadas ou privadas de um ambiente familiar normal (artigo 69.º, n.º 2 CRP); obrigação do Estado de estabelecer uma política de reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência e apoio às famílias (artigo 71.º, n.º 2 CRP); proteção e apoio às pequenas e médias empresas e às iniciativas de empresas geradoras de emprego e fomentadoras de exportações ou substituição de importações (artigo 86.º, n.º 1, 2ª parte e 100.º, d) CRP); apoio aos pequenos e médios agricultores, cooperativas de trabalhadores agrícolas e outras formas de exploração da terra por trabalhadores (artigo 97.º, n.º 1 CRP). A nível legal, crédito bonificado para jovens, reserva de lugares em transportes públicos para mulheres grávidas, rampas de acessibilidade e lugares de estacionamento para pessoas com mobilidade reduzida ou condicionada ou atendimento prioritário de grávidas, idosos, pessoas portadoras de deficiência ou acompanhadas de crianças de colo. Vide sistematização constante do Anexo XXXV.

¹⁰⁰⁰ Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 27 de Março (Lei da Paridade nos órgãos colegais representativos do poder político).

¹⁰⁰¹ PAGLIA, C., *Mulheres Livres, Homens Livres. Sexo, Género, Feminismo*, Lisboa, Quezta Editores, 2018.

¹⁰⁰² PAGLIA, op. cit. p. 181.

Constatar dados que comprovam uma enorme subrepresentatividade feminina, sobretudo no poder político e, dentro deste, no poder local, verificar o dano que essa subrepresentatividade causa às democracias representativas e participativas e continuar a defender que se aguarde pela emergência de uma *paridade natural* constitui, em nosso entender, um perigoso lirismo e uma injustiça injustificável para as gerações futuras. Se não mais, uma perspectiva de *responsabilidade intergeracional* impele a que o Estado atue nesta matéria: que motivos se aduzirão perante as gerações futuras de homens e mulheres ao ter-lhes deixado de herança um *status quo* de deficit democrático se existem hoje ferramentas que comprovadamente contribuem para a sua diminuição e potencial eliminação?

O debate teórico sobre a discriminação positiva gira sobretudo em torno de três tipos de argumentos ou linhas de discussão: (i) argumento da *qualidade*: aumentar o número de mulheres em cargos de liderança e decisão tem um impacto positivo na qualidade da democracia, uma vez que a política dominada por homens tende a privilegiar valores e normas masculinos¹⁰⁰³; (ii) argumento da *justiça*: pressupondo que o talento não tem qualquer relação com o género, esta linha de pensamento¹⁰⁰⁴ conclui que a ausência de mulheres na política resulta necessariamente de formas diretas ou indiretas de discriminação¹⁰⁰⁵; (iii) argumento da *utilidade*: as democracias enriquecem ao duplicar-se o mercado de talentos e os partidos políticos beneficiam com inclusão de mais mulheres nas suas listas de candidatos¹⁰⁰⁶.

Os dados apresentados na Parte I da presente tese permitem acompanhar BAUM e ESPÍRITO-SANTO na conclusão de que o *deficit* representativo das mulheres nos cargos de decisão política mantém mais débil, a todos os níveis, a democracia portuguesa¹⁰⁰⁷.

A adoção de medidas de ação positiva é defendida pelas diversas entidades internacionais, embora advertindo que, por si só, são insuficientes para se atingir a igualdade de género.

A discriminação positiva liga-se a ideias fundamentais de qualidade, equidade e justiça e, nesse contexto, vários autores¹⁰⁰⁸ defendem que o estado da legislação sobre *affirmative actions* é muito revelador da cultura de valores de um país. É sobretudo visível se, num determinado ordenamento jurídico, existem ou não medidas deste tipo mas a verificação da sua *existência* não basta para que se

¹⁰⁰³ Para aprofundamento deste argumento, PATEMAN, C., 1970 e PHILIPS, A., 1991 e 1995.

¹⁰⁰⁴ SAWER defende que o argumento da justiça produz uma série de sub-argumentos *simbólicos* sobre a importância das mulheres na política, como (i) maior respeito pelas mulheres; (ii) elevação das expectativas profissionais das mulheres jovens; (iii) incremento da legitimidade do poder político; (iv) alteração das perceções sociais sobre o papel tradicional da mulher como prestadora de cuidados (SAWER, M., *The Representation of Women in Australia: meaning and make-believe*, *Parliamentary Affairs*, 55, 2002, p. 6 e 7)

¹⁰⁰⁵ Cfr. BAUM e ESPÍRITO-SANTO, 2004, op. cit.

¹⁰⁰⁶ Nesta linha, LOVENDUSKI, J. e NORRIS, P. (eds.), *Gender and Party Politics*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications, Ltd. 1993.

¹⁰⁰⁷ Cfr. BAUM e ESPÍRITO-SANTO, 2004, op. cit, p. 264.

¹⁰⁰⁸ Como PETERS, A. *Women, quotas, and constitutions: a comparative study of affirmative action for women under American, German, EC, and international law*, Boston, 1999.

conclua pela sua *suficiência*. A monitorização da *eficácia* destes instrumentos legais é imprescindível para sustentar tal conclusão.

A legislação paritária, sobretudo quando forte, teve um impacto positivo no equilíbrio de género em vários países e a diferentes níveis. Entre 2005 e 2006, vários países introduziram nos respetivos ordenamentos jurídicos legislação ou sistemas de paridade: cinco países declararam ao Conselho da Europa possuir tais mecanismos para as eleições nacionais em 2005, e dezassete em 2016, o que representa uma evolução positiva quanto à implementação da Recomendação 2003. Entre estes países, cinco introduziram sistemas legislativos de paridade e tal traduziu-se num significativo aumento da representatividade das mulheres.

Apesar disso, a inclusão de princípios de igualdade de género em legislação sobre partidos políticos ou em leis sobre o financiamento de partidos políticos parece não conduzir automaticamente a resultados significativamente melhores¹⁰⁰⁹; (i) países que adotaram unicamente *quotas partidárias* revelaram melhor desempenho em termos de equilíbrio de género do que países que adotaram legislação de quotas ou sistemas de paridade legal, mesmo quando tal legislação se apresenta combinado com sistemas de quotas voluntárias no âmbito dos partidos políticos. Nesses países, entre os quais se contam a Noruega, a Suécia, a Dinamarca, a Finlândia e a Islândia, não existe nenhum dispositivo legal que imponha ou recomende a paridade mas funciona, desde o último quarto do século XX, um sistema partidário de *quotas internas*.¹⁰¹⁰ Países com *políticas partidárias de quotas*, seja para as eleições nacionais, seja para decisões partidárias internas, têm em média níveis mais elevados de mulheres nos parlamentos nacionais, em cargos executivos dos partidos e entre os membros dos partidos, do que países sem esse tipo de medidas; (ii) verifica-se uma forte relação entre a força das *quotas introduzidas por via legislativa*¹⁰¹¹ e a percentagem de mulheres eleitas para parlamentos nacionais; (iii) a *formação para mulheres candidatas* parece ter desempenhado um papel moderado e não levou a um equilíbrio de género substancial nos parlamentos nacionais, na representação nos executivos partidários ou entre líderes políticos. A formação não apenas de mulheres candidatas mas sobretudo dos *líderes partidários*¹⁰¹², executivos e órgãos partidários responsáveis pela seleção dos candidatos poderia aumentar o impacto¹⁰¹³.

¹⁰⁰⁹ Como se verificou em Portugal, com a inoperabilidade das sanções financeiras aplicáveis aos partidos políticos, previstas na Lei da Paridade.

¹⁰¹⁰ RAPOSO, op. cit., p. 181.

¹⁰¹¹ Medida não apenas em termos de percentagem da quota, mas também de verificação da inclusão de um sistema obrigatório de posições para mulheres e homens e de inclusão de sanções, bem como do tipo de sanções.

¹⁰¹² Maioritariamente homens.

¹⁰¹³ CONSELHO DA EUROPA, *Balanced Participation 2017*, op. cit., p. 11.

Em Portugal, após uma tentativa falhada de introdução de quotas, em 1998, e de se ter discutido novamente a sua introdução em 2001, a Lei da Paridade só veio a ser aprovada em 2006 e implementada com relativo sucesso no ciclo eleitoral de 2009 embora, como registam MARIA HELENA SANTOS, se tenham registado fortes resistências à mudança “particularmente visíveis ao nível do poder local”¹⁰¹⁴.

1.1. Quotas e sistemas paritários

1.1.1. Medidas relativas aos partidos políticos

Segundo PIPPA NORRIS¹⁰¹⁵, uma das funções clássicas dos partidos políticos refere-se ao seu papel de indicar candidatos para os postos políticos em todos os níveis de governo. O recrutamento político não se limita a uma questão de indicar representantes eleitos nos níveis nacional, regional e local, mas também ao posterior preenchimento de uma ampla gama de posições políticas nomeadas por meio de nomeação política.

O processo de seleção de candidatos pelos partidos políticos determina quem integrará a elite política, assumindo-se como um mecanismo de importância vital para os resultados eleitorais. Diversos autores e entidades têm sublinhado a necessidade de que os partidos possuam estratégias de igualdade de género.

A seleção de candidatos pode ser realizada por uma de três vias: (i) unicamente através do sistema eleitoral; (ii) através de políticas de igualdade de oportunidades para mulheres e homens; (iii) através de políticas de discriminação positiva, que podem traduzir-se em quotas de género voluntárias a nível partidário, quotas de género voluntárias para cargos políticos, quotas legais para cargos políticos ou lugares reservados para mulheres.

Em 2012, o PARLAMENTO EUROPEU emanou um Relatório sobre as Mulheres na tomada de decisão político que recomenda aos Estados-Membros que adotem as medidas necessárias para que os partidos políticos, aos níveis europeu, nacional e regional, internalizem medidas tendentes a encorajar o envolvimento e a participação ativa das mulheres na vida política e nos atos eleitorais, no sentido de alcançar a paridade nos seus processos de decisão internos, nomeações para cargos eletivos e listas

¹⁰¹⁴ SANTOS, M. H. e ESPÍRITO-SANTO, A., Para além dos números: transformações de Género associadas à Lei da Paridade, *Journal of Studies on Citizenship and Sustainability*, 2017, p. 20.

¹⁰¹⁵ NORRIS, 2013, p. 11.

eleitorais partidárias. Tal processo deverá decorrer da introdução de quotas e, quando compatível com o sistema eleitoral, versar sobre a posição das mulheres candidatas nas referidas listas¹⁰¹⁶.

A Comissão para a Igualdade de Género do CONSELHO DA EUROPA formulou igualmente uma série de recomendações, com base nas conclusões do relatório de 2017¹⁰¹⁷ das quais se destacam as seguintes: (i) manter e reforçar o compromisso de alcançar uma participação equilibrada de mulheres e homens nos órgãos de decisão públicos e políticos; (ii) adotar estratégias, políticas e medidas legislativas para atingir o mínimo de 40% de representatividade¹⁰¹⁸; (iii) para ambas as estratégias, podem ser consideradas quotas de género *por via legislativa* (ou sistemas de paridade) bem como *quotas ao nível dos partidos políticos*. Onde já exista legislação de quotas, os Estados membros deverão considerar um reforço no rigor da lei¹⁰¹⁹ e ainda considerar a introdução de quotas ao nível dos partidos; (iii) ponderar as vantagens do sistema de representação proporcional relativamente a sistemas maioritários; (iv) aprovar legislação que inclua princípios de igualdade de género no regime jurídico aplicável aos partidos políticos e em legislação sobre financiamento de partidos políticos, assegurando que tais medidas legislativas são baseadas num compromisso ativo de incluir mais mulheres nos partidos políticos; (v) refletir e tratar da existência de preconceitos de género no funcionamento e nas práticas de recrutamento e seleção dos partidos políticos; (vi) fornecer formação não só para mulheres candidatas mas também para todos os líderes e executivos partidários, bem como para os órgãos responsáveis pela seleção dos candidatos às eleições (elaboração das listas); (vii) as medidas específicas para atingir o equilíbrio de género na política e no setor público devem ser parte de uma estratégia mais ampla de promoção da igualdade entre mulheres e homens em todas as áreas¹⁰²⁰.

Para serem eficazes, as quotas partidárias teriam que ser adotadas pelos principais partidos e acompanhadas de uma real intenção de transformar essas quotas em resultados eleitorais, o que implicaria o desenvolvimento de estratégias de recrutamento e formação de mulheres candidatas e de procedimento internos nos partidos que assegurem um posicionamento justo nas listas ou em lugares elegíveis em caso de sistemas eleitorais maioritários. Por outro lado, a evidência sugere que, em média, as quotas legislativas, que por inerência se aplicam a todos os partidos políticos, são eficazes na geração de mudanças rápidas e reais.

¹⁰¹⁶ Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, Relatório sobre as Mulheres na Tomada de Decisão Política – Qualidade e Igualdade, 2011/2295 (INI), 2012.

¹⁰¹⁷ Cfr. CONSELHO DA EUROPA, *Balanced Participation*, 2017, op. cit., p. 11.

¹⁰¹⁸ Implementando o parágrafo VI da Recomendação, o que pode ser feito numa dupla abordagem: sob um prisma de *problem-driven focus*, nas áreas mais problemáticas; sob um prisma de *opportunity-driven focus* nas áreas onde já foi atingido algum progresso e onde é apenas necessário incrementar a representatividade já conseguida.

¹⁰¹⁹ E.g. aumentando a percentagem da quota, impondo regras de posicionamento nas listas ou introduzindo sanções por incumprimento.

¹⁰²⁰ Esta recomendação resulta da convicção do Conselho da Europa, que se acompanha, de que não é possível atingir o equilíbrio de género no poder público se outras áreas do setor público e privado permanecerem em desequilíbrio.

1.1.2. Escolha do sistema eleitoral

O sistema eleitoral tem um papel crítico na determinação do acesso de cidadãos à política e, como tal, tem impacto na representatividade das mulheres¹⁰²¹. A importância das regras eleitorais traduz-se, pelo menos, em duas vertentes: (i) em primeiro lugar, dado que os princípios subjacentes e os objetivos a prosseguir diferem de sistema para sistema, o tipo de representação ideal será forçosamente distinto consoante o sistema eleitoral. Secundando a dicotomia clássica de DIETER NOHLEN, cumpre distinguir os que optam pela *representação proporcional* dos que optam pela *representação maioritária*. Os sistemas de representação proporcional privilegiam a representação no parlamento das várias tendências sociais e políticas mais significativas em cada país. Os sistemas de representação maioritária privilegiam a formação de maiorias absolutas no parlamento e de governos monopartidários, mesmo que essas maiorias sejam artificiais¹⁰²²; (ii) em segundo lugar, porque o tipo de sistema eleitoral adotado gera, ele próprio, efeitos disparees. A curto prazo, na conversão de votos em mandatos (efeitos mecânicos) e a longo prazo, nos comportamentos dos eleitores e dos candidatos, que tenderão a adequar as suas estratégias às regras vigentes (efeitos psicológicos)¹⁰²³.

Neste contexto, importa perceber quais os sistemas eleitorais vigentes nos diversos países da União Europeia e que efeitos têm produzido na representatividade das mulheres. Segundo dados do CONSELHO DA EUROPA de 2017, os sistemas de representação proporcional tendem a produzir resultados mais equilibrados em termos de género. Em 2016, a média de representatividade das mulheres nos países membros que adotaram este sistema eleitoral foi de 27,86%, enquanto os que adotaram o sistema de maioria a duas voltas registaram 26,90%, os de maioria simples 24,80% e os de sistemas semi-proporcionais apenas atingiram 21,50%.

A democratização e a integração europeia contribuíram para uma considerável melhoria do estatuto económico e político das mulheres em Portugal. A sua representatividade no parlamento nacional ascendeu de 5% em 1976 para o atual limiar da paridade, situando a taxa de feminização portuguesa no parlamento nacional acima da média mundial¹⁰²⁴, embora ainda abaixo da dos países do norte da Europa, que ronda os 40%. Não obstante, segundo BAUM e ESPÍRITO SANTO, a opção do

¹⁰²¹ A definição de “sistema eleitoral” de DIETER NOHLEN é a de “regras através das quais os eleitores expressam as suas preferências políticas, convertendo votos em mandatos parlamentares (no caso das eleições legislativas) ou em outros cargos políticos (no caso de eleições presidenciais, por exemplo)”. Cf. NOHLEN, D., Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença, Horizonte, 2007, p. 15 e NOHLEN, D., “Two incompatible principles of representation”, in LIJPHART, ARENDT e GROFMAN (orgs.), Choosing an electoral system: issues and alternatives, Praeger, 1984, págs. 83-90;

¹⁰²² Ou seja, fruto de uma distorção na conversão de votos em mandatos, que conceda um bônus aos mais votados e penalize os menos votados.

¹⁰²³ DUVERGER, M., *Os partidos políticos*, Gradiva, 1980.

¹⁰²⁴ Afirmação atualizada, com base nos dados até 2002 constantes de BAUM e ESPÍRITO-SANTO, 2004, op. cit.

legislador constituinte português por um sistema eleitoral proporcional com listas partidárias fechadas tem tido “consequências fortuitas” na representação parlamentar das mulheres¹⁰²⁵.

1.1.3. Quanto ao tipo de medida de discriminação positiva

As quotas de género podem assumir diversas formas¹⁰²⁶. A diferença entre legislação que preveja quotas de género e a que preveja sistemas de paridade é que as quotas são medidas legais temporárias de inclusão de uma proporção mínima do sexo sub-representado (por regra, entre 30% e 50%) nas listas de candidatos a uma eleição.

Os sistemas de paridade, pelo contrário, são regras permanentes que almejam uma igual representação de mulheres e homens nos corpos de decisão política. Idealmente, a representatividade de cada um dos sexos seria 50/50 mas poderá ser outra. A distinção decorre também do facto de os sistemas de paridade serem vinculativos para todos os partidos políticos enquanto as quotas partidárias são voluntariamente adotadas pelos partidos.

Identificam-se várias soluções adotadas pelos diversos países membros do CONSELHO DA EUROPA, sendo interessante averiguar os resultados que produzem em termos de representatividade das mulheres.

Atualmente, por referência ao número de mulheres eleitas para os parlamentos nacionais e segundo o mais recente relatório do CONSELHO DA EUROPA, o panorama da representatividade feminina segundo o tipo de quotas/sistemas de paridade adotados é o seguinte: (i) países apenas com quotas nos partidos políticos (29%); países com quotas/sistemas de paridade legais e quotas nos partidos políticos (26%); (iii) países apenas com quotas/sistemas de paridade legais (25%); (iv) países sem qualquer tipo de quotas/sistemas de paridade (23%). Tais resultados demonstram que, nos parlamentos nacionais, é a adoção de quotas no seio dos partidos políticos que gera os melhores *outcomes* de representatividade feminina, quase 4 p.p. superiores a qualquer outro sistema, mas também revelam que, por comparação com os resultados obtidos em países sem qualquer tipo de quotas ou sistemas de paridade, a clivagem já se mostra atenuada.

Em termos de variação, no entanto, no período compreendido entre 2003 e 2013, segundo dados da COMISSÃO EUROPEIA, verificou-se o seguinte: (i) a percentagem de mulheres nos 27

¹⁰²⁵ BAUM e ESPÍRITO-SANTO, 2004. op. cit., p. 267.

¹⁰²⁶ Cfr. a esse propósito, KROOK, M. L., *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, New York, Oxford University Press, 2009 e CONSELHO DA EUROPA, 2017, op. cit., p. 27.

Parlamentos nacionais dos países-membros da União Europeia aumentou, em média, 5 p.p.¹⁰²⁷; (ii) nos países que não possuem qualquer tipo de legislação de quotas, esta média é de apenas 2,3 p.p.; (iii) nos países que adotaram apenas quotas partidárias voluntárias, aquela média é de 3,5 p.p.; (iv) nos países com legislação de quotas pelo menos num ato eleitoral, a média é substancialmente superior, atingindo os 10.3 p.p.; (v) na Sérvia e na Macedónia, dois países candidatos a membros da União Europeia, verificou-se um impacto muito expressivo da adoção de legislação de quotas no nível de representatividade feminina no parlamento, tendo aumentado para o dobro e o triplo os níveis pré-existentes, que agora se situam ligeiramente acima dos 30%.

A grande maioria (75%) dos Estados-membros do Conselho da Europa já implementou alguma forma de quotas ou sistemas de paridade. Não obstante, em 2016, as posições de topo do poder político na Europa eram quase exclusivamente ocupadas por homens¹⁰²⁸. Nos países onde a percentagem de mulheres nos parlamentos regionais é mais elevada do que nos parlamentos nacionais, a diferença é residual, em nenhum caso superior a 5 p.p.. A percentagem média de mulheres nos parlamentos regionais em 2016 foi de 25,6%, sensivelmente idêntica à encontrada nos parlamentos nacionais¹⁰²⁹. Esta constatação contraria a teoria de que as mulheres tendem a ocupar mais as instituições com menos poder¹⁰³⁰. Acresce que nem todos os parlamentos nacionais dispõem de mais poder do que os parlamentos regionais¹⁰³¹. Claro que um nível mais elevado de mulheres nos parlamentos regionais em casos em que estes sejam menos importantes não deixa de ser positivo mas pode também significar que as mulheres são mais facilmente eleitas para instituições menos poderosas¹⁰³². Portugal surge bem classificado quanto ao número de mulheres nos parlamentos regionais. Porém, é provável que tal se deva mais à representatividade feminina nos parlamentos regionais do que nos órgãos locais. Oito Estados-Membros da União Europeia têm atualmente sistemas legislativos de quotas/paridade e cinco deles figuram entre os dez países que apresentam o maior progresso no nível de representatividade

¹⁰²⁷ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, 2013, op. cit. p. 25.

¹⁰²⁸ Menos de 11% dos países atingiram o mínimo de 40% para cada sexo, no que respeita a essas posições de topo. Segundo dados constantes de CONSELHO DA EUROPA, 2017, op. cit., a proporção média de mulheres chefes de Estado ou de governo, chefes de governos regionais e *mayors* situa-se abaixo dos 17%. Apenas 3 países atingiram os 40% de representação nos parlamentos regionais, os mesmos que quase atingiram os 40% também nos parlamentos nacionais: Bélgica (42%), Espanha (44,5%) e Islândia (44,1%). Apenas 4 países se situaram no intervalo entre 30% e 39,9% de representação feminina nos parlamentos regionais: Áustria, Alemanha, Reino Unido e Sérvia. Com exceção do Reino Unido, todos estes países se situaram no mesmo intervalo quanto aos parlamentos nacionais. Os sete países com menos de 20% nos parlamentos regionais (Azerbaijão, Bósnia Herzegovina, República Checa, Moldávia, Rússia e Eslováquia) foram também os países com os mais baixos níveis de mulheres nos parlamentos nacionais. Uma exceção foi a Itália que, contando apenas com 17,7% de mulheres nos parlamentos regionais, dispõe de 31,1% de mulheres no parlamento nacional. Uma diferença significativa entre os níveis regional e nacional verifica-se também na Moldávia, que tem a mais baixa percentagem de mulheres nos parlamentos regionais (2,9%) mas atinge os 20,8% no parlamento nacional.

¹⁰²⁹ Bélgica, República Checa, Grécia, Rússia e Reino Unido.

¹⁰³⁰ Nesta comparação, seriam os parlamentos regionais, com menos atribuições e competências e com menor capacidade financeira. Cfr. CELIS, K. e WOODWARD, A., "Flanders: Do It Yourself and Do It Better? Regional Parliaments as Sites for Democratic Renewal and Gendered Representation", in: José Magone (ed.) *Regional Institutions and Governance in the European Union*, Westport: Praeger, 2003, págs. 173-191.

¹⁰³¹ Constatou-se uma participação equilibrada, por exemplo, na Bélgica e na Espanha, onde os parlamentos regionais dispõem de poder considerável.

¹⁰³² Cfr. CONSELHO DA EUROPA, 2017, op. cit.

feminina desde 2003 e nenhum deles figura nos dez que apresentam o menor progresso a esse nível¹⁰³³. Portugal é dos poucos países que nunca tiveram uma mulher a chefiar o executivo regional. Porém, tal reveste-se de um significado pouco expressivo por se tratar de um Estado unitário, apenas com dois governos regionais¹⁰³⁴.

Em 2017, para as eleições regionais ou locais, apenas Portugal dispunha de um sistema de paridade com penalizações financeiras para situações de incumprimento. Os demais países-membros do Conselho da Europa previam já a *rejeição das listas*. À partida e sem dados adicionais, não é possível estabelecer uma relação de causalidade entre o tipo de sanções previstas nos dispositivos de paridade ou sistemas de quotas e a eficácia do instrumento. Verifica-se que existem países que adotaram a penalização financeira e apresentam uma percentagem de eleição de mulheres relativamente elevada face aos demais e outros que adotaram a medida de rejeição da lista e apresentam uma percentagem de eleição de mulheres muito baixa.

Em 2005, apenas 5 países membros do Conselho da Europa previam quotas nos sistemas eleitorais para a eleições nacionais. Destes, a Arménia não previa qualquer sanção, em caso de incumprimento, e apenas a França previa a *penalizações financeiras* como sanção para as listas incumpridoras. Os demais países tinham adotado a *rejeição das listas*. Em 2016, 16 países já previam a sanção de rejeição e apenas 5 países mantinham as penalidades financeiras, entre os quais Portugal¹⁰³⁵.

As políticas de igualdade resultam de uma relação dinâmica de atores e fatores institucionais e estratégicos. Não são meramente produto unilateral de um ou de outro¹⁰³⁶. Esta perspetiva procura a compreensão do processo que culmina nas políticas públicas de paridade, como a constante da Lei da Paridade, no procedimento de ações que se sucedem no tempo, embora não fique presa às limitações das análises sequenciais. MONTEIRO¹⁰³⁷ analisou a Lei da Paridade, adotando a abordagem do feminismo

¹⁰³³ Na Irlanda, o sistemas de quotas apenas foi introduzido em 2012 e, à data do relatório da Comissão Europeia, não tinha ainda produzido efeitos em qualquer ato eleitoral e, na Polónia, a legislação entrou em vigor pouco antes do ato eleitoral de 2011 e o sucesso limitado que se verificou neste país ficará certamente a dever-se à falta de obrigatoriedade de posicionamento das candidatas nas listas.

¹⁰³⁴ Já o mesmo não pode dizer-se da Espanha, um país fortemente regionalizado, que em 2005 e 2006, contava somente 5.3% de mulheres a presidir aos Governos Regionais, número que se elevou para 21.1% em 2016. A Áustria e a Bélgica são dois casos em que é necessário atentar, uma vez que vieram a diminuir a representação feminina na liderança dos Governos Regionais, de 22.2% e 20%, respetivamente, para 0%, ou seja, deixaram de ter mulheres nessas posições. A Dinamarca, apesar de apresentar o decréscimo mais acentuado (32.3 p.p.) continua a ser o país com maior representatividade de mulheres (60%). Apresenta hoje, na verdade, uma situação mais equilibrada em termos de género do que a que detinha em 2005.

¹⁰³⁵ Albânia, Arménia, Bélgica, Bósnia Herzegovina, Croácia, França, Geórgia, Grécia, Irlanda, Montenegro, Polónia, Portugal, San Marino, Sérvia, Eslovénia, Espanha e ex-República Jugoslava da Macedónia. Portugal era, até à entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, o único país que previa penalizações financeiras para a violação da Lei da Paridade. A grande maioria dos países simplesmente já não aceitava as listas violadoras. A alteração à Lei da Paridade introduzida pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, veio consagrar precisamente essa alteração, passando a cominar-se a violação da paridade com a *rejeição da lista*.

¹⁰³⁶ Cfr. PETERS, B. G. e PIERRE, J. (ed.) Handbook of Public Policy, 2006.

¹⁰³⁷ Cfr. MONTEIRO, 2011, op. cit., p. 31.

de Estado¹⁰³⁸ e explorando o papel do principal mecanismo oficial para a igualdade em Portugal como um portador decisivo das reivindicações feministas perante o Estado¹⁰³⁹.

Segundo a COMISSÃO EUROPEIA¹⁰⁴⁰ ainda é necessário incrementar a igualdade de género a nível da política local, sobretudo porque muitas das decisões com impacto direto na vida quotidiana dos cidadãos são tomadas por órgãos deste nível de governação. A diversidade de sistemas e modelos de governo local nos diversos países da União Europeia e a falta de uma abordagem sistemática desta matéria dificulta a comparabilidade dos dados relativos ao número de mulheres e homens envolvidos na política local¹⁰⁴¹. A baixa representatividade das mulheres neste nível de governação é um fenómeno global, sendo muito semelhantes os valores médios referidos com os apurados em Portugal, ao nível da representatividades nos órgãos deliberativos locais. A tendência de crescimento que seria expectável tem sido contrariada em diversos países, onde se verificou mesmo um decréscimo na representatividade das mulheres a nível local, como sucedeu na Arménia, Chipre, Irlanda e Letónia.

Num primeiro vislumbre, Portugal parece personificar uma paridade formalmente perfeita: o instrumento legal de paridade previa uma percentagem de 33% do sexo menos representado e o Parlamento nacional integra um número muito próximo de 33% de mulheres eleitas. Uma análise superficial ditaria que não existe desigualdade de género na política portuguesa. Esta leitura não pode, no entanto, ser feita de forma tão simples e já se demonstrou que tal não corresponde à realidade.

A baixa representatividade feminina é produto de um conjunto de fatores que, no contexto de cada país, podem articular-se entre si de diversas formas e ter, por isso, pesos diversos¹⁰⁴². O Parlamento nacional português é composto por 230 deputados, no âmbito do qual 33% são mulheres, o que equivale, em números absolutos, a 81 mulheres¹⁰⁴³.

¹⁰³⁸ Na perspetiva de MC BRIDE, D. E., STESON, D, e MAZUR, A., *Comparative state feminism*, Sage Publications, Universidade de Michigan 1995.

¹⁰³⁹ Cfr. Cfr. MONTEIRO, 2011, op. cit.

¹⁰⁴⁰ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, 2017, op. cit.

¹⁰⁴¹ Ainda assim, a Comissão recolhe informação sobre o número de mulheres e homens eleitos maiores e deputados municipais em cada país, com periodicidade bial. Os últimos dados, de maio de 2015, revelam que 35,30% dos membros das assembleias locais nos países da União são mulheres. Em França e na Suécia, tais assembleias incluem, pelo menos, 40% de indivíduos de cada género mas na Grécia, Croácia e Chipre, mais de 80% dos deputados locais são homens. O número total relativo aos países da União Europeia é largamente influenciado pelo contributo da França que, se excluída da análise, faz cair aquele total em 29%¹⁰⁴¹. Também o Conselho da Europa reuniu e tratou dados sobre a representatividade das mulheres a nível local. A média de representatividade das mulheres no poder local ao nível dos países do Conselho da Europa situava-se perto dos 10% em 2005 e atingiu, em 2016, meramente os 13,40%.

¹⁰⁴² A solução constitucional adotada em Timor-Leste, fortemente influenciada pelo ordenamento jurídico português, contemplou, todavia, ao contrário deste, a *rejeição* das listas violadoras da quota mínima de mulheres candidatas, efetivas e suplentes. Como sucede em tantos outros países, é no domínio da participação política que as mulheres timorenses conhecem uma mais clara melhoria de estatuto. O artigo 12.º, n.º 3 da Lei Eleitoral para o Parlamento Nacional, na recente redação que lhe foi dada pela Lei n.º 9/2017, de 5 de maio (Quarta Alteração à Lei n.º 6/2006, de 28 de dezembro - Lei eleitoral para o Parlamento Nacional) por exemplo, fixa uma quota mínima de mulheres a integrar as listas de candidatos efetivos e suplentes, devendo estas "incluir, pelo menos, uma mulher por cada conjunto de três candidatos, *sob pena de rejeição*". Seguindo uma tendência mundial das modernas legislações eleitorais, a alteração de 2017 pretende dar um incentivo concreto à participação política das mulheres através da sua inclusão obrigatória nas listas de candidatos e da sua *substituição por candidato do mesmo género* em caso de ocorrência de vaga. Como se verá, trata-se de uma solução que não vingou em Portugal. Cfr. JERÓNIMO, P., *Os Direitos Fundamentais na Constituição da República Democrática de Timor-Leste e na jurisprudência do Tribunal de Recurso*, Almedina (Ed.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, 2012.

¹⁰⁴³ Dados constantes de <http://www.parlamento.pt/DeputadoGP/Paginas/Deputados.aspx>, recolhidos em 24 de janeiro de 2018.

Ampliando o ângulo do olhar para as autarquias locais, compostas por um universo de 308 municípios e 3.091 freguesias, em cada um dos quais são eleitos dois tipos de órgãos colegiais e, além destes, os respetivos Presidentes do executivo. O cumprimento do limiar mínimo de paridade (ainda que por referência apenas a 33%) implica, neste cenário, a eleição de um número absoluto de mulheres muitíssimo mais elevado: 1.121 mulheres, contabilizando apenas os Presidentes e nem tão-pouco os órgãos colegiais.

A análise da realidade ao nível do poder local revela a paridade como um objetivo muito mais distante e difícil de alcançar.

1.2. Leis de valor reforçado

A matéria relativa à eleição dos órgãos das autarquias locais é da reserva absoluta da Assembleia da República e, como matéria eleitoral, reclama por imperativo constitucional uma forma específica de produção: a de *Lei Orgânica* que, por isso, possui *valor reforçado*, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 112.º da CRP.

O artigo 112.º da CRP concretiza alguns dos princípios fundamentais do Estado de direito democrático nomeadamente, para o que ora importa, os princípios da tipicidade das leis e o da hierarquia das fontes, no âmbito dos quais, como sublinham CANOTILHO e MOREIRA, a Constituição estabelece uma relação hierárquica entre os vários tipos de atos normativos, consubstanciando uma norma concretizadora da vinculação constitucional do legislador quanto à produção normativa¹⁰⁴⁴.

Trata-se da categoria de atos normativos legislativos que a Constituição denomina, no artigo 112.º, n.º 3, como “leis de valor reforçado” e que abrange três espécies distintas: (i) leis que, pela sua “relevância político-constitucional”¹⁰⁴⁵, revetem uma forma específica e que seguem um procedimento especial, estando sujeitas a um regime específico de aprovação e que exigem a conformidade consigo das leis comuns, como é o caso das leis orgânicas; (ii) as leis para cuja aprovação seja exigida uma maioria qualificada de dois terços e (iii) as leis cujo conteúdo se imponha a outras leis.

O n.º 2 do artigo 166.º especifica expressamente quais os atos que revestem esta natureza de ato normativo: os previstos nas alíneas a) a f), h), j), primeira parte da alínea l), q) e t) do artigo 164.º e no artigo 255.º. Entre estes atos encontram-se várias das matérias abrangidas no objeto da presente tese, designadamente a eleição dos órgãos do poder local.

¹⁰⁴⁴ Cfr. CANOTILHO e MOREIRA, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, 2010, op. cit. p. 52.

¹⁰⁴⁵ *Idem*, p. 57.

Nesse contexto, tanto o regime eleitoral das autarquias locais como o regime de paridade para a eleição dos respetivos órgãos reclamam a forma de Lei Orgânica. Dentro da constelação de atos legislativos, numa evidenciação que a revisão constitucional de 1997 veio acentuar, há alguns deles que, embora permaneçam na esfera da lei ordinária, assumem uma especial força vinculativa de outros atos legislativos.

A Lei da Paridade foi, assim, aprovada por meio de Lei Orgânica, facto que se reveste da maior importância e poderia mesmo fundamentar a resolução de algumas questões interpretativas de relevo, nomeadamente a que se anteviu com a publicação da Proposta de Lei n.º 117/XIII.

Em caso de impedimento definitivo ou renúncia, a Proposta previa a substituição por candidato do mesmo sexo. Atualmente, a Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, veio eliminar essa obrigatoriedade. Colocou também termo às dúvidas suscitadas pela manutenção em vigor do disposto no artigo 79.º da Lei n.º 169/99.

Porém, caso tivesse vingado o teor da Proposta de Lei, vigorariam disposições incompatíveis na lei ordinária: (i) no artigo 79.º da Lei n.º 169/99 e no artigo 14.º da LEOAL, em que se prevê a regra de substituição pelo *candidato imediatamente seguinte* na ordenação da lista e, portanto, qualquer que seja o seu sexo, e (ii) na Lei da Paridade, em que se passaria a prever a substituição pelo *candidato seguinte do mesmo sexo*.

Ora, o carácter de *lei de valor reforçado* da Lei da Paridade seria apto a resolver o conflito entre esta e a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro mas já não aquele outro e idêntico conflito entre esta e o artigo 14.º da LEOAL, porquanto esta, enquanto lei sobre matéria eleitoral, reveste também a forma de Lei Orgânica.

2. A Lei da Paridade

2.1. Os trabalhos preparatórios: o Projeto de Lei n.º 224/X

Até 1997, a questão da desigualdade de género era tratada constitucionalmente sob o signo genérico da igualdade de todos os cidadãos perante a lei, sem especificação de igualdade de direitos entre mulheres e homens.

Em 1997, a quarta revisão constitucional¹⁰⁴⁶ veio especificar que o princípio da igualdade material reclama do Estado a efetivação da igualdade entre homens e mulheres, abrindo assim caminho à possibilidade de adoção de medidas de discriminação positiva¹⁰⁴⁷. Na sequência destas novas disposições, o Governo solicitou a intervenção de um grupo trabalho, que integrou autores como JORGE MIRANDA, VITAL MOREIRA, LUÍSA DUARTE, MRIA LÚCIA AMARAL e LEONOR BELEZA¹⁰⁴⁸, no sentido de proporem medidas para uma participação mais efetiva das mulheres na vida política, com o propósito de serem integradas na Lei Eleitoral em preparação.

Deste estudo, publicado em 1999, resultaram várias propostas inovadoras que acabariam por não ser aprovadas no Parlamento mas que tiveram repercussões quase imediatas tendo o Governo apresentado, ainda em 1998, duas iniciativas legislativas à Assembleia da República no âmbito da promoção da participação política feminina:

(i) Em 1998, a Proposta de Lei 169/VII¹⁰⁴⁹, inserida na Lei Eleitoral para a Assembleia da República, que propunha a regulamentação do artigo 109.º da Constituição, mediante a criação de um mecanismo que obrigasse à introdução de um mínimo de 25% de candidatos de cada sexo nas listas, *sob pena de rejeição*. Previa ainda uma penalização financeira do partido cujos grupos parlamentares não tivessem um mínimo de 25% de eleitos de cada sexo. A proposta foi rejeitada, apenas com os votos favoráveis do PS;

(ii) Em 1998¹⁰⁵⁰, o Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 194/VII¹⁰⁵¹ à votação da Assembleia da República, segundo a qual, nos quatro anos eleitorais seguintes, cada uma das listas de candidatura apresentadas para as eleições legislativas e Parlamento Europeu, não poderiam conter nos lugares efetivos mais do que, sucessivamente: a) 75% de candidatos de um dos sexos, no primeiro e segundo ato eleitoral posterior à entrada em vigor da lei; b) 66,7% de candidatos de um dos sexos, no terceiro e no quarto ato eleitoral posterior à entrada em vigor da lei. Para esse efeito, as listas não poderiam conter sucessivamente mais de três e mais de dois candidatos do mesmo sexo colocados consecutivamente na ordenação da lista. A consequência prevista para a inobservância do regime proposto era a *rejeição da lista*. A proposta previa um período de vigência temporário e foi rejeitada, apenas com os votos a favor do Partido Socialista;

¹⁰⁴⁶ Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro. Quarta Revisão da Constituição, Diário da República, I Série I, n.º 218, págs. 5130-5196

¹⁰⁴⁷ Nomeadamente com o aditamento da alínea h) ao artigo 9.º.

¹⁰⁴⁸ Este grupo integrava Jorge Miranda, Vital Moreira, Luísa Duarte, Lúcia Amaral e Leonor Beleza, e ainda 50 Organizações não-Governamentais que pertenciam ao Conselho Consultivo da Comissão para a Igualdade e Direitos da Mulher e o resultado dos respetivos estudos deu origem à publicação da obra "Democracia com mais Cidadania" (CANAS, V., BARROS, J. de, AMARAL, L., DUARTE, L., MIRANDA, J., MOREIRA, V. e BELEZA, L., *Um Passo Mais na Qualidade da Democracia. Democracia com Mais Cidadania*. Lisboa: INCM, 1998.

¹⁰⁴⁹ Proposta de Lei n.º 169/VII, DAR II Série-A, n.º 41 de 2 de Abril de 1998.

¹⁰⁵⁰ Durante a VII Legislatura, que decorreu entre 1995 e 1999, na sequência da eleição de 1 de outubro de 1995.

¹⁰⁵¹ Proposta de Lei n.º 194/VII, DAR II série-A, n.º 68/VII/3ª de 1998-07-09, págs.1601-1603

(iii) Na VIII legislatura¹⁰⁵² o Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 40/VIII, de conteúdo idêntico ao que posteriormente veio a integrar o Projeto de Lei n.º 224/X¹⁰⁵³. O Bloco de Esquerda apresentou, na mesma altura, o Projeto de Lei n.º 388/VIII¹⁰⁵⁴ preconizando que apenas fossem aceites listas candidatas à Assembleia da República, assembleias legislativas regionais, Parlamento Europeu e Autarquias Locais que tivessem uma representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos, sendo essa representatividade integradora do conceito de *paridade*.

Todas as três iniciativas assentaram a sua fundamentação jurídico-constitucional nos artigos 9.º e 109.º da CRP. Nenhuma destas propostas previa um limite temporal de vigência, sendo portanto configuradas como medidas definitivas de paridade.

Segundo VITAL MOREIRA¹⁰⁵⁵ a inexistência de um mínimo de medidas de ação positiva constitui, a partir da Quarta Revisão Constitucional, *inconstitucionalidade por omissão*.

Na verdade, se até então, não existia uma norma programática que impusesse especificamente ao Estado a tarefa de concretização da igualdade efetiva entre os sexos, a partir da introdução da alínea h) no artigo 9.º e da nova redação do artigo 109.º, essa obrigação tornou-se inequívoca.

Antes da revisão, a própria constitucionalidade de medidas de discriminação positiva era discutível¹⁰⁵⁶. As novas normas constitucionais introduzidas na revisão de 1997 acabariam por ser regulamentadas por dois instrumentos legais: a Lei dos Partidos Políticos, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto¹⁰⁵⁷ e a Lei da Paridade, constante da Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto.

No que diz respeito à Lei dos Partidos Políticos, é de salientar o disposto no artigo 29.º¹⁰⁵⁸, que estabelece que os estatutos de tais organizações devem assegurar uma participação direta, ativa e equilibrada de mulheres e homens na actividade política e garantir a não discriminação em função do sexo no acesso aos órgãos partidários e nas candidaturas apresentadas. Neste domínio, não foram todavia determinadas quotas ou medidas de paridade.

¹⁰⁵² A VIII legislatura decorreu entre 1999 e 2002, na sequência da eleição de 10 de outubro de 1999.

¹⁰⁵³ No artigo 2.º, n.º 3 do Projeto n.º 224/X, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, era feita referência não só aos círculos plurinominais mas também aos círculos uninominais: “Nas eleições em que haja círculos uninominais, a totalidade de candidatos efetivos no conjunto do círculo parcial e respetivos círculos uninominais, bem como a totalidade de candidatos suplentes, têm de assegurar a representação mínima de cada um dos sexos prevista no n.º 1.”

¹⁰⁵⁴ Denominado “Medidas ativas para um equilíbrio de género nos órgãos de decisão política”.

¹⁰⁵⁵ MOREIRA, V., O artigo 109.º da CRP e a igualdade de homens e mulheres no exercício de direitos cívicos e políticos, in CANAS, V., BARROS, J. de, AMARAL, L., DUARTE, L., MIRANDA, J., MOREIRA, V. e BELEZA, L., Um Passo Mais na Qualidade da Democracia, *Democracia com Mais Cidadania*, Lisboa, INCM, 1998, INCM, p. 47 - 64.

¹⁰⁵⁶ Não é líquido que o artigo 13.º da CRP, na versão originária, admitisse a introdução no ordenamento jurídico de qualquer medida de discriminação positiva destinada a atenuar a desigualdade de género em desfavor das mulheres.

¹⁰⁵⁷ Diário da República, Série I-A, n.º 193, págs. 5306-5310.

¹⁰⁵⁸ Na versão originária, constando hoje do artigo 28, por força da alteração introduzida pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril.

Na Lei da Paridade, foi estabelecido um sistema de proteção do posicionamento dos candidatos do sexo menos representado nas listas, o denominado sistema de *fecho éclair* que veda a introdução, nas listas plurinominais, de mais de dois candidatos do mesmo sexo em lugares consecutivos. O facto de haver lugar à aplicação de sanções de carácter pecuniário, em caso de incumprimento, foi à data apresentado como especialmente importante por reforçar a necessidade de cumprimento da legislação. Porém, a evidência demonstra hoje que este tipo de sanções se revelou substancialmente ineficaz, sobretudo nas eleições locais uma vez que, em 2013, todos os partidos violaram a Lei da Paridade e, no ato eleitoral seguinte, apenas dois não registaram qualquer violação.

A denominada *Lei da Paridade* veio a ser produto de uma iniciativa apresentada no Parlamento em 8 de março de 2006: o Projeto de Lei n.º 224/X. Descrevendo Portugal como um país que se encontrava numa fase intermédia de maturidade democrática, propícia à introdução de instrumentos que garantissem uma efetiva participação e representação dos géneros, a exposição de motivos do Projeto de Lei localizava Portugal, em 2006, longe dos valores da paridade que equivaliam às percentagens de feminização que os países nórdicos apresentavam nos anos 70 do século XX.

Os baixos níveis de representatividade das mulheres no poder local foram também considerados como fundamento do projeto submetido à Assembleia da República para votação, embora não constassem dos projetos do Partido Socialista nem do Bloco de Esquerda¹⁰⁵⁹. No relatório, não é feita qualquer referência ao Presidente da Câmara. Ao contrário do que poderia pensar-se, tal ausência não fica a dever-se ao facto de se analisarem unicamente órgãos eleitos diretamente: o Governo não é eleito diretamente e é expressamente referida a ausência de medidas de paridade que o abranjam. Ora, o Primeiro-Ministro, contrariamente ao que sucede com o Presidente de Câmara, não é eleito diretamente nem emerge sequer do cabeça de lista do partido mais votado¹⁰⁶⁰ e nem sequer necessariamente do partido mais votado. Face a tudo isto, a necessidade de justificação da não abrangência do Presidente da Câmara por medidas de paridade era ainda mais marcante. Porém, tal não é sequer mencionado no diploma.

Entendendo a busca efetiva da paridade como um imperativo constitucional imposto pela norma do artigo 109.º, que consagrou a participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política como

¹⁰⁵⁹ Com base em dois estudos publicados pelo STAPE em 1997 e 2001, acrescentaram-se dados relativos à representatividade das mulheres nos órgãos autárquicos (assembleia municipal, câmara municipal, assembleia de freguesia e junta de freguesia) demonstrativos de que a participação feminina era maior nos órgãos deliberativos do que nos executivos. E a este propósito, acrescentou a relatora, Odete Santos: "... as mulheres estão mais disponíveis para cargos que lhes permitam continuar a enfrentar as tarefas domésticas, as tarefas resultantes da vida familiar." - cfr. STAPE, Perfil do Autarca e Projeto de Lei 224/X.

¹⁰⁶⁰ Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 187.º da CRP, o Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente da República, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e *tendo em conta os resultados eleitorais*. Podendo entender-se, antes das últimas eleições legislativas, que esta expressão deveria ser interpretada no sentido de "partido mais votado", a partir dali tal interpretação resultou cabalmente afastada, sendo hoje claro que o Primeiro-Ministro *pode não ser o cabeça de lista do partido mais votado*.

condição e instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático e impôs à lei a promoção da igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos, o Partido Socialista propôs o estabelecimento de uma quota mínima de 33% de representação nas listas para a Assembleia da República, Parlamento Europeu e Autarquias Locais.

A nova redação conferida ao artigo 109.º da Constituição implicava, na interpretação do PS, mais do que uma simples repetição por via legislativa do princípio da igualdade e de acesso a cargos políticos mas antes a promoção de medidas tendentes a uma igualdade efetiva. Não se trata de uma mera faculdade, mas de um verdadeiro dever de legislar por lei da Assembleia da República, em matéria da sua reserva absoluta e sob a forma de lei orgânica, por estarem em causa medidas que contendem com matérias eleitorais e dos partidos políticos.

No quadro do aprofundamento da democracia política, a revisão da Constituição passa a exigir um instrumento legal que efetive a participação tanto de homens como de mulheres na vida política portuguesa¹⁰⁶¹. Nesse contexto, o artigo 1.º do Projeto de Lei 224/X estabelecia o princípio sobre o qual viria a assentar a restante moldura paritária: “As listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a promover a paridade entre homens e mulheres”. O princípio era concretizado depois, no artigo 2.º, que definia como *paridade* a representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos nas listas¹⁰⁶² e impunha o sistema de *fecho éclair*, impedindo a inserção de mais de dois candidatos do mesmo sexo na ordenação da lista, nos círculos plurinominais.

A Lei da Paridade resultou, assim, da aprovação do Projeto de Lei n.º 224/X, tendo contado com os votos a favor do Partido Socialista (PS), abstenção do Bloco de Esquerda (BE) e votos contra do Partido Social Democrata (PSD), Centro Democrático Social (CDS), Partido Comunista Português (PCP) e Partido Ecologista os Verdes (PEV)¹⁰⁶³ assinalável pela transformação que promoveu num sistema eleitoral que, até ali, tinha sobrevivido imune a alterações por inércia do sistema de interesses instalados¹⁰⁶⁴.

O Projeto foi posteriormente vetado pelo Presidente da República. A fundamentação do veto político consistiu no entendimento de que, não obstante o aumento da participação das mulheres na vida política seja um pilar fundamental da qualidade da democracia portuguesa e que, à luz do artigo 109.º da CRP, seja obrigação do legislador a remoção de discriminações negativas em razão do sexo no acesso

¹⁰⁶¹ Preâmbulo do Projeto de Lei n.º 224/X.

¹⁰⁶² Paridade, para efeitos da lei, é a representação mínima de 33% de cada um dos sexos. Entendeu-se que o mínimo de 33% de cada sexo constituía o *limiar de paridade*, ou seja, “o nível a partir do qual é possível uma representação efectiva e eficaz da humanidade no seu conjunto e uma expressão das suas vertentes masculina e feminina”.

¹⁰⁶³ O Projeto de Lei tinha sido votado na generalidade em 30 de Março de 2006 e aprovado com os votos a favor do PS e BE e votos contra do CDS-PP, PSD, PCP e PEV. A votação final global teve lugar no dia 20 de Abril de 2006, tendo o Projeto sido aprovado e mantendo-se as mesmas decisões partidárias.

¹⁰⁶⁴ Cfr. CRUZ, 2000 e JALALI, 2007 *apud* MONTEIRO, 2001, op. cit., p. 31.

a cargos políticos e a promoção da igualdade no exercício dos direitos políticos, o artigo 3.º do Projeto de Lei, na parte em que previa a *rejeição das listas*, comprimia desproporcionadamente e sem fundamento razoável outros valores de relevo político e constitucional que merecem ser acautelados¹⁰⁶⁵.

Não obstante a observação do Presidente da República, a verdade é que, segundo dados de 2017 da Comissão para a Igualdade de Género, Portugal era já o único país¹⁰⁶⁶ a consagrar apenas penalizações financeiras para a violação da Lei da Paridade, visto que a grande maioria dos países, nessa altura, simplesmente já não aceitava a submissão a sufrágio de listas violadoras¹⁰⁶⁷.

2.2. A Lei da Paridade: Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto

Analisa-se, de uma perspetiva crítica, as medidas de discriminação positiva – as denominadas *affirmative actions* – de adoção claramente recomendada por diversas fontes internacionais analisadas na Parte II e materializadas, em Portugal e no que respeita aos cargos políticos de eleição, na Lei da Paridade, procurando perceber-se se foram eficazes na Administração Local e, em caso afirmativo, se se revelam adequadas e suficientes à promoção do princípio da igualdade.

A introdução de mecanismos legais de paridade tem sido defendida como necessária em *todos os níveis* de tomada de decisão, nomeadamente nos órgãos eletivos, na administração pública, nos parceiros sociais, nas empresas públicas, no setor financeiro, nas principais empresas privadas e também *nos partidos políticos*, por se entender que só assim as perspetivas e expectativas de mulheres e homens são equitativamente representadas e tomadas em conta no processo de decisão.

Nesse sentido, foi recentemente efetivada a *revisão da Lei da Paridade*, cujas virtualidades se mostravam esgotadas, nomeadamente por ter produzido resultados inferiores à meta de 33% nela estabelecida que já era, por si, pouco ambiciosa, preconizando um regime sancionatório que se revelou de reduzida eficácia.

Os métodos eletivos aplicáveis para a atribuição de mandados aos vários níveis jogam também um papel fulcral na participação das mulheres no poder e tomada de decisão, facilitando ou dificultando a seleção, candidatura e eleição de mulheres. A cultura organizacional e de intervenção dos partidos

¹⁰⁶⁵ O artigo 3.º do Projeto de Lei, causador do veto presidencial, sob epígrafe *Notificação do mandatário*, previa a notificação do mandatário de uma lista que não observasse a paridade, para proceder à sua correção, no prazo estabelecido na Lei Eleitoral e cominava a inobservância de tal correção com a *rejeição da lista*: (Notificação do mandatário): No caso de uma lista não observar o disposto na presente lei, o mandatário é notificado, nos termos fixados na lei eleitoral, aplicável, para proceder à sua correção no prazo estabelecido na mesma lei, sob pena de rejeição da lista em causa.

¹⁰⁶⁶ Em Espanha, França, Bélgica, Grécia, Sérvia e Bósnia Herzegovina, a sanção prevista é a rejeição das listas. Em Itália, a sanção prevista está configurada como *other*, não consistindo nem na penalização financeira nem na rejeição das listas. Portugal é o único país que prevê a penalização financeira.

¹⁰⁶⁷ Constantes do Relatório do CONSELHO DA EUROPA, 2017, op. cit. p. 41.

parlamentares tradicionais constitui igualmente um importante obstáculo à participação das mulheres na vida política, ao perpetuar regras de funcionamento que não levam em conta as suas ideossincrasias.

Os partidos políticos podem atuar *a contrario* dos compromissos assumidos por Portugal no que respeita à garantia dos direitos das mulheres e à realização da igualdade, e se lhes cabe o papel de protagonistas da alternância democrática, são também titulares das maiores responsabilidades em matéria de ajustamento do sistema e da arquitetura democrática às legítimas expectativas das cidadãs e dos cidadãos para que se evite o atual desfasamento na representação democrática, entre eleitores e representantes que, por sua vez, conduz ao progressivo alheamento da coisa pública e, depois, à crescente e perigosa descredibilização da própria democracia.

As desigualdades denunciadas nas onze *áreas críticas* da Plataforma de Ação de Pequim ilustram a necessidade da recomposição urgente de todos os níveis de poder à luz do princípio da paridade. A par de decisões concretas tendentes à eliminação da pobreza, à garantia da educação e cuidados de saúde, à erradicação da violência contra as mulheres, é necessário que simultaneamente se assegure a paridade em todas as instâncias onde aquelas decisões são tomadas.

2.3. Alteração à Lei da Paridade: a Proposta de Lei n.º 117/XIII

Na Reunião Plenária da Assembleia da República de 20 de abril de 2108, foram discutidos e votados três diplomas relativos à promoção da igualdade de género¹⁰⁶⁸ tendo as duas primeiras sido aprovadas na generalidade e a última rejeitada: (i) a *Proposta de Lei n.º 116/XIII*, que estabelece o regime de representação equilibrada entre homens e mulheres no pessoal dirigente e nos órgãos da Administração Pública, incluindo as instituições do ensino superior e as associações públicas como as ordens profissionais; (ii) a *Proposta de Lei n.º 117/XIII*, que altera a Lei da Paridade; (iii) a *Proposta de Lei n.º 833/XIII*, que assegura medidas de promoção da igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no exercício de cargos dirigentes¹⁰⁶⁹.

Em 2018, ocorreram diversas alterações em áreas relevantes e com impacto no objeto de estudo desenvolvido na presente tese. No Dia Internacional da Mulher¹⁰⁷⁰ desse ano, o Conselho de Ministros aprovou um conjunto de diplomas que “renovam e confirmam o compromisso do Governo na

¹⁰⁶⁸ Diário da Assembleia da República (DAR) I Série, n.º 75, p. 31-33

¹⁰⁶⁹ Procedendo à sétima alteração da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração Pública.

¹⁰⁷⁰ O Dia 8 de março foi instituído Internacional da Mulher pela ONU em 1975.

implementação de políticas públicas que promovam a igualdade e não discriminação como condição de progresso e de desenvolvimento¹⁰⁷¹.

Foram assim aprovadas em Conselho de Ministros¹⁰⁷² duas Propostas de Lei: (i) uma que alterava a Lei da Paridade, a Proposta de Lei n.º 117/XIII; e (ii) outra que estabelecia o regime de representação equilibrada entre homens e mulheres no pessoal dirigente e nos órgãos da Administração Pública, incluindo as instituições do ensino superior e as associações públicas como as ordens profissionais, a Proposta de Lei n.º 116/XIII.

Segundo a fundamentação apresentada pelo Governo, o diploma relativo ao regime da representação equilibrada entre homens e mulheres no pessoal dirigente e nos órgãos da Administração Pública visava corrigir o desequilíbrio ainda existente e cumprir o objetivo, inscrito no Programa de Governo, de promover a participação das mulheres em lugares de decisão na atividade política e económica.

Sobre a alteração à Lei da Paridade, da fundamentação do Governo destaca-se o reconhecimento quanto ao poder local de que, apesar do progresso verificado desde a entrada em vigor em 2006, se impunha corrigir o défice de representação nos pequenos círculos eleitorais e nos órgãos das autarquias locais de menor dimensão. Mas apenas se encontra isso, fazendo crer que a situação de paridade no poder local estava já perfeitamente realizada.

O XXI Governo Constitucional assumiu, no seu programa, o objetivo de promover a participação das mulheres em lugares de decisão na atividade política e económica. Expressando o pressuposto de que a promoção da igualdade entre homens e mulheres constitui uma das tarefas fundamentais do Estado, prevista na alínea h) do artigo 9.º da Constituição, o Governo identificou um progresso desde a entrada em vigor da Lei da Paridade¹⁰⁷³ mas aponta insuficiências que localiza sobretudo nos pequenos círculos eleitorais e nos órgãos das autarquias locais de menor dimensão, circunscrevendo o défice de representação que se propõe corrigir ao que daí resulta.

A exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 117/XIII que o Governo apresentou contém, como fundamentos para a necessidade de legislar sobre a paridade, em síntese, os seguintes argumentos: (i) atender aos critérios recomendados pelas organizações internacionais, designadamente na Recomendação (2003)3 do Conselho da Europa, que determina que a representação de cada um dos sexos em qualquer órgão de decisão da vida política ou pública não deve ser inferior a 40%; (ii) a

¹⁰⁷¹ Cfr. nota de imprensa da Ministra da Presidência e Modernização Administrativa.

¹⁰⁷² Aprovadas posteriormente na generalidade, em 20 de abril, pela Assembleia da República:

¹⁰⁷³ Nomeadamente porque, por efeito do disposto na Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, se aprofundou a promoção do equilíbrio da participação de homens e de mulheres nos órgãos eletivos dos vários níveis territoriais do poder político, designadamente da Assembleia da República, que atingiu os 33% de mulheres em 2015, e do Parlamento Europeu, que atingiu os 38% de mulheres em 2014.

aproximação do ciclo eleitoral de 2019 que impõe um aprofundamento da Lei da Paridade; (iii) a Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de maio, já dera início a esse processo, alargando o âmbito de aplicação da Lei da Paridade às freguesias com 750 ou menos eleitores e aos municípios com 7500 ou menos eleitores; (iv) a CRP não se bastou com a igualdade de direitos nem sequer com uma igualdade de oportunidades, apontado claramente para a necessidade de uma *política ativa de igualdade*, legitimando a chamada *ação positiva* na promoção de níveis efetivos de igualdade; (v) A igualdade efetiva entre homens e mulheres *no acesso a cargos políticos eletivos* constitui um fator de representatividade acrescida e de maior legitimação política das instituições democráticas.

Aprovada na generalidade na reunião plenária n.º 75 da Assembleia da República em 20 de abril de 2018, a Proposta de Lei n.º 117/XIII não reuniu consenso, nem entre os diversos partidos políticos nem no seio dos partidos, havendo deputados a votar em sentido diverso do respetivo grupo parlamentar, nos casos em que existiu liberdade de voto.

As alterações preconizadas na Proposta, como se verá, não vieram a ser integralmente acolhidas na versão em vigor da Lei da Paridade. Impõe-se, para que melhor se apreenda o posterior desenvolvimento legislativo e o que ele vem a significar de retrocesso, uma análise e comentário, ainda que resumidos, das principais medidas preconizadas na Proposta:

- (i) **Aumento do limiar de paridade:** o limiar mínimo de representação de cada um dos sexos passa dos atuais 33% para 40% nas listas a apresentar para o Parlamento Europeu, para a Assembleia da República, para as câmaras e assembleias municipais, assembleias de freguesia e para os vogais das juntas de freguesia. A rejeição das listas violadoras é uma medida positiva e a única eficaz. Conforme se apurou na Parte I supra, todos os partidos políticos, incluindo os Grupos de Cidadãos, violaram a Lei da Paridade, não tendo as sanções financeiras sido suficientemente dissuasoras. Tal significa que listas violadoras foram efetivamente sujeitas a votação. Tal traduz-se num indesejável afastamento da paridade: a apresentação a escrutínio de listas conformes com a Lei da Paridade não é, por si só, garantia de que os resultados eleitorais espelhem essa paridade. As eleições autárquicas são disso prova, uma vez que continuam a devolver resultados marcadamente desequilibrados, sobretudo no que respeita ao cargo de Presidente da Câmara. Se isso sucede quando o escrutínio recai sobre listas que cumprem a Paridade, por maioria de razão sucederá quando incidem sobre listas que a não respeitam. Abolir a possibilidade de listas incumpridoras serem apresentadas a votação é, por isso, em nosso entender, uma absoluta prioridade;
- (ii) **Alteração do mecanismo de sanção:** em caso de incumprimento da Lei da Paridade, a sanção deixa de ser uma penalização financeira aos partidos e passa à *rejeição da lista* pelos tribunais. Em vez

de multas, o mecanismo passa a ser a regra geral, de rejeição da lista que tem que ser regularizada e reapresentada a devido tempo;

- (iii) **Alteração da regra de ordenação das listas:** os dois primeiros lugares das listas passam obrigatoriamente a ser ocupados por candidatos de sexo diferente, em lugar de um em três como acontece atualmente. Na ordenação dos lugares seguintes, não haveria alteração, permanecendo a proibição de colocação de mais de dois candidatos do mesmo sexo consecutivamente, como já é regra. O Vice-Presidente, habitualmente designado pelo Presidente da Câmara a partir do candidato posicionado em segundo lugar na lista, ascende muitas vezes a candidato a Presidente da Câmara em eleições seguintes. Sobretudo se tiver efetivamente substituído o Presidente e se tiver, com isso, logrado visibilidade e apreço do eleitorado. Promover o acesso de mulheres à Vice-Presidência poderia, neste contexto, constituir-se como uma alavanca importante para o futuro acesso de maior número de mulheres ao cargo de Presidente da Câmara. Porém, a obrigação introduzida na Proposta de Lei de que o candidato posicionado em segundo lugar na lista seja de género diferente do primeiro (e seja, por isso, maioritariamente do sexo feminino) não implicaria forçosamente que o Vice-presidente viesse a ser mulher. O Vice-Presidente é escolhido pelo Presidente *de entre os Vereadores*¹⁰⁷⁴ mas não é obrigatoriamente o candidato posicionado em segundo lugar da lista¹⁰⁷⁵;
- (iv) **Alteração da regra de substituição:** em caso de substituição, o mandato é conferido ao candidato seguinte *do mesmo sexo* da respetiva lista, a não ser que tal não seja possível. Esta medida é justificada com o propósito de alcançar uma representação efetiva equilibrada nos órgãos de poder político e não apenas nas listas. O princípio será “sai um homem entra um homem, sai uma mulher entra uma mulher” exceto quando tal não seja possível. A Proposta não altera as regras de escolha do primeiro lugar da lista, pelo que não terá qualquer efeito na tendência para um número esmagador de homens no cargo de Presidente da Câmara. A regra de substituição pelo candidato seguinte da lista *do mesmo sexo*, não obstante tenha sido introduzida com o propósito confesso de favorecer as mulheres, muitas vezes colocadas nas listas como meros elementos figurativos que, após as eleições, desistem e são substituídas por homens, poderá ter, na realidade, um efeito neutro ou mesmo pernicioso na efetiva representatividade das mulheres, sobretudo no caso de renúncia ou impossibilidade permanente do Presidente da Câmara. Neste caso, a substituição teria que ser efetivada com o candidato seguinte *do mesmo sexo*, ou seja, a saída de um Presidente homem

¹⁰⁷⁴ Cfr. art. 56.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro: “A câmara municipal é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente...”

¹⁰⁷⁵ Seria muito interessante estudar se o comportamento dos Presidentes da Câmara perante um normativo desta natureza: se iria no sentido de respeitar a tradição e escolher como Vice-Presidente o segundo candidato da lista ou se, pelo facto de o género deste ser determinado pela Lei da Paridade, prefeririam escolher outro Vice-Presidente, mantendo o género.

obrigaria à sua substituição pelo candidato seguinte da lista *que seja também homem*. E isto aconteceria apesar de o candidato seguinte ter que ser agora obrigatoriamente uma mulher, por força de outra alteração introduzida pela Proposta de Lei. A obrigatoriedade de que os dois primeiros candidatos da lista fossem de sexo diferente não teria, assim, qualquer efeito quer no aumento do número de mulheres Vice-Presidentes (porque a Vice-Presidência é atribuída pelo Presidente da Câmara a qualquer dos Vereadores) nem das possibilidades de ascensão destas ao lugar de Presidente da Câmara (porque em caso de renúncia ou incapacidade de um Presidente homem, a substituição far-se-ia obrigatoriamente com um candidato homem).

Não obstante as medidas referidas, não foi equacionada a alteração dos artigos 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro nem do artigo 14.º, n.º 2 da LEOAL. Ora, nos termos de tais disposições legais, em caso de renúncia ao mandato, morte ou incapacidade permanente, perda de mandato ou opção por função incompatível, o mandato é conferido ao candidato *imediatamente seguinte* na ordem de precedência da lista. Os dois normativos são inconciliáveis quando o candidato *imediatamente seguinte* não seja do mesmo sexo do eleito cujo mandato cesse. A questão era da máxima importância caso a Proposta fosse aprovada, mormente quando se tratasse de situações de renúncia ou incapacidade permanente do Presidente da Câmara.

Nesse caso, o mandato deveria (i) ser atribuído ao candidato imediatamente seguinte (necessariamente de sexo diferente), solução mais consentânea com o princípio da representação proporcional, que satisfaz plenamente a *ratio legis* da Lei da Paridade, uma vez que promove a ascensão do candidato posicionado em segundo lugar que, se o candidato a Presidente da Câmara for um homem, é agora necessariamente uma mulher; ou (ii) ao candidato seguinte *do mesmo sexo* (necessariamente outro que não o segundo da lista), solução que se adequa melhor à solução global definida na Proposta. Se todos os lugares eletivos passariam a ser substituídos por candidatos *do mesmo sexo*, então o Presidente da Câmara também deverá sê-lo.

Tal solução não seria, todavia, a que melhor serve a *paridade*. Na verdade, é mesmo a que mais se afasta do propósito que serviu de base a todas as medidas de discriminação positiva e também à Lei da Paridade, ou seja, a promoção do acesso *das mulheres*, enquanto sexo menos representado, a cargos de poder.

Num cenário futuro, em que já não se verifique uma subrepresentatividade das mulheres, esta solução poderá ser adequada, funcionando aí como um mecanismo protetor do equilíbrio entre a representação de homens e mulheres. No entanto, enquanto as mulheres permanecerem *o sexo menos*

representado, como acontece hoje no poder local, esta solução, conquanto aparente ser equitativa e justa, concorre para a perpetuação do afastamento das mulheres do poder.

2.4. A versão vigente da Lei da Paridade, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março: análise crítica

A versão da Lei da Paridade resultante da aprovação da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, não é integralmente coincidente com a constante da Proposta de Lei n.º 117/XIII. Na verdade, foram introduzidas alterações que lhe modificam substancialmente o âmbito de aplicação e os efeitos.

As soluções contempladas numa e noutra são, em alguns casos, radicalmente diferentes. Impõe-se, por isso, analisar não apenas as alterações que este diploma introduziu na versão originária da Lei da Paridade mas igualmente as diferenças que contempla relativamente à versão da Proposta. Para tal, sistematizou-se o que se considera serem as principais alterações entre a versão originária, a Proposta e a versão ora aprovada, conforme consta do Anexo XLV, procedendo-se de seguida a uma análise das medidas consideradas mais relevantes.

A versão em vigor da Lei da Paridade, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, reúne um conjunto de características que importa analisar: por um lado, configura soluções diversas das que continha a versão originária, representando, quanto a esta, uma evolução positiva no sentido da efetivação da igualdade; por outro lado, configura soluções diversas das previstas na Proposta que a antecedeu, corporizando um resultado mais tímido.

Nestes termos, afigura-se-nos que a Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, se destaca sobretudo pelas soluções que preconiza:

2.4.1. Quanto à designação

Sob a aparência de assunto menor e desprovido de importância, a designação do diploma reveste-se, no caso em apreço, da maior relevância. Sendo parte integrante do diploma¹⁰⁷⁶, a designação é um *elemento interpretativo* a tomar em conta na exegese.

A versão inicial da Lei da Paridade, constante da Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, intitulava-se “Lei da paridade: estabelece que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento

¹⁰⁷⁶ A alteração da designação consta do artigo 5.º da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março.

Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33% de cada um dos sexos”. A Proposta de Lei n.º 117/XIII abreviou e simplificou tal epígrafe, passando o diploma a designar-se “Lei da Paridade *nos órgãos* do poder político”.

Na versão vigente, a designação constante da Proposta não foi mantida, tendo antes sido adotada a de “Lei da Paridade *nos órgãos colegiais representativos* do poder político”.

Face à versão originária e também face à Proposta, era possível equacionar e discutir a possibilidade de que a eleição do Presidente da Câmara coubesse no âmbito de aplicação do diploma, conquanto se lhe reconhecesse a qualidade de *órgão* do município. Na eventualidade de futuramente tal qualidade vir efetivamente a ser reconhecida, de forma expressa, pela Constituição ou pela lei, a abrangência da sua eleição pelos mecanismos paritários ficaria definitivamente solucionada.

No entanto, face a esta alteração na designação do diploma, que o circunscreve aos *órgãos colegiais*, tal possibilidade resulta inviabilizada, mesmo neste hipotético cenário de revisão constitucional.

A nova designação resulta, assim, numa verdadeira *redelimitação do próprio âmbito de aplicação* do diploma, restringindo as suas disposições à eleição dos *órgãos colegiais* das diversas pessoas coletivas públicas abrangidas.

Ora, o Presidente da Câmara, a ser um *órgão* do município, sempre seria um *órgão singular*, pelo que, mesmo reconhecendo-se-lhe a qualidade de *órgão*, a diploma aprovado sempre lhe seria inaplicável. Ainda que permaneça, *de iure condendo*, a discussão sobre a pertinência e adequação de tal solução, a verdade é que, *de iure constituto*, se nos afigura ter deixado de haver lugar para a sua defesa.

2.4.2. Quanto ao âmbito de aplicação

A formulação utilizada pela Lei n.º 1/2019, no seu artigo 1.º, para definir o respetivo âmbito de aplicação (“*órgãos eletivos*”) não coincide exatamente com a expressão que utiliza para definir a sua própria designação (“*órgãos colegiais representativos*”).

A menção ao *caráter colegial* dos *órgãos* é feita exclusivamente no referido artigo 5.º, por referência à designação do diploma. No entanto, tendo em conta a harmonização que o intérprete deve fazer dos diversos elementos literais disponíveis, como meios de atingir a vontade efetiva do legislador, parece-nos acertado que as formulações devam ser entendidas no mesmo sentido. Já foi visto que a

Constituição e o RJAL reservam a qualidade de órgãos do município à assembleia municipal e à câmara municipal, ou seja, a *órgãos colegiais*¹⁰⁷⁷.

Então, se todos os órgãos do município são necessariamente colegiais, as expressões *órgãos eletivos das autarquias locais* e *órgãos colegiais representativos* são equivalentes.

De notar que a solução poderia não ser idêntica à luz do disposto na versão originária da Lei da Paridade e do texto constante da Proposta. Nesses diplomas não existia o argumento corroborativo da vontade do legislador que ora se encontra na própria designação do diploma.

Face ao seu regime, admitir-se-ia ainda a discussão sobre a possibilidade de inclusão do Presidente da Câmara sob a égide dos mecanismos paritários. Hoje, porém, face ao disposto no artigo 5.º, n.º 1 da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, tal discussão está cabalmente excluída;

2.4.3. Quanto ao conceito de paridade

A percentagem mínima de representação de cada um dos sexos é a face mais visível e mediática da Lei da Paridade. Vulgarmente confundida com uma “quota para mulheres”, o limiar mínimo de paridade exige, na verdade, é que o sexo menos representado (qualquer que ele seja) não ultrapasse, para menos, um limiar legalmente estabelecido.

Neste domínio, a Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, manteve-se fiel à solução preconizada na Proposta de Lei n.º 117/XIII, ao considerar *paridade* a representação mínima de 40% de cada um dos sexos.

Afirma-se aqui expressamente o propósito de dar cumprimento às principais recomendações internacionais, nomeadamente à Rec (2003)3 do Conselho da Europa, que defende uma representação mínima de 40% de cada um dos sexos em qualquer órgão de decisão da vida política ou pública¹⁰⁷⁸.

2.4.4. Quanto à ordenação dos candidatos nas listas

Neste ponto reside outra das importantes divergências entre o teor da Proposta e o texto legal aprovado. E, à semelhança do que sucede com a questão da designação do diploma, também aqui com efeitos muito diversos.

¹⁰⁷⁷ Como sublinha CANOTILHO, a constituição optou por uma estrutura *colegial* diárquica, constituída por uma assembleia deliberativa e por um órgão executivo colegial perante ela responsável (cfr. CANOTILHO, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Artigos 108.º a 296.º, op. cit. anotação ao artigo 239.º, p. 733).

¹⁰⁷⁸ Durante o procedimento legislativo, o Bloco de Esquerda havia apresentado uma proposta de alteração mais ambiciosa, de aumento do limiar de paridade para os 50% para cada sexo, que não foi, todavia, acolhida.

Na versão originária da Lei da Paridade, previa-se que as listas plurinominais não poderiam conter mais de dois candidatos do mesmo sexo colocados consecutivamente. No entanto, o facto de não se prever então a sanção de rejeição para as listas violadoras permitia que efetivamente fossem submetidas a sufrágio listas em que tal regra não fosse observada.

A Proposta de Lei n.º 117/XIII continha uma das mais arrojadas inovações nesta matéria, ao estatuir que *os dois primeiros lugares nas listas* devessem ser ocupados por *candidatos de sexo diferente*, não podendo ser colocados mais de dois candidatos do mesmo sexo consecutivamente na ordenação dos restantes. Pelas razões já explanadas no ponto 2.3. supra, tal solução causou desconforto no seio dos partidos.

O candidato posicionado em segundo lugar nas listas é aquele a partir do qual habitualmente é designado o Vice-Presidente da Câmara. Ora, a cumprir-se o previsto na Proposta de Lei n.º 117/XIII, tal candidato deveria agora ser de sexo diferente do candidato a Presidente da Câmara. E sabendo-se, como resultou dos dados apresentados na Parte I, que historicamente a esmagadora maioria dos candidatos a Presidente da Câmara são homens, o segundo lugar das listas (também ele ocupado historicamente por candidatos do sexo masculino) haveria que passar a ser ocupado por uma mulher. E tal obrigatoriedade resultaria reforçada pela alteração dos mecanismos sancionatórios do incumprimento. Não sendo já aplicáveis ao incumprimento apenas sanções financeiras e de publicidade mas antes a rejeição liminar das listas violadoras, a apresentação efetiva a sufrágio de listas em que o número dois seria uma mulher era uma realidade inexpugnável.

Face a cenário, duas hipóteses se colocariam: (i) ou prosseguiria a tradicional designação do Vice-Presidente a partir do segundo candidato da lista (na grande maioria dos casos, seria agora uma mulher) ou (ii) passaria a designar-se Vice-Presidente outro Vereador que não o segundo candidato da lista. Esta última solução possibilitaria que se mantivessem os Vice-Presidentes atuais (homens) e também que fossem estes a substituir o Presidente nas suas faltas e impedimentos *temporários*.

O estudo do comportamento dos partidos e dos Presidentes da Câmara eleitos perante tal normativo seria muito elucidativo quanto ao seu posicionamento face à questão da igualdade de género. Existe um padrão, no comportamento dos partidos, no sentido do cumprimento dos normativos de paridade unicamente quando são vinculativos e, ainda assim, pelo mínimo obrigatório.

Seria interessante perceber se tal padrão se manteria e se os Presidentes da Câmara eleitos, a quem compete a escolha do Vice-Presidente, o adotariam também. Não será possível, pelo menos no futuro mais imediato, estudar essa realidade, uma vez que a Lei Orgânica n.º 1/2019 pôs termo a

qualquer possível dilema, não contemplando a solução de alternância de sexo dos dois primeiros candidatos das listas.

Quanto à situação de vacatura, por impedimento *definitivo*, como se verá adiante, também as soluções divergiram entre a Proposta e a versão aprovada.

2.4.5. Quanto ao incumprimento

Na versão originária da Lei da Paridade, o conjunto de medidas sancionatórias (afixação públicas das listas, divulgação no site da CNE e redução das subvenções) pretendia-se dissuasor mas permitia, em última análise, que o incumprimento subsistisse e as listas fossem *qua tale* submetidas a escrutínio.

A Proposta de Lei n.º 117/XIII veio consagrar uma solução, que era já maioritária nos países da União Europeia com sistemas de paridade: a *rejeição* das listas. Esta solução mereceu o apoio de todos os partidos políticos, com exceção do CDS-PP que defendeu a manutenção da solução constante da versão originária. Foi, assim, aprovada a solução de rejeição das listas, que passou a constar do artigo 4.º da Lei da Paridade.

Trata-se, na verdade, de uma das mais importantes medidas adotadas pelo novo diploma. Mais importante mesmo, em nosso entender, do que a elevação do limiar de paridade para 40%. Na verdade, sem esta sanção, continuaria a ser possível a perpetuação de violações e a submissão a escrutínio de listas em situação de incumprimento.

A partir de agora, essa possibilidade resulta definitivamente arredada. Esta medida assegurou que o eleitorado sufragará apenas listas que efetivamente se mostrem conformes com os parâmetros paritários definidos na lei.

2.4.6. Quanto à substituição no mandato

A solução preconizada para situações de vacatura dos mandatos constitui outra das divergências entre a Proposta de Lei e o texto aprovado, com efeitos igualmente muito distintos.

Na versão originária, a Lei da Paridade não continha qualquer disposição relativa aos casos de *impedimento definitivo* de exercício do mandato, pelo que a substituição dos titulares dos mandatos se regia pelo disposto no artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, ou seja, as vagas preenchiam-se pelo *cidadão imediatamente a seguir* na ordem da respetiva lista, independentemente do seu sexo.

A prática demonstrou todavia que em múltiplas situações, os partidos realizavam a inclusão nas listas de *mulheres-fachada*, unicamente para cumprimento do requisito legal, que viriam posteriormente a não tomar posse ou a renunciar ao mandato em favor do candidato seguinte, por regra, um homem. Dessa forma se contornava, com um artifício legal, o designio da paridade.

A solução constante da Proposta de Lei n.º 117/XIII obviaria a este tipo de práticas, ao impor que, em caso de vacatura, o candidato fosse substituído pelo candidato seguinte *do mesmo sexo*. Saindo um homem, entraria um homem e saindo uma mulher, entraria uma mulher.

A Lei Orgânica n.º 1/2019 não acolheu essa solução e manteve o regime existente na versão originária, continuando a aplicar-se, em caso de vacatura, o regime constante da versão original, que mantém aberta a porta à prática da inclusão nas listas de candidatas de fachada, com prejuízo evidente para a sedimentação de uma cultura de paridade que tarda em ser interiorizada no panorama político português.

2.4.7. Quanto à configuração legal do limiar de paridade

Na formulação escolhida pelo legislador para o artigo 2.^o¹⁰⁷⁹, é estabelecida uma percentagem mínima de representação nas listas para cada um dos sexos. O legislador expressa unicamente a intenção de proteger o *sexo menos representado* mas não que esse sexo seja o sexo feminino.

Assim, não impõe a discriminação positiva das mulheres mas uma *quota mínima* de representação, igual para ambos os sexos. Dessa forma, protege igualmente a participação política igualitária dos homens e não soluciona *apenas* a insuficiente participação política das mulheres. Ao obrigar à representação também do sexo sobre representado, a Lei da Paridade distancia-se dos ditames da discriminação positiva e, com isso, traduz deficientemente o espírito da lei. Assumindo-se como pressuposto que o fundamento da introdução da Lei da Paridade no ordenamento jurídico português não foi a igualdade e a sua defesa, mas a desigualdade e o seu combate¹⁰⁸⁰, então a única formulação compatível com o espírito da lei seria aquela em que a percentagem definida constituísse apenas o *limite mínimo* de participação do sexo sub-representado, ou seja, por ora, o feminino.

É certo que a formulação escolhida pelo legislador se reveste de uma *aparente* pretensão igualitária superior à que agora se apresenta. Na verdade, a defesa de uma representação *equilibrada*

¹⁰⁷⁹ Normativo que, com exceção da percentagem do limiar de paridade, que aumentou de 33,3% para 40%, mantém a sua redação inalterada.

¹⁰⁸⁰ Esta argumentação fundamentou o voto de vencido do Conselheiro João Caupers, no recente Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 462/2019.

sempre se recebe, à partida, como mais adequada e justa do que outra que pugne pela concessão de vantagens substancialmente maiores a um grupo de pessoas do que a outro.

A paridade não é um fim em si mas um meio de realização de um objetivo mais amplo, a concretização de governações mais representativas e equilibradas em termos de género¹⁰⁸¹. A formulação escolhida parece-nos *projetada no futuro*, numa realidade em que as mulheres não careçam já de proteção especial, por não estarem já sub-representadas no poder, e em que tal posição possa até, na sociedade globalmente considerada, ser ocupada pelos homens, então carecidos dessa mesma proteção. É como se o legislador adotasse uma formulação *hoje* com o intuito de que ela permaneça aplicável *amanhã*, em circunstâncias concretas muito diversas.

Porém, a pretensão igualitária do legislador não passa de *aparente* uma vez que determinará, na prática, que a *igualdade real entre os sexos* em termos de participação política venha a conseguir-se a muito mais longo prazo do que é desejável¹⁰⁸².

O cenário de subrepresentatividade *real* das mulheres que se encontrou *hoje* é grave e não se alterará de forma que satisfaça os imperativos constitucionais de igualdade sem medidas paritárias que considerem essa realidade de *hoje* e a sua *real dimensão*. Desta forma, seria mais consentâneo com o escopo que nos parece apontado pelo espírito da Lei da Paridade (equilibrar a representatividade das mulheres com a dos homens) a aplicação de medidas a dois compassos: (i) a fixação de um *limiar mínimo* de representatividade nos cargos de poder eleitos *apenas* aplicável ao sexo sub-representado, ou seja às mulheres, destinado a *criar equilíbrio*; (ii) a fixação de um *limiar de paridade* aplicável a *ambos os sexos* destinada a *manter esse equilíbrio*¹⁰⁸³.

2.4.8. Quanto à articulação com as Leis Eleitorais

A introdução de um instrumento de paridade no ordenamento jurídico deve considerar o contexto em que as respetivas medidas operarão. O sucesso ou insucesso da distorção¹⁰⁸⁴ a operar no *status quo* dependerá do terreno mais ou menos fértil, da superfície com mais ou menos atrito, onde seja aplicada.

¹⁰⁸¹ Vide, a esse respeito, a argumentação constante de MACEDO, E., O Discurso de Penélope, 2019, op. cit., quanto à governação paritária como um novo direito da comunidade sociopolítica e novo parâmetro de concretização da tarefa fundamental imposta ao Estado de efetivação da igualdade real entre os portugueses e da igualdade de acesso a cargos políticos.

¹⁰⁸² É seguramente muito mais tarde do que aquilo que lhe é imposto (ao legislador) pela Constituição, que aguarda pela efetivação dessa igualdade, pelo menos, desde 1997.

¹⁰⁸³ Quando a análise da realidade demonstre que esse equilíbrio está próximo ou foi alcançado e haja, portanto, o perigo de que possa perder-se, no sentido de um ou do outro sexo. A importância da monitorização das ferramentas de igualdade de género, de que falámos supra, na pág. xxx., resulta aqui especialmente sublinhada. É, na verdade, através da análise de género, aplicada à matéria eleitoral, que será possível observar a evolução e concluir pelo momento em que deverá passar-se daquele primeiro compasso para o segundo.

¹⁰⁸⁴ Utiliza-se o termo *distorção* com o significado de remover a torção, ou seja, de eliminar o que está torcido e não no sentido, mais vulgar, de desfigurar ou alterar (para pior).

A Lei da Paridade opera em matéria eleitoral e, como tal, haverá de articular-se com as Leis Eleitorais aplicáveis. Para o caso do poder local, terá que considerar-se o disposto na LEOAL, nomeadamente o que esta dispõe quanto à elaboração das *listas*. Ora, o artigo 2.º, n.º 2 da Lei para Paridade estabelece o requisito adicional de ordenação dos candidatos, como complemento do requisito definido no artigo 1.º, o limiar mínimo de paridade. O n.º 1 do artigo 12.º, a LEOAL, por seu turno, estatui que *as listas* propostas às Eleições Autárquicas devem conter a indicação dos candidatos em número igual ao dos mandatos a preencher no respetivo órgão e de suplentes em número não inferior a um terço, arredondado por excesso¹⁰⁸⁵.

Utiliza o termo no plural¹⁰⁸⁶, embora nos pareça que o faz para designar o conjunto de listas apresentadas pelos diversos partidos e não no sentido de existir efetivamente uma *dualidade de listas* em cada candidatura. E, assim sendo, tal como foi recentemente decidido no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 462/2019, a interpretação que melhor se contém nos limites permitidos pela letra da lei é a de que o limiar de paridade (40%) deverá ser aferido por referência *à lista no seu conjunto*. Tal interpretação não é, porém, mais uma vez, a que melhor serve a paridade e o espírito da lei.

A sua aplicação prática frustra o objetivo de paridade, uma vez que a percentagem mínima dos candidatos *efetivos* do sexo menos representado (por regra, as mulheres) resulta reduzida, em média, em dez por cento, ficando muito *aquém dos quarenta por cento* legalmente estabelecidos.

A solução que melhor serviria o espírito da lei seria uma que assegurasse o cumprimento do limiar mínimo logo na lista de efetivos. A lista de suplentes poderia depois ampliar essa representatividade ou apenas mantê-la. Para tal, seria importante a alteração das Leis Eleitorais, no sentido de ficar definida a existência de duas listas, uma de efetivos e outra de suplentes e a alteração da Lei da Paridade, no sentido de exigir o cumprimento do limiar na constituição da primeira de tais listas.

2.4.9. Quanto aos poderes para-paritários

A Lei da Paridade é inaplicável a diversos cargos eletivos que propusemos designar por “poderes para-paritários”, entre os quais se encontra o de Presidente da Câmara¹⁰⁸⁷. A sua eleição decorre, assim, totalmente à margem de qualquer mecanismo de discriminação positiva que contrarie o verdadeiro *fosso representativo*¹⁰⁸⁸ que hoje existe no poder local.

¹⁰⁸⁵ Nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 23.º da LEOAL.

¹⁰⁸⁶ À semelhança do que a LEAR faz para a elaboração das listas para a Assembleia da República.

¹⁰⁸⁷ Sobre estes poderes e para maior aprofundamento sobre a problemática que deles decorre, v. MACEDO, E., O Discurso de Penélope, 2019, op. cit.

¹⁰⁸⁸ Considerando os resultados eleitorais de 2017, a dimensão desse *fosso representativo* é de cerca de 80 p.p. (a diferença entre os 10% de representação de mulheres e os 90% de representação de homens).

Face ao teor da Rec(2003)3 do Conselho da Europa, que recomenda a representação mínima de 40% de ambos os sexos *em todas as áreas e níveis de poder*, e do imperativo constitucional que resulta das disposições conjugadas dos artigos 9.º, h) e 109.º da CRP, não é aceitável a manutenção de tal estado de subrepresentatividade no poder local.

Várias medidas, de diferentes naturezas, seriam concebíveis nesta sede: incentivos aos partidos políticos para que indiquem mais mulheres como cabeças-de-lista à câmara municipal, penalizações pela prática contrária ou obrigatoriedade legal de alternância de sexo do cabeça de lista são exemplos que se deixam, com o propósito de os resgatar com brevidade em investigações futuras.

Capítulo II – Problemas e lacunas do regime de paridade vigente e explicações para a baixa representatividade das mulheres nos municípios portugueses

1. Especificidades da problemática da representatividade das mulheres no poder local

A singularidade do poder local português é marcante no panorama político e jurídico. Portugal é uma democracia descentralizada¹⁰⁸⁹ e a autonomia das autarquias locais é um dos princípios fundamentais proclamados pela Constituição de 1976 que se constitui como limite material de revisão constitucional e ascende mesmo, segundo JORGE MIRANDA, a um dos seus aspetos “mais inovadores e interessantes”.

Como referiu RAMALHO EANES, os governos autárquicos são escolas de formação e seleção de líderes políticos¹⁰⁹⁰ devendo proporcionar uma educação *in democracy* para cidadãos eleitores e políticos locais¹⁰⁹¹. Se assim é, seria expectável que a fraca representatividade feminina no poder local se refletisse mais acentuadamente na política nacional. No entanto, nem tal acontece¹⁰⁹² nem nunca um autarca exerceu qualquer dos mais altos cargos do Estado¹⁰⁹³.

Diversos estudos empíricos¹⁰⁹⁴ demonstram que um maior acesso das mulheres à educação e ao mercado de trabalho se traduz numa maior participação política. A população portuguesa¹⁰⁹⁵ é composta por 53% de mulheres¹⁰⁹⁶ das quais 20,4% completaram escolaridade ao nível do ensino superior¹⁰⁹⁷. Além disso, Portugal detém uma das mais elevadas taxas de atividade profissional feminina do mundo, bem como de formação universitária das mulheres¹⁰⁹⁸, o que faria supor níveis elevados de participação política¹⁰⁹⁹. No entanto, tal não se verifica em nenhum nível de governação e é particularmente notório a nível local.

Em países onde a igualdade de género já se sedimentou mais e há mais tempo do que em Portugal, a questão continua a colocar-se, quer académica quer politicamente, estabelecendo-se

¹⁰⁸⁹ MIRANDA, J., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, op. cit., p. 35-36.

¹⁰⁹⁰ EANES, R. A., *O Poder Local, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências da Universidade do Minho 2006*, António Cândido Oliveira (coord.), Governo Civil do Distrito de Braga, 2007, pág. 170.

¹⁰⁹¹ OLIVEIRA, C. apud EANES, 2007, op. cit.

¹⁰⁹² Conforme resulta comprovado pelos dados apresentados na Parte I, a representatividade feminina a nível nacional é mais elevada do que a nível local.

¹⁰⁹³ Presidente da República, Presidente da Assembleia da República ou Primeiro-Ministro.

¹⁰⁹⁴ Como os de TOGEBY, 1994; BURNS, SCHLOZMAN e VERBA, 2001; CONWAY, 2001 e INGLEHART e NORRIS, 2003.

¹⁰⁹⁵ 10.341.330 Pessoas (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2017).

¹⁰⁹⁶ 5.480.904,90 Mulheres (idem).

¹⁰⁹⁷ Segundo dados da PORDATA relativos a 2016, dos portugueses que completaram escolaridade ao nível do ensino superior, 14,9% são homens e 20,4% são mulheres.

¹⁰⁹⁸ Embora tenha também ainda a taxa mais elevada de analfabetismo feminino da Europa: em 2001, 6,8% das mulheres portuguesas não sabiam ainda ler nem escrever. Tendo embora decrescido substancialmente desde meados do séc. XX, a taxa de analfabetismo das mulheres portuguesas é ainda aproximadamente o dobro da dos homens. Em 1960, eram 39%, em 1970, 31%, em 1981, 23%, em 1991, 14,1%, em 2001, 11,5% (PORDATA, Base de Dados do Portugal Contemporâneo, 2017).

¹⁰⁹⁹ Cfr. BAUM e ESPÍRITO-SANTO, 2004, op. cit.

objetivos sucessivamente mais ambiciosos do que os já atingidos¹¹⁰⁰: (i) na Austrália, em 1997, a percentagem de mulheres que ocupavam cargos eleitos no poder local era de 24% e, em 2009, tinha já subido para 28,4%. Não obstante, em diversas plataformas, institucionais e cívicas, equacionavam-se estratégias para aumentar aquele nível de representatividade. A Associação Australiana de Mulheres Autarcas 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%¹¹⁰¹. 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 Portugal¹¹⁰²; (ii) no Canadá onde, em 2012, existiam 21,4% de mulheres autarcas¹¹⁰³, o Governo central manifestava a preocupação de aprofundar essa representatividade; (iii) na Nova Zelândia, que já registava, na mesma altura, 32,2% de mulheres no poder local; (iv) também no Norte da Europa¹¹⁰⁴, não obstante os níveis de representatividade feminina estejam já próximos de uma paridade de 50%, a questão continua a ser colocada e discutida¹¹⁰⁵.

Se a questão faz sentido e se discute em países onde a participação das mulheres no poder local é já relativamente elevada, 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 2017, de atingir a mera fasquia dos 10%¹¹⁰⁶.

Uma segunda vertente da problemática da representatividade das mulheres no poder local prende-se com o facto de se tratar de uma questão que permanece pouco estudada. O estudo de PEDRO NUNES¹¹⁰⁷ embora se foque bastante nas autarquias locais, não se debruça especificamente sobre o caso

¹¹⁰⁰ Como sucede na Austrália, Canadá e países do norte da Europa. No Canadá, por exemplo, um governo de nível regional, o do Québec, procura contrariar a sub-representação de mulheres na realização cinematográfica, integrando um critério de género na elegibilidade para o financiamento de filmes: todas as empresas devem incluir pelo menos um cenário em que a realização seja assegurada por uma mulher. Cfr. MONTEIRO, R., SALEIRO, S. e MÚRIA, C., Guia para a Integração a Nível Local da Perspetiva de Género Violência no Trabalho, MÓNICA LOPES e VIRGÍNIA FERREIRA (coord.), Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (ed.), 2016. Trata-se de um bom exemplo de uma área predominantemente masculina, onde hoje começa a reclamar-se a presença de mais mulheres, que pode eficazmente ser tratada por governos de nível subnacional.

¹¹⁰¹ "If the proportion of regional and rural women on government bodies has not increased significantly by 2010, governments should consider introducing quotas or targets for government appointments." Cfr. Programa 50:50 VISION A National Program for Gender Equity in Local Government. Cfr. AUSTRALIAN LOCAL GOVERNMENT WOMEN'S ASSOCIATION, 2009.

¹¹⁰² Existem, em Portugal, diversas associações cívicas relacionadas com as mulheres e a temática da igualdade de género (e.g. a Associação Nacional de Empresárias, a Associação Portuguesa das Mulheres Cientistas, a Associação Portuguesa das Mulheres Juristas, 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.

¹¹⁰³ Cfr. FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES, Getting to 30% in 2026, Ottawa, 2012.

¹¹⁰⁴ Nomeadamente na Suécia (45,3%) e na Finlândia (37,5%),

¹¹⁰⁵ Apesar disso, mesmo na Suécia, há mais mulheres nas agências e ocupações no âmbito da saúde, educação, apoio à infância e à terceira idade. A Administração Local apresenta uma sobre representação feminina (na ordem dos 80%), não obstante nos lugares de dirigente máximo das agências, as mulheres estejam sub-representadas (153 homens para 73 mulheres) Cfr. RATO, H., MADUREIRA, C., ANJOS, C. FERRAZ, D. ALEXANDRE, H. et al., Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus, DGAEP, 2007.

¹¹⁰⁶ Por referência ao número de mulheres eleitas Presidente de Câmara em 1 de outubro de 2017.

¹¹⁰⁷ NUNES, 2008, op. cit.

dos Presidentes da Câmara porque analisa, em conjunto, os *Presidentes de órgãos*¹¹⁰⁸. As abordagens jurídicas e mesmo as que estudam a igualdade de género por referência ao poder político, como TEREZA PIZARRO BELEZA¹¹⁰⁹, VERA RAPOSO¹¹¹⁰ ou MARIA LÚCIA AMARAL¹¹¹¹ não centralizam a questão nas autarquias locais.

VERA RAPOSO afirma mesmo que o poder local é “o mais feminizado”¹¹¹². Tal afirmação pode compreender-se mas unicamente se referida ao número de mulheres com assento nos órgãos colegiais que, como se viu, se aproxima dos limiares da paridade. Todavia, ela valida uma *aparência de paridade*, que constitui um ardil, do qual se toma consciência quando se considera a especificidade que o poder local encerra e que vai muito para além da expressividade daqueles órgãos.

Os dados recolhidos na Parte I são sugestivos de que é precisamente ao nível local que se encontram os mais baixos níveis de representatividade de mulheres em cargos de poder¹¹¹³ sobretudo quando se inclui na equação o seu expoente máximo que é o Presidente da Câmara.

Diversos organismos internacionais têm refletido no sentido de promover o debate e a intervenção sobre a igualdade de mulheres e de homens na vida local. O CONSELHO DOS MUNICÍPIOS E REGIÕES DA EUROPA, por meio da Comissão de Eleitos Locais e Regionais, justifica a necessidade de promover a igualdade de mulheres e de homens na vida local com o argumento nuclear de que excluir as mulheres do poder significa marginalizar a maioria da população europeia dos processos de tomada de decisão e da vida social, cívica e cultural e que a participação equilibrada de mulheres e homens *na vida local* é um princípio básico da democracia¹¹¹⁴.

Também a UNIÃO INTERNACIONAL DAS AUTORIDADES E PODERES LOCAIS (UCLG)¹¹¹⁵ afirma que o poder local é um *responsável estratégico pela igualdade de género*. Aumentar o número de mulheres com participação política no poder local e manter uma preocupação com as necessidades das

¹¹⁰⁸ O que engloba os Presidentes da Câmara (308) mas também das Assembleias Municipais (308) e todos os Presidentes da Junta e Assembleias de Freguesia (à data, 4.261).

¹¹⁰⁹ BELEZA, 2010, op. cit.

¹¹¹⁰ RAPOSO, 2004, op. cit.

¹¹¹¹ Cfr. AMARAL, M. L., 2000, op. cit.

¹¹¹² RAPOSO, 2004, op. cit., p. 226.

¹¹¹³ E tal acontece tanto a nível político como a nível dos cargos dirigentes da Administração Pública. O III Plano Nacional para a Igualdade - Cidadania e Género 2007-2010 veio reforçar a necessidade de intervenção estratégica da perspetiva de género em *todos os domínios da política*, enquanto *requisito de boa governação*. E contempla um objetivo específico destinado a “apoiar a integração da dimensão de género nas diferentes áreas de política da Administração Local”. Para tal, foram definidas três medidas: (i) sensibilizar as autarquias para a criação e desenvolvimento de Planos Municipais para a Igualdade; (ii) preparar o enquadramento jurídico relativo ao Conselheiro ou Conselheira Local para a Igualdade visando a promoção da igualdade em todas as políticas locais, nomeadamente no quadro da Rede Social e (iii) definir e elaborar recursos, instrumentais e materiais, de suporte ao trabalho das Autarquias e outros atores locais.

¹¹¹⁴ O Presidente da CEMR e Presidente da Câmara de Vienna, Michael Häupl salientou também razões económicas: a taxa de emprego das mulheres é inferior à dos homens, isto significa que uma parte significativa da força de trabalho europeia não está a ser utilizada quando podia dar um impulso importante à economia europeia, ao mesmo tempo que uma menor taxa de emprego feminino torna as mulheres mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social.

¹¹¹⁵ No original, *United Cities and Local Governments*.

mulheres quando se desenvolvem políticas e serviços é um fator essencial para atingir as metas de um desenvolvimento sustentável¹¹¹⁶.

Por seu turno, o CONGRESSO DAS AUTORIDADES REGIONAIS E LOCAIS¹¹¹⁷ reforça a necessidade de se implementar o *mainstreaming* de género nas políticas locais, por entender que o incremento da igualdade de género, sobretudo a nível local, responde mais efetivamente aos desejos e necessidades de todas as categorias de cidadãos mas resulta também numa melhor utilização dos recursos humanos e financeiros, melhora o processo de tomada de decisão e melhora o funcionamento da democracia. O Congresso incentiva ainda as autarquias a comprometerem-se com a implementação do *mainstreaming* de género nas políticas locais e com a adoção de políticas locais para a igualdade de género.

No âmbito de um projeto levado a cabo pelo Conselho dos Municípios e Regiões da Europa que decorreu entre 2005 e 2006, foi elaborada a *Carta Europeia para a Igualdade das Mulheres e dos Homens na Vida Local*¹¹¹⁸ subscrita por vários municípios portugueses que, com isso, se comprometeram nomeadamente a adotar e implementar o seu Plano de Ação para a Igualdade.

As autarquias locais, enquanto nível de governação mais próximo das populações e enquanto importante entidade empregadora local, são as entidades que detêm os meios de intervenção em melhor posição para combater a persistência e reprodução das desigualdades em função do género e para promover uma sociedade verdadeiramente igualitária. São entidades que, na prossecução das atribuições que lhes são legalmente cometidas, podem, de forma privilegiada, empreender ações concretas de promoção da igualdade de mulheres e de homens¹¹¹⁹.

A igualdade de mulheres e de homens é uma dimensão transversal a todos os domínios de política e condição indispensável a uma boa governação. O *mainstreaming* de género assenta no princípio de que as iniciativas especificamente dirigidas apenas às mulheres, embora necessárias, são insuficientes para conduzir a mudanças estruturais¹¹²⁰.

É importante que os governos locais assumam uma perspetiva de género no planeamento, na condução das políticas públicas e na gestão em geral. A equidade de género requer dos representantes políticos eleitos a implementação de políticas, programas e reformas laborais, destinados a construir

¹¹¹⁶ Sublinha que os poderes locais estão numa posição única para melhorar a vida das mulheres através de políticas e orçamentos sensíveis ao género e de providenciar serviços orientados por uma perspetiva de género. Disponível em <http://www.cities-localgovernments.org/>

¹¹¹⁷ Instituição do Conselho da Europa onde estão representadas as autoridades locais e regionais dos 47 países-membros. A instituição representa mais de 200 000 organismos de poder local e regional e, juntamente com o Comité das Regiões da União Europeia, são as únicas organizações internacionais que representam politicamente os municípios e regiões da Europa.

¹¹¹⁸ Cfr. CONSELHO DOS MUNICÍPIOS E REGIÕES DA EUROPA, A Carta Europeia para a Igualdade entre Homens e Mulheres na Vida Local, Written by CEMR in the framework of the Vth community action programme for equality of women and men, https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charte_egalite_pt.pdf, 2006, acedido em 14.12.2017.

¹¹¹⁹ Cfr. PERISTA e SILVA, 2009, op. cit., p. 20.

¹¹²⁰ Cfr. Idem, p. 31.

uma comunidade mais justa, havendo países, como a Austrália, onde este papel no âmbito local está mesmo legalmente consagrado¹¹²¹.

As autarquias locais podem promover a equidade de género de diversas formas¹¹²². As estratégias que lhe são dirigidas incluem uma estratégia de equidade de género no *core business* do município que permita o mapeamento e análise do potencial impacto de políticas e programas municipais em mulheres e homens. Uma análise de género examina as diferenças na vida de homens e mulheres, incluindo as que conduzem à iniquidade social e económica para as mulheres, e aplica esta evidência ao processo de tomada de decisão, de desenvolvimento de políticas e à prestação de serviços locais. Ultrapassar a iniquidade de género implica dirigentes, trabalhadores e organizações como um todo, para reconhecer diferenças e desvantagens e desafiar os estereótipos e atitudes que conduzem à discriminação e marginalização¹¹²³.

O relatório EIGE analisou dados, legislação e políticas em Portugal nas seis principais áreas identificadas no Mapa Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres, no período 2006-2010, e concluiu pela existência de um progresso significativa no desenvolvimento de legislação e programas promotores da igualdade de género naquele período temporal¹¹²⁴.

Os méritos da Lei da Paridade nesse aumento carecem todavia de maior reflexão. No estudo de NUNES¹¹²⁵ que é prévio à Lei da Paridade, o autor constatou que a percentagem de mulheres eleitas vereadoras¹¹²⁶ já aumentava em todos os anos. Com referência à Assembleia Municipal, encontrou um

¹¹²¹ Nomeadamente na Secção 24 do *Public Health and Wellbeing Act* (2008) e no *Local Government Act* (1999). Tal implica conferir resposta aos interesses e necessidades de homens e mulheres em todos os aspetos da governação local. Os governos locais australianos estão ainda vinculados a legislação específica, e.g. o *Victorian Equal Opportunity Act* (2010) e o *Sex Discrimination Act* (1984) que visam eliminar a discriminação e o assédio sexual e promover uma maior equidade na comunidade. Também o cumprimento do *Victorian Charter of Human Rights and Responsibilities Act* (2006) impõe aos governos locais o respeito pelos direitos humanos, aí se incluindo os direitos das mulheres, como componente essencial de uma sociedade democrática, equitativa e inclusiva. A *Victorian Local Government Women's Charter* sublinha a necessidade de aumentar a participação das mulheres nos processos-chave de tomada de decisão, através de três princípios: equidade de género, diversidade e cidadania ativa. Em Vitória, 63 de cada 79 habitantes apoiaram o *Charter* e diversos municípios desenvolveram então planos de ação destinados ao desenvolvimento dos objetivos ali fixados. O *Charter* está alinhado com os protocolos nacionais e internacionais que sublinham a igualdade de direitos e oportunidades como essencial à boa governação. Cfr. GENDER EQUITY IN LOCAL GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2012, op. cit., p. 1-2.

¹¹²² Algumas das quais sugeridas no Guia para a Integração a Nível Local da Perspetiva de Género na Cultura, Desporto, Juventude e Lazer, publicado em 2016 pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra: integrar mulheres nas comissões de toponímia, e que estas visibilizem o papel das mulheres na atribuição de nomes a ruas, praças, equipamentos; promover o acesso das mulheres e homens a ocupações e níveis hierárquicos onde estejam sub-representados nos setores cultural e turístico local, nomeadamente através da incorporação do princípio da igualdade de género em toda a regulamentação normativa (portarias, concessões, contratos, convénios, subvenções e subsídios) nos domínios cultural e turístico; inclusão de cláusulas que acautelem a igualdade entre mulheres e homens na prática cultural nos programas de apoio às coletividades, associações e outras entidades culturais, enunciando a meta da paridade nos órgãos sociais; recuperar a memória das mulheres no município, através da realização de estudos empíricos que visibilizem a experiência de mulheres de diferentes idades e ao seu contributo para o desenvolvimento do município, tanto na esfera pública como privada Cfr. MONTEIRO, R., SALEIRO, S. e MÚRIA, C., *Guia para a Integração a Nível Local da Perspetiva de Género Violência no Trabalho*, LOPES, M. e FERREIRA, V. (coord.), Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (ed.), 2016.

¹¹²³ Cfr. GENDER EQUITY IN LOCAL GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2012, op. cit., p. 1.

¹¹²⁴ No entanto, entende que continuam a existir obstáculos significativos na afirmação de uma completa igualdade de género. Verificou sobretudo que algum deste progresso *estagnou ou até reverteu* no contexto da crise financeira e subseqüentes políticas de austeridade¹¹²⁵. Na evolução dos vários países membros e da média União Europeia, não se verifica uma aproximação paulatina nem proporcional. Há casos em que o gap entre mulheres e homens nos lugares de poder aumenta, o que confirma que a evolução na direção da Igualdade de género não é linear. Vide gráfico ilustrativo da composição dos parlamentos regionais e locais na União Europeia, no Anexo XXXIX.

¹¹²⁵ O estudo incide sobre o período compreendido entre 1982 e 2005. Cfr. NUNES, 2008, op. cit., p. 16.

¹¹²⁶ À data, 10,74%.

panorama idêntico em termos de evolução¹¹²⁷. Também MARIA HELENA SANTOS¹¹²⁸ sublinha que, apesar da evolução positiva, os meios utilizados para atingir a igualdade têm gerado fortes controvérsias sociais. Os resultados eleitorais são reveladores da fraca evolução neste âmbito, percebendo-se que há resistências e que a ideia de *representação paritária* não foi ainda verdadeiramente interiorizado pela elite política.

Este fenómeno é particularmente visível nas situações que apelidámos de *poderes para-paritários*¹¹²⁹. Acompanhamos a conclusão de NUNES de 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 autárquica¹¹³⁰. E acrescentamos que o mesmo princípio, na sua vertente material, reclama hoje uma intervenção substancialmente mais incisiva por parte do Estado na alteração deste *status quo*.

2. Desarticulação entre o regime de paridade vigente, o modelo de governo local e o sistema eleitoral dos órgãos dos municípios

O Presidente da Câmara não é considerado órgão do município nem pela Constituição nem pela lei embora alguma doutrina assim o entenda e se encontrem soluções dessa natureza no Direito Comparado¹¹³¹.

Apesar de não possuir essa natureza, a Constituição impõe a sua eleição direta, o que constitui uma situação singular no ordenamento jurídico português. Com isso, torna-se o único caso de eleição direta que não se encontra sujeito a mecanismos de paridade. A importância (e o poder) dos partidos na sua designação é, assim, mais significativa do que em qualquer outro caso, no panorama político português.

Não obstante essa natureza *de iure constituto*, o certo é que o Presidente da Câmara, pelas competências próprias que detém, pelas competências de outros órgãos que pode exercer, pela posição preponderante que assume na gestão municipal, se apresenta inquestionavelmente como a figura política mais importante do poder local e a que concentra efetivamente *mais poder*.

¹¹²⁷ S percentagem média de mulheres eleitas foi de 13,59% e cresceu, no período, 9.46 págs. nas mulheres eleitas para a Assembleia Municipal.

¹¹²⁸ Cfr. SANTOS, 2017, op. cit.

¹¹²⁹ Para maior desenvolvimento sobre o conceito, vide MACEDO, E., O Discurso de Penélope, 2019, op. cit.

¹¹³⁰ Cfr. NUNES, 2008, op. cit, p. 30.

¹¹³¹ É o caso do *alcaide* espanhol, do *sindico* italiano e do *maire* francês, todos considerados órgãos executivos singulares, sendo no caso italiano eleito diretamente e, no caso, espanhol, designado a partir do candidato mais votado para o executivo colegial.

O Governo afirmou como propósito da alteração legislativa que motivou a Proposta de Lei n.º 117/X, promover a paridade *em todos os cargos eletivos*. O Presidente da Câmara, eleito por imperativo constitucional, a partir do primeiro lugar da lista mais votada, constitui-se como um cargo eletivo que passa completamente à margem dos mecanismos de paridade.

Na verdade, estando a Lei da Paridade configurada para ser aplicável à *eleição de órgãos*, a não inclusão do Presidente da Câmara nesta categoria afasta-o do âmbito de aplicação subjetivo do diploma. Trata-se, no entanto, de uma questão formal, facilmente ultrapassável caso se concluísse, como parecia ser o caso da Proposta de Lei, que a vontade do legislador era a de abranger *todos os cargos eletivos*.

A solução passaria por um de dois caminhos: (i) ou pela alteração do artigo 250.º da CRP, no sentido do reconhecimento da qualidade de órgão do Presidente da Câmara; (ii) ou pela alteração à Lei da Paridade, no sentido de passar a prever um mecanismo de paridade também para os cabeças-de-lista.

Todavia, a versão que veio a ser aprovada e que consta da Lei Orgânica n.º 1/2019, ao restringir o seu âmbito de aplicação aos *órgãos colegiais*, demonstrou que a vontade do legislador não foi abranger todos os cargos eletivos mas somente os de natureza plural e, com isso, afastou qualquer possibilidade de ainda poder incluir-se no espírito da lei, através da defesa, em linha com a posição encabeçada por FREITAS DO AMARAL, da sua qualidade de órgão,.

Poderá argumentar-se que o Presidente da Câmara não constitui um caso singular no ordenamento jurídico português, porquanto também o Presidente da República, o Primeiro-Ministro e o Presidente da Junta se situam à margem da Paridade. É efetivamente verdade que, para a escolha de todos eles, não vigora qualquer exigência de paridade e é também verdade que tal terá seguramente contribuído para que Portugal nunca tenha tido um Chefe de Estado ou um Primeiro-Ministro eleito do sexo feminino¹¹³².

Para todos esses poderes, propomos a designação de *poderes para-paritários*, precisamente porque se desenvolvem totalmente à margem de qualquer mecanismo de paridade¹¹³³.

O Presidente da Câmara possui, todavia, relativamente a todos os outros cargos apontados, particularidades relevantes que agudizam, quanto a si, o problema da sua exclusão de mecanismos paritários: (i) relativamente ao Presidente da Junta, que é igualmente eleito diretamente a partir da lista

¹¹³² Nos países da União Europeia, apenas nove tiveram, até hoje, mulheres como Chefes de Estado ou de Governo: Croácia, Lituânia, Malta e Reino Unido têm ou tiveram Chefes de Estado mulheres e Alemanha, Letónia, Polónia, Noruega e Reino Unido, Chefes de Governo. Portugal nunca teve mulheres em qualquer das situações. Em Portugal, uma única mulher exerceu as funções de Primeiro-ministro, Maria de Lourdes Pintassilgo, que liderou o V Governo Constitucional, entre 1 de agosto de 1979 e 3 de janeiro de 1980. No entanto, o exercício do cargo não resultou de eleição mas de indigitação pelo então Presidente da República, General António Ramalho Eanes, para chefiar um Governo de gestão, desatinado a preparar as eleições legislativas intercalares que viriam a realizar-se em 2 de dezembro de 1979.

¹¹³³ V. a este propósito, o nosso estudo MACEDO, E., O Discurso de Penélope, op. cit., 2019.

do partido mais votado para a Junta de Freguesia, o Presidente da Câmara destaca-se pela vastidão e importância das suas competências, embora a problemática seja muito semelhante entre ambos e os motivos que se aduzem para a submissão da eleição do Presidente da Câmara a critérios de paridade valem igualmente para o Presidente da Junta; (ii) relativamente ao Primeiro-Ministro, a grande diferença entre ambos reside no facto de que este não é diretamente eleito, não resulta diretamente do primeiro lugar da lista mais votada para qualquer outro órgão nem pertence necessariamente ao partido mais votado. Trata-se de uma designação da competência do Presidente da República, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em consideração os resultados eleitorais¹¹³⁴, ao contrário do Presidente da Câmara, cuja eleição resulta diretamente do exercício do direito de sufrágio popular; (iii) relativamente ao Presidente da República, o Presidente da Câmara tem, neste contexto, grandes semelhanças, nomeadamente por força da sua eleição direta. No entanto, em nosso entender, a necessidade de paridade é mais premente no caso do Presidente da Câmara do que no do Chefe de Estado.

E tal resulta, por um lado, de toda a argumentação expendida sobre a importância do poder local e, dentro deste, da figura do Presidente e, por outro, do seguinte conjunto de argumentos:

- a) **Número de eleitos:** pelo menos a cada período de 4 anos, são eleitos 308 Presidentes de Câmara. Trata-se de mais de três centenas de lugares eletivos, um número que excede o de Deputados da Assembleia da República¹¹³⁵. Trata-se do mais alto cargo eletivo no respetivo nível de governação, detentor de uma fatia expressiva de poder no contexto do respetivo município e, tomando os municípios no seu conjunto, também no panorama nacional;
- b) **Competências:** o Presidente da Câmara dispõe de um extenso elenco de competências próprias e exerce competências delegadas da assembleia municipal e da câmara municipal, podendo ainda, em caso de urgência, exercer todas as competências do executivo colegial¹¹³⁶. Nenhuma outra figura do modelo de governo local dispõe de um leque de competências com a envergadura das do Presidente da Câmara e, muito menos, as pode exercer *individualmente*, como é o caso. O Presidente da Câmara é detentor de uma grossa fatia de poder, tanto *do* poder local, no seu município, como *de* poder local, a nível nacional;

¹¹³⁴ Artigo 187, n.º 1 CRP.

¹¹³⁵ A composição da Assembleia da República está fixada no limite máximo de 230 elementos, previsto no artigo 148.º da CRP.

¹¹³⁶ A validade dos atos praticados ao abrigo do disposto no artigo 35.º do RJAL fica sujeita a posterior *ratificação* da câmara municipal. No entanto, a ausência de ratificação, por se tratar de ato praticado sem competências, gera mera *anulabilidade*, o que significa que, no limite, os atos praticados pelo Presidente da Câmara podem consolidar-se e vigorar, sendo plenamente válidos e eficazes, sem que tenham sido objeto de confirmação pela câmara municipal.

c) **Prerrogativas:** o Presidente da Câmara dispõe de prerrogativas importantes na conformação dos órgãos municipais, sobretudo na composição da Câmara Municipal. Atribui pelouros aos Vereadores, distribuindo assim as diversas temáticas pelos membros do executivo. A atribuição às Vereadoras de pelouros considerados *soft*, ligados às áreas da habitação, saúde e educação, é uma tendência do municipalismo português. Essa tendência foi, na verdade, comprovada na presente tese para alguns municípios emblemáticos no poder local português. Embora não haja evidência de que a distribuição de pelouros seria diferente em caso de maior diversidade de género dos Presidentes da Câmara, resulta suficientemente comprovado que a falta de diversidade de género contribui para a manutenção desse *status quo*. E isso, como argumento, apresenta-se-nos como bastante.

Na sua versão originária, a Lei da Paridade, era aplicável apenas às listas plurinominais para a Assembleia da República, Parlamento Europeu e Autarquias Locais. Não especificando então a que órgãos das autarquias locais se referia, o legislador falava, no artigo 1.º, em *listas*, permitindo concluir que, a nível local, este instrumento legal era aplicável a *todas as listas* apresentadas a sufrágio, ou seja, para a Assembleia Municipal, para a Assembleia de Freguesia e para a Câmara Municipal.

Na versão hoje em vigor, constante da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, o legislador restringiu de forma mais evidente o âmbito de aplicação da Lei da Paridade *aos órgãos colegiais* das autarquias locais, pelo que, quanto aos municípios, resultam afastadas quaisquer dúvidas: são apenas abrangidos a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal.

Esta constatação implica, de imediato, uma outra que dela resulta: a Lei da Paridade não contém, qualquer disposição que diga respeito ao sexo *dos cabeças de lista*. Os partidos políticos e grupos de cidadãos podem 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.

Em linha com os dados apresentados no início da presente tese, também MARIA HELENA SANTOS¹¹³⁷ sublinha que houve violação da Lei da Paridade por parte de todos os partidos políticos mas acrescenta que tal apenas se verificou nas eleições autárquicas, o que demonstra que a mudança no sentido da igualdade de género é mais difícil de efetuar no poder local. Embora não proponha medidas concretas, a Autora defende a alteração da Lei da Paridade de forma a evitar que possa ser contornada ou violada.

¹¹³⁷ SANTOS, M. H., 2010, op. cit.

Na investigação realizada, não encontramos razões para que os mecanismos de paridade não sejam aplicáveis ao Presidente da Câmara. Na verdade, os argumentos que coligimos militam, em unísono, em sentido contrário.

3. Explicações para a baixa representatividade das mulheres nos cargos eletivos do poder local, sobretudo no de Presidente da Câmara

Do ponto de vista teórico, têm sido avançadas diversas explicações para a ausência sistemática de mulheres na liderança política¹¹³⁸: (i) *fatores estruturais* respeitantes sobretudo aos diferentes níveis de desenvolvimento de homens e mulheres, à proporção de mulheres em cargos de liderança e chefia e ao nível educacional; (ii) *impacto de instituições políticas*: as diferenciações resultam sobretudo da democratização e da escolha dos sistemas eleitorais; (iii) *fatores culturais*, relacionados com a predominância de atitudes tradicionais em relação aos papéis de género¹¹³⁹.

A maior parte dos autores que se debruçam sobre a questão das desigualdades de género¹¹⁴⁰ colocam a tónica sobretudo nos dois primeiros tipos de fatores explicativos: estruturais e de envolvimento político.

No caso português, umas das condicionantes mais importantes foi a entrada das mulheres no mercado de trabalho a tempo inteiro, ainda antes do 25 de Abril (fator estrutural) que, por sua vez, conduziu a alterações na vida familiar e nos papéis de género (fator cultural) e gerou grandes modificações na sociedade¹¹⁴¹.

Para resposta à questão mais específica da baixa representatividade de mulheres em *cargos eletivos*, as explicações avançadas pela doutrina têm colocado a tónica numa combinação de fatores que mimetizam, para o mercado político, a lei económica da oferta e da procura: (i) a *oferta* de mulheres dispostas a concorrer a cargos políticos ou a sua qualificação, como grupo, para concorrer a cargos públicos; (ii) a *procura* de mulheres dispostas a concorrer ou a preferência das elites político-partidárias por candidatos homens.

¹¹³⁸ Sistematização proposta por BAUM e ESPÍRITO SANTO, 2004, op. cit., p. 265.

¹¹³⁹ Sobre este fator em particular, v. também NORRIS, P., e INGLEHART, R. (2001), Women and democracy: Cultural obstacles to equal representation. *Journal of Democracy*, 12, 126-140.

¹¹⁴⁰ Por todos, v. WELCH, S., "Women as political animals? A test of some explanations for male-female political participation differences", *American Journal of Political Sciences*, 21, 1977, págs. 711-730; TOGEBY, L., "Political implications of increasing numbers of women in the labour force", *Comparative Political Studies*, 27, 1994, págs. 211-240 e SHLOZMAN, K. L., BURNS, N. e VERBA, S., Gender and the Pathway to Participation, *Journal of Politics*, 56, 1994; BURNS, N., SHLOZMAN, K. L. e VERBA, S., *The Private Roots of Public Action*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2001.

¹¹⁴¹ BARRETO, 2002, op. cit., p. 313.

MONA LENA KROOK¹¹⁴² reavaliou esta explicação¹¹⁴³. Todos os autores que analisou apontaram como causa da baixa representatividade, de forma alternativa excludente, ou a oferta ou a procura de mulheres no acesso a cargos eletivos.

Em consequência, preconizaram correspondentes *soluções* para mudança: (i) os que colocam a tônica na oferta defendem *o incremento do número de mulheres dispostas a concorrer*, o que se traduz num processo lento e difícil; (ii) os que colocam a tônica na procura defendem a *adoção de quotas de género*, um processo rápido mas que pode produzir resultados enviesados.

KROOK sublinhou sobretudo as debilidades desse tradicional modelo da oferta e da procura, especialmente se aplicado à questão da representatividade das mulheres em cargos políticos eletivos. É que, como nota autora, o *mercado político* não opera de forma eficiente rumo ao equilíbrio. Pelo contrário, é um mercado distorcido no seu processo: o facto de as mulheres estarem sub-representadas em todos os países do mundo sugere que *tanto a oferta como a procura* de candidatas está artificialmente reprimida, conduzindo a um baixo número de mulheres em cargos eletivos.

Ao contrário de outros grupos de indivíduos discriminados ao longo da História, as mulheres não constituem um grupo homogéneo de pessoas. Talvez avulsem mais as diferenças do que as semelhanças entre as mulheres que compõem a Humanidade. Apesar disso, são objeto de discriminação como um todo, enquanto um grupo de “outros”¹¹⁴⁴, utilizando a designação de SIMONE DE BEAUVOIR, se se define por oposição ao grupo dominante dos homens.

Esta conceção foi também validada pelo Direito que fortaleceu e se apoiou nos preconceitos relativamente à especial condição feminina. A divisão da Humanidade em dois grupos de pessoas, um hemisfério feminino e outro masculino, que se contrapõem, é uma construção social mas também jurídica. Por isso, como refere VERA RAPOSO, é ao Direito que cabe corrigi-la¹¹⁴⁵.

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

HALIMI aponta a aquisição tardia dos direitos políticos de voto e de ser eleito como uma das principais causas para a baixa representação feminina na política, em França¹¹⁴⁶ tendo encontrado, no

¹¹⁴² KROOK, M. L., Why are few women elected? Political Studies Review, 8, 2010. p. 155-158.

¹¹⁴³ Designadamente através da utilização de estudos de caso prévios, incidentes em África, na América Latina, na América do Norte e na Europa Ocidental

¹¹⁴⁴ SIMONE DE BEAUVOIR, *O Segundo Sexo*, Vol. I. Quezta Editores, 2009, p. 17.

¹¹⁴⁵ RAPOSO, V. L. C., 2004, op. cit., p. 282.

¹¹⁴⁶ “N’ayant eu que tardivement le droit de voter et d’être élues, les femmes françaises sont, aujourd’hui encore, largement sous-représentées en politique” - HALIMI, G., Un référendum pour l’égalité. Femmes, le mauvais genre? Le Monde diplomatique, Manière de voir, 44, 1999, págs. 17.

âmbito específico do poder local, uma representação muito minoritária das mulheres, da qual se destaca a do exercício das funções de Maire¹¹⁴⁷.

Este fator histórico é particularmente relevante em Portugal, uma vez que a discriminação em função do sexo quanto à capacidade eleitoral apenas foi formalmente abolida em 1968¹¹⁴⁸ e, no caso das eleições para as autarquias locais, tal só veio a ocorrer em 1976, com a entrada em vigor da Constituição.

Até então, apenas podiam votar 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. 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 estabelecia um regime semelhante para a eleição dos vogais das câmaras municipais, apenas admitindo o direito de voto aos cidadãos portugueses do sexo feminino¹¹⁴⁹, maiores de 21 anos, com curso secundário ou superior comprovado por diploma, domiciliadas no concelho há mais de 6 meses.

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 que se manteve inalterado e em vigor o disposto, quanto a essa matéria, nos artigos 1.º e 2.º do Decreto 19.694 de 1931.

A universalidade do direito de voto só 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 a *cidadãos portugueses de ambos os sexos*.

¹¹⁴⁷ L'analyse des résultats des scrutins municipaux (...) montre, en effet, depuis quelques années, une progression de la représentation féminine. Celle-ci reste cependant très minoritaire. Après les élections de 1989, il y avait 86.549 conseillères municipales, soit 17,7% du total des élus (contre 14.% à l'issue du précédent scrutin). Elles sont 108.570 après le scrutin de 1995: la barre des 20% est alors franchie. Mais, elles sont encore peu nombreuses à occuper les fonctions de maire: 2.781 en 1995 (contre 1.986 en 1989), soit 7,6% du total, et elles n'occupent que très rarement cette fonction dans des grandes villes: seules onze femmes sont maires d'une des 226 communes de plus de 30.000 habitants. Enfin, une seule femme, Catherine Trautmann (Strasbourg) est maire d'une des trente-cinq villes françaises de plus de 100.000 habitants.

¹¹⁴⁸ Com a publicação da Lei n.º 2137, de 26 de dezembro.

¹¹⁴⁹ 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" (cfr. 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.

Do ponto de vista da relação laboral entre a mulher e a Administração, o panorama jurídico português também 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 1974¹¹⁵⁰. 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 BELEZA¹¹⁵¹ para a atual baixa taxa de feminização no poder local. Mas também outras profissões eram vedadas às mulheres¹¹⁵²: a diplomacia¹¹⁵³, a magistratura¹¹⁵⁴ e a carreira administrativa local¹¹⁵⁵.

O Estado Novo encarava todas as formas democráticas de poder local como potenciais ameaças e, por isso, votou-o a um desprezo que o subalternizou face ao poder central. Para assegurar a manutenção desse *satus quo*, a seleção dos líderes locais pautava-se mais pela sua mediania e fidelidade ao regime do que pela capacidade política e de gestão¹¹⁵⁶.

O regime jurídico das autarquias locais traduzia a conceção do poder local de Salazar e Marcello Caetano descrita por VITAL MOREIRA como “estatocêntrica, centralista, autoritária, antidemocrática e corporativista”¹¹⁵⁷.

Há, na verdade, uma enorme diferença entre os municípios de hoje e os que existiam no Estado Novo. Como salienta JORGE MIRANDA, acentua-se hoje como “indispensável um redobrado esforço dos eleitos locais pela transparência (...) e pela participação”, sob pena de empobrecimento do poder local. Embora o autor não a refira¹¹⁵⁸, a desigualdade de género não pode deixar de ser aqui acrescentada ao elenco de fatores que contribuem para o referido *empobrecimento do poder local*.

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.

¹¹⁵⁰ 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 do Ministério Público junto das auditorias e bem assim dos que *envolvam o exercício de autoridade só podem ser admitidos candidatos do sexo masculino*.”

¹¹⁵¹ BELEZA, T. P., op. cit., 2010, p. 118

¹¹⁵² Cfr. MIRANDA, J. “A Igualdade de Sufrágio Político da Mulher” (A propósito da Lei n.º 2137, de 26 de Dezembro de 1968) em *Estudos de Direito Eleitoral*, Lisboa, 1995, p. 9.

¹¹⁵³ Até à entrada em vigor do Decreto 308/74, de 6 de julho, in Diário do Governo n.º 156/1974, 1.º Suplemento, Série I de 1974-07-06;

¹¹⁵⁴ Até à entrada em vigor do Decreto 251/74, de 12 de junho, in Diário do Governo n.º 136/1974, Série I de 1974-06-12;

¹¹⁵⁵ Até à entrada em vigor do Decreto-Lei 492/74, de 27 de setembro, in Diário do Governo n.º 226/1974, Série I de 1974-09-27;

¹¹⁵⁶ JORGE MIRANDA acrescenta que a crise vivida à época nos concelhos, “assaltados por minorias, devorados por oportunistas e incompetentes” no período pós-revolucionário, não se deveu apenas por razões demográficas, económicas e culturais; as causas são também de natureza política e derivam do esmagamento a que eles foram sujeitos pelos políticos, pelos polícias e pelos tecnocratas do Estado (30 anos de poder local, op. cit. p. 182).

¹¹⁵⁷ MOREIRA, V. 30 anos de poder local, 2007, op. cit. p. 281.

¹¹⁵⁸ Sendo certo que é um autor que lhe devota importância também noutras intervenções.

A análise da evolução histórica dos direitos políticos em Portugal é reveladora de que tradicionalmente e até aos dias de hoje, *o poder tem género*. Na verdade, o poder tem sido tradicionalmente entendido pelo legislador como sendo *naturalmente* masculino, ainda que possa excepcionalmente ser exercido também por mulheres¹¹⁵⁹.

Essa percepção de que a condução da vida pública local era uma *competência exclusiva dos cidadãos do sexo masculino*, permitindo-se unicamente o seu exercício pelas mulheres em situação de *representação* do marido ausente ou se detentoras de um nível académico secundário ou superior, concorreu para que a sociedade e as próprias mulheres assim também a percecionassem e só muito tardiamente tivessem iniciado a sua participação ativa na arena política.

3.2. Um fator social: *Família*, substantivo feminino singular

*A política é uma atividade que se desenvolve fora de horas e sem qualquer preocupação pela necessidade de conciliação da vida política com a vida familiar*¹¹⁶⁰, o que atinge naturalmente mais as mulheres¹¹⁶¹

Os estereótipos de género e uma divisão acentuada de papéis segundo o género influenciam os modelos sociais que tendem a atribuir às mulheres a responsabilidade principal da vida familiar e privada e aos homens a da esfera pública e do trabalho profissional¹¹⁶². Esta divisão tende a perpetuar a partilha desigual das responsabilidades domésticas e familiares e constitui uma das principais causas da discriminação contra as mulheres no mercado de trabalho e da sua limitada participação social e política.

As diferenças resultantes *da natureza da mulher e do bem da família* constituíram-se, durante toda a vigência do Estado Novo, como limites naturais à igualdade de todos os cidadãos perante a lei¹¹⁶³.

¹¹⁵⁹ Entendendo-se mesmo que, quando é exercido por mulheres, estas o devem fazer de forma *masculinizada*, ou seja, mediante uma gestão pouco emocional, com afastamento das obrigações da vida familiar e da parentalidade e com elevada disponibilidade de tempos e horários.

¹¹⁶⁰ Os partidos políticos são os grandes responsáveis por esse estado de coisas. Não obstante, não é raro encontrar discursos de sentido diverso nos respetivos programas partidários. Por exemplo, a Coligação *Portugal à Frente* identificava, no seu Programa Eleitoral de 2015, o facto de que “as tarefas de cuidados de familiares dependentes continuam a ser entendidas, maioritariamente, como uma obrigação feminina” como um dos fatores impeditivos de uma plena igualdade de género em Portugal, reconhecendo que “a presença das mulheres nos vários domínios da vida social, económica e política apresenta aspetos claramente positivos (...) designadamente, no exercício de funções em cargos públicos de grande relevância (...) com manifesto benefício para o desenvolvimento do País. Cfr. COLIGAÇÃO PORTUGAL À FRENTE, Programa Eleitoral, 2015 p. 135.

¹¹⁶¹ Temos a convicção de que o advérbio “naturalmente” vem aqui usado com o significado enfático de *evidentemente* ou *obviamente*, não nos parecendo que o autor entendesse efetivamente que existe uma propensão *natural* da mulher para a vida familiar. Cfr. CANAS, et al., 1998, op. cit. p. 10.

¹¹⁶² Divisão que também coincide com a esfera de trabalho não remunerado e de trabalho remunerado, tendo o primeiro sido assumido por uma maioria de mulheres como uma obrigação sua que acresce à normal atividade profissional. As mulheres dedicam, ao longo da vida, o dobro das horas semanais ao cuidado da vida familiar do que os homens (16 h contra 8 h), segundo apurou TORRES, A. (coord.) em *Igualdade de Género ao Longo da Vida. Portugal no contexto europeu*, Fundação Francisco Manuel dos Santos Ed., 2019.

¹¹⁶³ Cfr. artigo 5.º da Constituição portuguesa de 1933.

O *bem da família* subalternizou milenarmente o estatuto da mulher, assumindo prevalência sobre a sua própria forma de ser pessoa. A partir do casamento, a mulher ingressava por via legal na família e na alçada do *marido-chefe*, adquirindo um conjunto adicional de limitações, designadamente quanto à nacionalidade¹¹⁶⁴ e ao exercício de profissão ou comércio¹¹⁶⁵.

É precisamente este entendimento que se encontra nos registos dos trabalhos preparatórios do Código Civil de 1966 como fundamentação da atribuição do estatuto de *chefe de família* ao homem¹¹⁶⁶, ao abrigo do qual lhe competia a condução da família¹¹⁶⁷. O homem era, assim, instituído por lei como o líder *natural* de um conjunto de pessoas que se lhe submetiam: a mulher, os filhos e, por vezes, também outras mulheres na sua dependência, como mãe, sogra, irmãs ou tias.

A família assumiu-se, portanto, como um primeiro espaço de *masculinização do poder*. A conceção social e jurídica de poder que vigorava no seio familiar não podia senão irradiar para todos os outros níveis e formas de poder.

Nos países no Norte da Europa, a maior representação política das mulheres que hoje se verifica não se resumiu à perspetiva referida por SINCLAIR de operações de *just adding women in*¹¹⁶⁸. Decorreu antes da adoção, em conjunto, de dois tipos de medidas¹¹⁶⁹: (i) criação de estruturas de apoio às famílias, por se assumir que a responsabilidade pelo cuidado de crianças e idosos é uma tarefa social e não apenas das próprias famílias; e (ii) a emanação de disposições normativas destinadas a garantir um equilíbrio de participação de mulheres e de homens nos órgãos de decisão política¹¹⁷⁰, ou seja, a intervenção do Estado referida supra.

O CONSELHO DA EUROPA¹¹⁷¹ manifestou um entendimento de idêntico sentido, ao afirmar que o significado social da maternidade e da paternidade e o papel de ambos os progenitores na educação dos filhos, deve ser tido em conta como condição de garantia de que os direitos humanos são plena e

¹¹⁶⁴ A mulher estrangeira que casasse com um português adquiria, *ipso facto*, a nacionalidade portuguesa, exceto se declarasse expressamente não o pretender e se provasse que não perderia a nacionalidade de origem (Base X da Lei da Nacionalidade, Lei n.º 2098, de 29 de Julho de 1959). De igual forma, a mulher portuguesa que casasse com um estrangeiro apenas manteria a nacionalidade portuguesa se assim o declarasse ou se não adquirisse, pelo casamento, a nacionalidade do marido (Base XVIII). A nacionalidade dos filhos era também determinada por via masculina, sendo determinada pela nacionalidade do pai, fosse a filiação legítima, legitimada ou em caso de perfilhação (Bases VI a IX).

¹¹⁶⁵ Nos termos do disposto no artigo 117.º da Lei do Contrato Individual de Trabalho e do artigo 1689.º do Código Civil, respetivamente).

¹¹⁶⁶ “O princípio de atribuição do estatuto de chefe de família ao marido não se impõe exclusivamente por corresponder a uma das tradições milenares que a necessária estabilidade e força das instituições manda salvaguardar, mas porque expressa uma saudável regra de boa psicologia, assente no perfeito conhecimento da natureza humana e ditada pelo bem da família, na expressão feliz da Constituição, ou seja, pelo superior interesse da paz conjugal e da boa educação dos filhos”. Cfr. BELEZA, T. P., *Mulheres, Direito, Crime ou a Perplexidade de Cassandra*, Lisboa, 1990, p. 174.

¹¹⁶⁷ O marido era o chefe de família (artigo 1674.º), cabia-lhe a administração dos bens do casal (artigo 1672.º), tinha a primazia do poder paternal (artigo 1881.º), definia a casa de morada de família, na qual a mulher era obrigada a residir (artigo 1671.º). À mulher cabia o exercício de todas as tarefas inerentes ao governo doméstico (artigo 1677.º). Cfr. AMARAL, M. L., 2000, op. cit. p. 159.

¹¹⁶⁸ Cfr. SINCLAIR, 2013, op. cit., p. 17.

¹¹⁶⁹ Na Suécia, por exemplo, a educação sexual chegou às escolas em 1958, o que contribuiu para que os suecos tenham indicadores de igualdade melhores do que os portugueses.

¹¹⁷⁰ Fatores também apontados por TAVARES (apud NUNES, 2008, op. cit.) como determinantes do impulso à participação das mulheres no poder.

¹¹⁷¹ Cfr. CONSELHO DA EUROPA, 2017, op. cit.

igualmente respeitados e que compete *aos governos* promover uma igual partilha de tarefas familiares e assegurar que as responsabilidades familiares não constituem uma fonte de discriminação.

Nesse contexto, identifica diversas medidas¹¹⁷² que indiciam vontade política e compromisso dos Estados relativamente à igualdade de género, das quais se destacam, para o que ora importa, as seguintes: (i) existência de uma rede de serviços de apoio às famílias, financiados ou apoiados pelos poderes públicos, que deve ter uma cobertura ampla e adequada, capaz de dar resposta às necessidades pessoais e das famílias; (ii) adoção e implementação de iniciativas de encorajamento dos responsáveis dos setores privado e público no sentido de introduzirem e desenvolverem práticas de gestão favoráveis à família, acessíveis a mulheres e a homens; (iii) campanhas de informação e sensibilização dirigidas ao público em geral sobre a importância de uma igual partilha de tarefas e responsabilidades familiares entre mulheres e homens, incluindo a necessidade do contributo das raparigas e dos rapazes para a vida doméstica, como um elemento importante na sua educação; (iv) existência de estudos regulares sobre o uso do tempo que demonstrem o tempo médio dedicado pelas mulheres e pelos homens ao trabalho remunerado e não remunerado.

Os percursos escolares mais longos e a aposta na carreira profissional das mulheres são frequentemente apontados como fatores explicativos para o decréscimo do número de filhos e para o seu nascimento em idades mais tardias das mães.

Tal argumento traduz uma convicção paralela de que a aposta das mulheres em carreiras da *esfera pública* acarreta, como efeito colateral necessário, um prejuízo da *esfera privada* das famílias e, em última análise, da sociedade no seu todo. Trata-se de uma crença que assenta nas raízes antigas da conceção familiar portuguesa¹¹⁷³ mas que se mostra contrariada pelos dados: é nos países mais escolarizados¹¹⁷⁴ que os níveis de natalidade são superiores.¹¹⁷⁵

¹¹⁷² As demais medidas mencionadas são A plena aplicação dos instrumentos legais não vinculativos relevantes, em particular a Recomendação n.º R (96) 5 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a conciliação do trabalho e da vida familiar, bem como dos objetivos estratégicos e medidas contidos no Capítulo IV da Plataforma de Acção de Pequim, em particular Secção F (as mulheres e a economia); a adoção e aplicação de legislação sobre a proteção da maternidade e da paternidade, incluindo disposições sobre licença de maternidade paga, licença parental paga, acessível igualmente a pais e mães, e licença de paternidade paga e não transferível, bem como medidas específicas, igualmente dirigidas a mulheres e homens, possibilitando o cumprimento de responsabilidades familiares, incluindo a assistência a crianças doentes ou com deficiência ou outros dependentes; e a adoção e implementação de medidas e iniciativas visando encorajar a harmonização entre os horários de funcionamento das escolas e instituições de guarda das crianças e os horários de trabalho normais.

¹¹⁷³ Em 1974, 52,9 % da população portuguesa era composta por mulheres mas só um quarto integrava a população ativa, sobretudo mulheres jovens, solteiras e sem encargos familiares, que desempenhavam funções pouco qualificadas, maioritariamente nos setores de comércio e serviços. Apenas 7% das mulheres ativas exerciam, nessa época, profissões liberais ou científicas (cfr. AMARAL, 2000, op. cit. p. 160)

¹¹⁷⁴ E.g. França e Suécia

¹¹⁷⁵ Maria João Valente Rosa, diretora do Pordata: “Estudar não é inimigo da natalidade. É notória a prevalência de mulheres escolarizadas quando olhamos para os nascimentos na óptica da escolaridade das mães”. Portugal é hoje exemplo disso, onde 68% das crianças nascidas em 2017 são filhas de mães com o ensino secundário ou superior. Segundo o retrato estatístico de Portugal divulgado da Fundação Francisco Manuel dos Santos (TORRES et al., 2018, cit.) a população portuguesa tem envelhecido nos últimos 40 anos mas das 86.154 crianças nascidas em 2017, 68% (26.750) das mães completaram o ensino secundário (31%) e 31.749 (36,9%) o ensino superior. Em 1997, a percentagem os filhos de mães com aquele nível de ensino era de 31,2% (18,2% com o ensino secundário e 13% com o ensino superior) Cfr. TORRES et al., 2018, op. cit. Também a ideia de que a família tradicional é favorece a natalidade já não reflete a realidade: 55% dos nascimentos registados em Portugal, em 2017, são relativos a crianças cujos pais não estavam casados e, de entre esse grupo, 18,1% dos progenitores não viviam sequer em união de facto.

Um dado aportado pelo recente estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos¹¹⁷⁶ reforça a sobrevivência, na sociedade portuguesa, de resquícios daquele conceito de família: em circunstâncias de igualdade de *curriculum*, tanto homens como mulheres contratam preferencialmente *homens*. Apesar de as mulheres chegarem ao mercado de trabalho mais escolarizadas e mais preparadas do que os homens, no momento da contratação são vistas, tanto por empregadores homens como *pelas próprias empregadoras mulheres*, como potencialmente menos disponíveis para o trabalho. Mesmo que não tenha filhos, a mulher é vista como potencialmente mãe ou cuidadora. Ao invés, o homem, mesmo tendo família, é encarado como disponível por se crer que terá um suporte (geralmente uma mulher) que lhe assegurará o trabalho doméstico. A dificuldade das mulheres na articulação entre a vida privada e a vida profissional e pública é uma constante ao longo da vida mas, numa idade mais tardia, leva-as a abandonar também mais precocemente o mercado de trabalho¹¹⁷⁷.

Em Portugal, a esfera privada e, em particular, a família, são ainda encaradas como áreas *femininas* ou da responsabilidade das mulheres, subsistindo uma ideologia de género que considera que a esfera privada é um mundo feminino e a esfera política é um mundo masculino¹¹⁷⁸. Por esse facto, a assunção de responsabilidades externas à família (laborais, sociais ou políticas) implica, 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 das mulheres 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 da esfera privada porventura maior do que outros com menor exposição ou complexidade.

Enquanto subsistir para as mulheres aquele *quid pro quo* entre família e trabalho, entre filhos e carreira, quanto mais o lugar na esfera pública for exigente e exposto e exigir a 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* dependerá de uma *reengenharia* da visão social sobre o papel das pessoas (homens ou mulheres) na parentalidade e na responsabilidade pela condução das famílias¹¹⁷⁹.

¹¹⁷⁶ TORRES, A. (coord.) em *Igualdade de Género ao Longo da Vida. Portugal no contexto europeu*, Fundação Francisco Manuel dos Santos Ed., 2019.

¹¹⁷⁷ Quase um quinto das mulheres entre os 50 e os 64 anos dedica-se ao cuidado dos netos e/ou dos pais idosos. Por esse facto, a taxa de emprego das mulheres na faixa etária entre os 50 e os 64 anos de idade cai para os 53,2% enquanto as dos homens fica nos 64,4%. Cfr. TORRES et al., 2018, op. cit.

¹¹⁷⁸ Esta é uma das explicações adiantadas por SANTOS e AMÂNCIO, 2012, op. cit. para as resistências à participação das mulheres na política.

¹¹⁷⁹ A viabilização de horários flexíveis sem penalizar a progressão na carreira e uma mudança de mentalidades relativamente ao papel e responsabilidades específicas de cada género podem contribuir para reduzir a carga do trabalho de prestação de cuidados no que se refere às famílias e às mulheres, em concreto. Também as normas sociais necessitam de evoluir para refletir o potencial idêntico de homens e mulheres. Promover as mulheres a posições visíveis de topo, responsabilidade e tomada de decisão, quer nas esferas públicas como privadas, e incentivar a participação dos homens em profissões dominadas tradicionalmente pelas mulheres pode ser útil para mudar mentalidades profundamente arraigadas. Cfr. ONU, Relatório de Desenvolvimento Humano 2015, p. 17.

Não obstante a dificuldade acrescida na conciliação da vida familiar com o exercício de funções na esfera pública ou mesmo na arena política, a maioria das mulheres eleitas para os órgãos autárquicos são casadas ou vivem em união de facto¹¹⁸⁰. Este dado é da maior importância porquanto evidencia uma necessidade acrescida, para este nível de governação, de políticas públicas que incrementem a conciliação entre o exercício de cargos políticos e a vida familiar.

Uma participação equilibrada de mulheres e homens em ambas as esferas da vida (profissional/pública e familiar/privada) é, assim, imprescindível à criação de condições para uma participação equilibrada no poder político¹¹⁸¹.

A correção dos desequilíbrios na divisão das esferas pública e privado por homens e mulheres é uma tarefa social de primaz importância e da qual o Estado não pode, em nosso entender, alhear-se. O tempo utilizado na prestação não remunerada de cuidados deve ser reduzido, no geral, e partilhado entre os sexos de forma mais equitativa¹¹⁸².

Todavia, não pode continuar a assumir-se que tal depende exclusivamente da vontade dos homens em aumentar (ou não) a sua quota de partilha em tais tarefas. Há uma fatia de *tarefa pública* que, nesta sede, também incumbe ao Estado realizar: a de interiorizar¹¹⁸³ (primeiro) e a de fazer interiorizar (em todas as políticas públicas e instrumentos jurídicos que emane) a parentalidade, a educação, o cuidado intergeracional e a gestão familiar como *funções sociais*.

¹¹⁸⁰ Cfr. DGAI, Perfil do Autarca 2013, Ministério da Administração Interna, Lisboa.

¹¹⁸¹ Para além de obviamente ser condição imprescindível à realização pessoal e, como tal, a uma autêntica qualidade de vida quer para mulheres quer para homens, e para o pleno exercício dos direitos humanos nas esferas política, económica, social e cultural (cfr. CONSELHO DA EUROPA, 2007) Nessa perspetiva, trata-se de condição indispensável à efetivação do direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade, previsto no artigo 26.º, n.º 1 da CRP. Como sublinha JORGE MIRANDA, o direito à identidade pessoal traduz um princípio de *verdade pessoal*, ao obviar a que alguém seja obrigado a viver em discordância com aquilo que identitariamente é, direito que se liga, por isso, à proibição de discriminação constante do n.º 2 do artigo 13.º, na medida em que as características aí definidas como discriminatórias são, no geral, constitutivas da identidade pessoal (cfr. MIRANDA, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2010, op. cit., anotação ao artigo 26.º, p. 609).

¹¹⁸² A valorização da função de *cuidado* é a principal solução apontada para este problema no recente estudo da Fundação Manuel dos Santos coordenado por ANÁLIA TORRES (TORRES et al., 2018, op. cit.). As assimetrias deixam as mulheres em desvantagem no mundo do trabalho quer este seja remunerado ou não. Persistem pronunciados desequilíbrios de género, reflexo dos valores locais, das tradições sociais e dos papéis históricos associados ao facto de se ser homem ou mulher. O trabalho de prestação de cuidados inclui o trabalho doméstico, a prestação de cuidados a crianças, idosos e membros da família dependentes. Em todas as regiões do mundo, as mulheres trabalham mais do que os homens, sendo responsáveis por 52% de todo o trabalho mundial. Não obstante, em 2015, dos 59 % do trabalho que é remunerado, sobretudo fora de casa, 38% é realizado por homens e 21% por mulheres. A situação inverte-se relativamente ao trabalho não remunerado: dos 41% do trabalho que não é remunerado, as mulheres realizam 31% e os homens apenas 10%. O trabalho não remunerado no lar é indispensável para o funcionamento da sociedade e do bem-estar humano. Contudo, quando recai principalmente sobre as mulheres, limita as suas escolhas e oportunidades relativamente a outras atividades. A segregação profissional tem prevalecido ao longo do tempo e é transversal aos vários níveis de prosperidade económica (cfr. CIG, 2017, cit.). Também no caso da prestação de cuidados remunerada, a participação das mulheres é desproporcional: 53 milhões de pessoas em todo o mundo, a partir dos 15 anos, realizam trabalho doméstico remunerado, dos quais 83% são mulheres. Muito frequentemente, a prestação de cuidados, apesar da sua importância para o desenvolvimento humano, continua a não ser reconhecida, sobretudo porque, não sendo remunerada, não se reflete em indicadores económicos, como o PIB.

¹¹⁸³ Segundo o CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA, o Estado ainda é dominado por uma ideologia patriarcal que envolve todos os seus poderes e estruturas, entre as quais o poder legislativo e judicial e que se reflete na elaboração de leis e na sua aplicação.

3.3. Um fator político: *partidos políticos*, substantivo coletivo masculino

Os partidos políticos são máquinas de excluir mulheres ¹¹⁸⁴

Em alinhamento com a diretriz constitucional constante do n.º 5 do artigo 51.º da CRP, que determina que os partidos políticos se rejam, na sua atuação, pelos princípios da transparência, organização e gestão democráticas e participação de todos os seus membros, a Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto (Lei dos Partidos Políticos)¹¹⁸⁵ estabelece, no artigo 28.º, que os estatutos partidários devem “assegurar uma participação directa, activa e equilibrada de mulheres e homens na actividade política e garantir a não discriminação em função do sexo no acesso aos órgãos partidários e nas candidaturas” por eles apresentadas. Apesar disso, a subrepresentação das mulheres na política é um fenómeno universal como poucos¹¹⁸⁶.

No mesmo sentido, a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais¹¹⁸⁷ determina que apenas podem apresentar listas a escrutínio os partidos políticos, as coligações de partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores.

Sabendo-se que, nas últimas eleições autárquicas, foram propostas como cabeças-de-lista, no total, apenas 266 mulheres e que um olhar desagregado por partido político demonstra que é nos partidos mais votados que as mulheres estão menos representadas¹¹⁸⁸, estas organizações apresentam-se como portadoras de um incontornável contributo para o estado de participação das mulheres no poder político.

Já em 1997, no âmbito do estudo que o Governo solicitou a diversos autores com o intuito de procurar soluções para tal problema¹¹⁸⁹ MARIA LÚCIA AMARAL sublinhava que a democracia não trouxe grande diferença à situação das mulheres que continuaram a ser “escandalosamente minoritárias no exercício de cargos políticos: entre os 6% que eram no pseudoparlamento (União Nacional) dissolvido em 1974 e os 12% em 1997, na Assembleia da República, há uma diferença ridícula, que só pode

¹¹⁸⁴ HALIMI, G., *La Nouvelle Cause des Femmes*, Paris, 1997, p. 140.

¹¹⁸⁵ Revista pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de Maio

¹¹⁸⁶ SANTOS, M. H., *A Participação das mulheres na política – um olhar especial no poder local*, 2017.

¹¹⁸⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 16.º.

¹¹⁸⁸ PS e PSD com 9% e 6%, respetivamente. O Bloco de Esquerda apresentou uma representatividade aceitável, de 23%, mas não obteve a vitória em *nenhum município*, não tendo elegido portanto, nenhum Presidente da Câmara, quer homem quer mulher. Cfr. Anexo XLIX.

¹¹⁸⁹ Entre os quais JORGE MIRANDA, VITAL MOREIRA, LUÍSA DUARTE, MARIA LÚCIA AMARAL e LEONOR BELEZA e que serviu de base à Proposta de Lei n.º 194/VII, DAR II série-A, n.º 68/VII/3º de 1998-07-09, págs.1601-1603, apresentada pelo Governo à Assembleia da República, em 1998, durante a VII Legislatura, que decorreu entre 1995 e 1999, na sequência da eleição de 1 de outubro de 1995

envergonhar os democratas e a democracia”, ironizando com a ideia de que a política é a última “*no women’s land*” da sociedade portuguesa¹¹⁹⁰

Também na Administração Pública se denotava, já nessa altura, que as mulheres eram maioritárias (54,4%) embora não nos cargos de direção e chefia. Como se sabe hoje, essa progressão não foi rápida nem substancial, mantendo-se, no essencial, a situação descrita em 1998, nomeadamente a constatação de que o sucesso notável das mulheres, nas mais variadas áreas profissionais, científicas e académicas, contrasta com “a sua ausência chocante no exercício de cargos de responsabilidade a nível político”¹¹⁹¹.

Procurando explicação para a baixa representatividade das mulheres, os autores identificavam, já na altura, vários fatores, sistematizando-os, de forma particularmente interessante, em: (i) fatores *evidentes*¹¹⁹² sobretudo os culturais, decorrentes da tradicional divisão de papéis entre homens e mulheres e (ii) fatores *inconfessáveis*, os decorrentes do funcionamento dos partidos políticos, que fazem política *fora de horas*, impossibilitando as mulheres, que assumem a maioria do trabalho doméstico e familiar, de participar nas atividades desenvolvidas.

Como salienta PIPPA NORRIS¹¹⁹³, não obstante a importância do processo de seleção de candidatos e apesar de existirem diversos estudos descrevendo o processo de recrutamento de candidatos em partidos específicos e alguma documentação sobre as regras partidárias formais, sabe-se relativamente pouco sobre a estrutura e a dinâmica do processo na prática ou como e porque isso varia entre os partidos e os países¹¹⁹⁴. É nesse contexto de seleção que HALIMI descreve a atuação dos partidos políticos, de forma particularmente sugestiva, qualificando-os como verdadeiras máquinas de excluir mulheres¹¹⁹⁵.

Em 2013, nenhum dos maiores partidos políticos¹¹⁹⁶ em 18 países da União era liderado por uma mulher. Era essa também a situação de Portugal que momentaneamente se alterou com a liderança de Maria Assunção Cristas¹¹⁹⁷ no CDS e de Catarina Martins no Bloco de Esquerda.

¹¹⁹⁰ CANAS et al, op. cit., p. 8

¹¹⁹¹ Cfr. CANAS, V. et al., op. cit. p. 9.

¹¹⁹² Descritos por BETTENCOURT, A. M. e PEREIRA, M. M. S., *Mulheres Políticas – As Suas Causas*. Lisboa, Quezta, 1995.

¹¹⁹³ NORRIS, P., Recrutamento Político, *Revista de Sociologia e Política*, V. 21, n.º 46, 2013, p. 14.

¹¹⁹⁴ Cfr. CZUDNOWSKI, M. M., Political Recruitment, in GREENSTEIN, F. e POLSBY, N. W. (eds.). *Handbook of Political Science*. V. 2: *Micropolitical Theory*. Reading (MA): Addison-Wesley, 1975.

¹¹⁹⁵ Cfr. HALIMI, 1997, op. cit., p. 140.

¹¹⁹⁶ Considerando-se como tal os que tinham, à data, pelo menos 5% dos lugares de deputado no Parlamento nacional.

¹¹⁹⁷ Assunção Cristas colocou o seu lugar à disposição e foi eleito um novo líder para o CDS-PP, de entre um leque de candidatos, todos do sexo masculino.

Segundo a COMISSÃO EUROPEIA¹¹⁹⁸ e o CONSELHO DA EUROPA¹¹⁹⁹, a situação das mulheres na política poderia ser melhorada se mais mulheres assumissem a liderança de partidos políticos, uma vez que, nessa posição, poderiam influenciar a estratégia político-partidária, o processo de seleção de candidatos e ainda funcionar como exemplos para outras mulheres¹²⁰⁰.

CANOTILHO e VITAL MOREIRA equacionaram a possibilidade de que, no âmbito do artigo 109.º da CRP, o princípio da não discriminação se estenda ao exercício de cargos não estritamente públicos, como é o caso especificamente dos cargos dirigentes dos partidos políticos¹²⁰¹. Sendo certo que os partidos devem, nos termos do já referido artigo 28.º da Lei dos Partidos Políticos, prever nos seus estatutos normas de “neutralização da subrepresentação dos sexos”, os Autores mantêm dúvidas sobre a possibilidade de direta imposição legal de paridade nas relações interpartidárias, mesmo considerando a vinculação das entidades privadas à realização de políticas multidimensionais e inclusivas.

Tal como acontece noutros países, o debate e a promoção de práticas acerca da representação política de mulheres desenvolveu-se em Portugal sobretudo no seio dos partidos de esquerda¹²⁰².

A sua posição perante as medidas de discriminação positiva não é, todavia unânime: (i) o PCP é manifestamente contrário à obrigatoriedade de à introdução de quotas, que percebe como uma limitação injustificável à liberdade do partido¹²⁰³; (ii) o PS recebeu, em 2009, o *Gender Equality Prize* do Conselho da Europa, por ter proposto a Lei da Paridade e foi, desde 1999, o único partido português a adotar um sistema interno de quotas, de 25%¹²⁰⁴; (iii) O Bloco de Esquerda é o único português que adotou o sistema de coliderança, através de dois Coordenadores de sexo diferente¹²⁰⁵.

As estratégias de seleção e recrutamento no interior dos partidos explicam, segundo MARTINS e TEIXEIRA, que globalmente os níveis de representação das mulheres estejam ainda muito aquém do limiar paritário e que, durante largos anos, o ténue aumento do número de mulheres nas listas não se

¹¹⁹⁸ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Relatório *Women and Men in Leadership Positions in the European Union*, 2013, p. 23.

¹¹⁹⁹ Cfr. SINESCU, M. C. e ONISOR, M. D., *Code Setting Trends in Electoral Matters – Code of Good Practice in Electoral Matters*, Venice, 2002. V. também a atividade da COMISSÃO DE VENEZA, criada em 1990 por 18 Estados-membros, congregando atualmente 60 países (os 47 Estados-membros do Conselho da Europa e 13 outros países (Argélia, Brasil, Chile, Israel, Kazajistão, Coreia do Sul, Kosovo, Quirguistão, Marrocos, México, Perú, Tunísia e Estados Unidos), cuja missão é proporcionar aconselhamento jurídico aos Estados-membros, nomeadamente no alinhamento das suas estruturas legais e institucionais com os *standards* europeus e internacionais, nas áreas da democracia e direitos humanos. Estes princípios fundamentais da herança constitucional europeia são as diretrizes para o trabalho da Comissão nas suas três grande áreas de atuação: instituições democráticas e direitos fundamentais; justiça constitucional e ordinária; e eleições, referendos e partidos políticos. Cfr. CONSELHO DA EUROPA, *Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties*, 2015.

¹²⁰⁰ Em 2013, 87% dos líderes dos partidos políticos dos países-membros da União Europeia eram homens e apenas 11% mulheres. Cfr. EIGE, *Database on Women and Men in Decision-making e a sistematização de percentagens de mulheres líderes de partidos políticos na União Europeia*, no Anexo XLVIII

¹²⁰¹ Vide CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 2010, anotação ao artigo 109, p. 36.

¹²⁰² Segundo MARTINS, M. e TEIXEIRA, C., *O funcionamento dos partidos e a participação das mulheres na vida política e partidária em Portugal*. Lisboa: CIDM, 2005, até 2005 o PCP e o PS foram os partidos que mais investiram na feminização das suas bancadas, sendo o BE, criado em 1999, o mais progressista.

¹²⁰³ Cfr. MONTEIRO, 2011, op. cit. p. 35.

¹²⁰⁴ O sistema tinha sido criado em 1988 mas só veio a ser implementado em 1999, depois de rejeitadas as propostas do PS de o estender a todo o sistema político. Cfr. MONTEIRO, 2011, op. cit. p. 36.

¹²⁰⁵ Entre 2012 e 2014, o Bloco de Esquerda foi coliderado por Catarina Martins e João Semedo.

tenha traduzindo num aumento das mulheres eleitas, remetidas pelo *party selectorate* para posições não elegíveis¹²⁰⁶. Também ROSA MONTEIRO aponta a “cultura organizativa predominante nos partidos” como “um dos principais fatores condicionantes do processo de igualização de oportunidades de acesso ao poder e à tomada de decisão”¹²⁰⁷.

Em Portugal, coexistem duas modalidades de políticas de quotas, por referência à tipologia sistematizada por KROOK¹²⁰⁸: (i) o sistema de *quotas de partido*, implementado voluntariamente apenas pelo PS, em 1999, e (ii) o sistema de *quotas legislativas*, imposto a todos os partidos, por meio da Lei da Paridade. Porém, como refere a autora, os esforços legais ou partidários para aumentar o número de mulheres em cargos políticos raramente acontecem sem que haja, nesse sentido, uma *mobilização de mulheres*¹²⁰⁹.

RAMALHO EANES¹²¹⁰ aponta como uma das virtudes da democracia local a sua “susceptibilidade de reduzir manifestações de exacerbado partidarismo, de demagogia e, até, o efeito eleitoralmente arrasador de simpatia” sobretudo por operância do facto *proximidade*. Neste nível de governação, é mais provável a escolha de um candidato pela sua “honestidade, competência e capacidade para responder às expectativas e necessidades locais” do que por razões meramente partidárias. E, nesse contexto, é indubitável que as mulheres, na posição de cabeças-de-lista, poderiam cativar o eleitorado de forma similar ou porventura mais eficaz do que os homens.

Como advertem DIAZ e MILLNS, mesmo quando se introduzem medidas de discriminação positiva ao mais alto nível dos ordenamentos jurídicos¹²¹¹ a probabilidade de que produzam *outcomes* eficazes é reduzida se operarem num ambiente de estruturas político-partidárias discriminatórias em função do género¹²¹².

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.

¹²⁰⁶ Entre 1991 e 2002, a percentagem de mulheres elegíveis era 15% e a de não elegíveis 22,4%. Cfr. MARTINS e TEIXEIRA, 2005, op. cit., p. 259.

¹²⁰⁷ Cfr. MONTEIRO, 2011, op. cit. p. 36.

¹²⁰⁸ A rápida difusão de diversos sistemas de quotas pelo mundo nas últimas duas décadas, quer por partidos políticos quer por governos de mais de cem países, despoletou um aumento da investigação sobre a temática. No entanto, a maior parte desse trabalho de investigação tem incidido sobre casos particulares e frequentemente ignora o panorama e contexto internacionais. Por esse facto, os resultados encontrados para umas situações são frequentemente contraditados por outros estudos, não se identificando padrões claros quanto às origens e resultados das políticas de quotas de género. Com base nesta constatação, KROOK desenvolveu uma moldura para análise da questão das quotas de género para o exercício de direitos políticos. Cfr. KROOK, M., “Candidate Gender Quotas: A Framework for Analysis”, *European Journal of Political Research*, n.º 46, 2007, págs. 367-394.

¹²⁰⁹ Cfr. KROOK, 2007, op. cit.; KROOK, 2010, op. cit.; ELERBY, K. Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform by Mona Lena Krook, *Journal of Women, Politics and Policy*, 32(2), 2011 págs. 164-166; KROOK, M. L., “Beyond Supply and Demand: a Feminist Institutional Theory of Candidate Selection”, *Political Research Quarterly*, n.º 63, 2010, págs. 707-720; Krook, M. (2010). Beyond Supply and Demand: A Feminist-institutionalist Theory of Candidate Selection. *Political Research Quarterly*, 63(4), 707-720.

¹²¹⁰ EANES, 2007, op. cit. p. 170.

¹²¹¹ A nível legal ou mesmo constitucional.

¹²¹² Cfr. DIAZ e MILLNS, 2004, op. cit.

Os partidos políticos mais votados propõem uma percentagem inferior a 10% de mulheres como cabeças-de-lista. Sendo o Presidente da Câmara eleito diretamente a partir desta posição, a escassa oferta de mulheres cabeças-de-lista configura uma forte limitação à possibilidade de uma mulher ser eleita para esse cargo¹²¹³.

RUBIO-MARÍN identifica uma notória e crescente consciencialização da necessidade de implementação de medidas aptas a incorporar as mulheres nas esferas de poder, tradicionalmente masculinas¹²¹⁴ mas a verdade é que, como aponta VERA RAPOSO, continua a poder falar-se de “discriminação partidária” em relação às mulheres, que ocupam posições absolutamente minoritárias quer em números absolutos quer nos órgãos decisórios¹²¹⁵.

A atividade partidária, desenhada à medida da tradicional forma de militância masculina, desenvolve-se à margem e sem consideração da vida familiar dos militantes. E isso, para as mulheres, que continuam esmagadoramente responsáveis pela vida familiar¹²¹⁶, torna-se um forte obstáculo, se não mesmo um fator impeditivo de uma militância partidária plena.

Também as conclusões de CARVALHO apontam para um cenário problemático da democracia em Portugal, para a qual contribui um declínio representativo dos partidos e das suas tendências oligárquicas¹²¹⁷. E para esse declínio representativo não pode deixar de contribuir o desfazamento de género que se verifica entre as estruturas partidárias e o tecido social português.

Consciente do papel destas organizações na perpetuação desta subrepresentatividade, a PLATAFORMA DE PEQUIM previu diversas medidas dirigidas especificamente aos partidos políticos e indiretamente aos Governos sobre os partidos políticos, destinadas a garantir uma maior representatividade das mulheres nos processos internos de decisão dos partidos¹²¹⁸, designadamente no processo de designação dos candidatos eleitorais, bem como a garantir a integração das mulheres em posições eletivas¹²¹⁹: (i) *aos partidos políticos*: examinar as estruturas partidárias e procedimentos e remover todas as barreiras que direta ou indiretamente sejam discriminatórias da participação das

¹²¹³ 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.

¹²¹⁴ RUBIO-MARÍN, 2014, op. cit.

¹²¹⁵ Cfr. RAPOSO, 2004, op. cit.p. 126.

¹²¹⁶ Na Dinamarca, 97% das crianças frequentam as creches do Estado, incluindo as crianças da família real. Além da flexibilidade de horários, o Governo dinamarquês implementou políticas promotoras da parentalidade. Todas as pessoas com filhos recebem um subsídio mensal do Estado até o filho atingir a maioridade. Key Melish, Formada em Jornalismo e em História de Arte pela Universidade de Nova Iorque, a norte-americana fez trabalhos para órgãos de comunicação como o Wall Street Journal, The Guardian e The South China Morning Post. Na Dinamarca trabalhou em vários sítios até que decidiu criar a sua própria empresa, através da qual ajuda empresas dinamarquesas a melhorarem o seu inglês. É também autora de livros como “How to Live in Denmark” e “How to Work in Denmark” que servem de guia para os estrangeiros que querem mudar-se para o país. Rita Porto, 02.06.2018, Observador, <https://observador.pt/especiais/kay-melish-e-uma-perda-de-tempo-passar-12-horas-a-fazer-um-trabalho-de-oito/>, acedido em 03.09.2018;

¹²¹⁷ CARVALHO, S. I. S. S., Uma Democracia PRAlamentar? Retrato do funcionamento dos partidos políticos portugueses com representação parlamentar no período de 2009 a 2013, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2016, p. 8.

¹²¹⁸ Cfr. sistematização das medidas previstas na Plataforma de Pequim, no Anexo LII.

¹²¹⁹ Cfr. ONU, 1995, op. cit. p. 81 e 92.

mulheres; desenvolver iniciativas que permitam às mulheres participar plenamente em todas as estruturas internas de decisão e no processo de designação e nomeação eleitoral; incorporar temáticas de género na agenda política, adotando medidas que garantam a participação das mulheres na liderança dos partidos políticos em igualdade com os homens; (ii) *aos Governos*: tomar medidas, incluindo nos sistemas eleitorais, que encorajem os partidos políticos a integrar mulheres em posições eletivas e não eletivas, na mesma proporção e ao mesmo nível que homens.

Nesse contexto, cremos que faz sentido procurar, nos programas partidários dos dois maiores partidos do espectro político português, uma posição sobre esta temática:

No Programa Eleitoral para 2015, a *Coligação Portugal à Frente*¹²²⁰ reconhecia a necessidade de aprofundar esforços no sentido de alcançar o imperativo de uma igualdade entre homens e mulheres efetiva e não meramente formal¹²²¹. Nesse sentido, o Programa preconizava diversas medidas especificamente destinadas à promoção da igualdade de género, entre as quais a de “intensificar, *no âmbito autárquico*, a territorialização da dimensão da igualdade de género, através da multiplicação continuada de planos municipais para a igualdade”.

Da análise efetuada ao Programa, podem adiantar-se as seguintes notas: (i) a temática da igualdade de género é anunciada como importante e é-lhe dedicado um ponto específico; (ii) o problema da subrepresentatividade das mulheres no poder é encarado como uma questão social, económica¹²²² e até política *mas não partidária*; (iii) a questão da igualdade de género ou paridade no contexto específico do exercício de cargos políticos não é mencionada em qualquer das medidas do Programa, não obstante seja *en passant* referida no introito¹²²³. Nenhuma das medidas previstas respeita à introdução de mecanismos de igualdade de género a nível do partido, designadamente nos mecanismos eleitorais internos ou nos Estatutos; (iv) a nível das autarquias locais, as medidas previstas cingem-se aos planos municipais para a igualdade¹²²⁴ não sendo feita qualquer referência ao incremento da representatividade das mulheres nos órgãos de poder autárquico. Nos *Estatutos do Partido Social Democrata (PSD)*, nenhuma menção é feita a questões de género ou paridade¹²²⁵.

¹²²⁰ Coligação eleitoral de partidos políticos que existiu em Portugal, em 2015, formada pelo Partido Social Democrata (PPD/PSD) e pelo Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP).

¹²²¹ Cfr. COLIGAÇÃO PORTUGAL À FRENTE, 2015, p. 136.

¹²²² “Aprofundar as medidas já tomadas com vista ao aumento da representatividade das mulheres nos mecanismos de decisão económica” – idem, p. 137.

¹²²³ “A presença das mulheres nos vários domínios da vida social, económica e política apresenta aspetos claramente positivos, designadamente, no exercício de funções em cargos públicos de grande relevância” – Idem, p. 135.

¹²²⁴ “...multiplicação continuada de planos municipais para a igualdade...” – idem, p. 136.

¹²²⁵ Cfr. PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA, Estatutos do Partido Social Democrata, aprovados no XXXIV Congresso, em Lisboa, em 23, 24 e 25 de Março de 2012.

O *Partido Socialista* (PS) conta, no seu seio, com um movimento denominado *Mulheres Socialistas*, em cujo âmbito são publicadas informações relativas à atividade partidária das mulheres socialistas. Nesse contexto, encontra-se publicada a listagem nominal das 50 candidatas socialistas a Presidente de Câmara. O partido assume o que designa por “paridade entre os géneros”¹²²⁶ como uma das dimensões do processo contínuo de democratização, conforme consta da sua Declaração de Princípios. Historicamente o PS é o partido mais ligado à luta pela igualdade de género, tendo sido o autor da primeira Lei da Paridade e o único partido em Portugal a adotar quotas internas voluntárias. Todavia, tal não se traduz num impacto positivo no comportamento eleitoral do partido que, como se viu, é o segundo partido a apresentar menos mulheres como cabeça-de-lista às eleições autárquicas em Portugal.

A adesão recente aos partidos políticos parece ser geralmente equilibrada em função do sexo. Em outubro de 2015, o PSD recebeu 1.689 novos militantes dos quais 53,94% homens e 46,06% mulheres¹²²⁷. No entanto, apesar do relativo equilíbrio de género nas novas admissões, a representatividade do partido, a nível dirigente, permaneceu marcadamente masculina¹²²⁸. Em 2017¹²²⁹, o PSD contou com 8144 novos militantes, dos quais 4592 homens e 3552 mulheres. No mesmo período, o PS viu 1775 homens (58,79%) e 1244 mulheres (41,21%) aderirem ao partido. O CDS registou 2910 novos militantes, dos quais 1658 (57%) são homens e 1252 (43%), mulheres. O Bloco de Esquerda somou 1693 novas adesões desde 4 de outubro de 2015, em que os homens representam quase o dobro das mulheres: 1097 homens e 596 mulheres. De acordo com os dados do último Congresso do PCP, dos mais de cinco mil novos militantes, o PCP registou 2127 no âmbito da “Campanha Nacional de Recrutamento”, que decorreu entre janeiro de 2014 e abril de 2015, tendo aderido ao partido cerca de 3200 pessoas, nos restantes meses, entre os congressos de 2012 e 2016. Não se encontram disponíveis, no entanto, dados discriminados por sexo.

A dinâmica da seleção de candidatos é essencial ao sistema de representação política¹²³⁰. Por isso, neste cenário que parece revelar uma *desigualdade vertical progressiva*, resulta necessária a procura de mecanismos alternativos ao atual funcionamento dos partidos, nesta matéria, como já adiantavam DIAZ e MILLNS¹²³¹.

¹²²⁶ Cfr. PARTIDO SOCIALISTA, Estatutos do Partido Socialista, 2010, p. 8.

¹²²⁷ Cfr. dados constantes do Anexo XLI.

¹²²⁸ Dos 5176 membros eleitos para as Comissões Políticas Distritais, Comissões Políticas de Secção e Comissões Políticas de Núcleo, 4057 (78,38%) são homens e apenas 1119 (21,62%) são mulheres.

¹²²⁹ Dados constantes de Diário de Notícias (2017), obtido a partir de <https://www.dn.pt/portugal/interior/novos-militantes-do-psd-sao-mais-do-dobro-dos-do-ps-5621825.html>, acedido em 24.01.2018.

¹²³⁰ Cfr. KROOK, Beyond Supply and Demand, 2010, op. cit.

¹²³¹ Nesse sentido, DIAZ e MILLNS, 2004, P. 301: “An 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”.

Grande parte da investigação da ciência política diz respeito a questões de representação política, procurando mapear essa representação, tanto de forma teórica como empírica. A maior parte desses trabalhos, na esteira de HANNA PITKIN, que em 1967 analisou o próprio conceito de *representação*¹²³², tem defendido que as ideias são mais importantes do que as identidades e que, portanto, devem ser aquelas o centro do processo representativo e não *quem* são os representantes¹²³³.

Grande parte da investigação feminista, no entanto, contradiz esta perspectiva, sublinhando que as mulheres são uma minoria dos parlamentares por todo o mundo¹²³⁴.

Também a investigação empírica tem revelado que as características dos candidatos são relevantes: os governos são geralmente percebidos como mais democráticos se incluírem mais mulheres¹²³⁵. Emergiu, assim, uma corrente na literatura que questiona os *motivos* da subrepresentação feminina em cargos de eleição e as formas como essa representação poderia ser incrementada¹²³⁶.

KROOK compilou e analisou diversos estudos de caso incidentes sobre diversas áreas geográficas em todo o mundo¹²³⁷ e relacionou-as¹²³⁸ de forma a procurar extrair do seu conjunto conclusões generalizáveis sobre o tema. Fê-lo por referência ao *Modelo da Oferta e da Procura de Seleção e Recrutamento* de NORRIS e LOVENDUSKI¹²³⁹.

PIPPA NORRIS defende que a composição das legislaturas assenta num modelo sequencial de recrutamento político que afunila do maior para o mais pequeno dos seguintes grupos: (1.º) grupo alargado de cidadãos *elegíveis* para concorrer a cargos políticos; (2.º) grupo mais restrito de cidadãos que *aspiram a candidatar-se* a cargos políticos; (3.º) grupo reduzido de cidadão que são *nomeados* para concorrerem a cargos políticos e (4.º) pequeno grupo de cidadãos que são *eleitos* para cargos políticos.

A não intervir qualquer mecanismo de distorção, as características dos indivíduos presentes em cada um dos grupos haveria de ser sensivelmente idênticas. No entanto, isso não se verifica: as legislaturas em todo o mundo incluem mais pessoas de meia-idade do que jovens, mais administrativos do que operários, mais ricos do que pobres e também mais homens do que mulheres.

¹²³² PITKIN, H. F., *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967.

¹²³³ Cfr. PHILIPS, *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race*, New York, Oxford University Press, 1995.995

¹²³⁴ Cfr. KROOK, 2010, Why are Fewer Women than Men Elected? Gender and the Dynamics of Candidate Selection, *Political Studies Review*, 8, 153-168.

¹²³⁵ Cfr. SCHWINDT-BAYER, L. A. e MISHLER, W. An Integrated Model of Women's' Representation, *Journal of Politics*, 67(2), 2005, págs. 407-428. (Schwindt-Bayer e Misler, 2005)

¹²³⁶ Cfr. KROOK, 2010, Why are Fewer Women, op. cit.

¹²³⁷ Nomeadamente os de BAUER e BRITTON (2006) e BRITTON (2005) sobre África, FRANCESCHET (2005) sobre a América Latina, LAWLESS e FOX (2005) sobre a América do Norte e KITTILSON (2006) e OPELLO (2006) sobre a Europa Ocidental.

¹²³⁸ Cfr. KROOK, 2010, Why are Fewer Women, op. cit., p. 156.

¹²³⁹ Modelo desenvolvido por JONI LOVENDUSKI e PIPPA NORRIS, em *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament* (1995). No essencial, este modelo afirma que a seleção de candidatos é um processo interativo em que tanto os selecionadores como os candidatos afetam os resultados. O próprio Lovenduski regressa ao modelo, em 2016, e reanalisa-o tomando em consideração a investigação desenvolvida com base nele ao longo de duas décadas e conclui que ele é suficientemente flexível para ainda ser aplicável. Cfr. LOVENDUSKI, J., The Supply and Demand Model of Candidate Selection: Some Reflexions. *Government and Opposition*, 51(3), 2016, págs. 513-528.

Por isso, diversos estudos têm procurado sistematizar características que possam justificar a vantagem de certos grupos de candidatas¹²⁴⁰. Entre essas vantagens conta-se a *filiação partidária*.

A investigação feminista procurou nomeadamente descortinar que fatores determinam as seguintes passagens: do grupo 1 ao grupo 2 (a oferta de candidatas); do grupo 2 ao grupo 3 (a procura de certo tipo de candidatas); e, finalmente, do grupo 3 ao grupo 4 (o resultado das eleições¹²⁴¹).

Nessa procura, verificou que a subrepresentação das mulheres poderia advir de três causas: (i) diferenças de género na ambição política, que levassem as mulheres a desejar menos candidatar-se a cargos políticos; (ii) preconceitos nas práticas de recrutamento dos partidos políticos a favor dos candidatos do sexo masculino; (iii) preconceitos dos eleitores, que preferissem eleger homens do que mulheres. Grande parte dos resultados da investigação empírica demonstrou a inexatidão desta última explicação.

Embora alguns estudos anteriores revelassem que o eleitorado tinha relutância em votar em mulheres¹²⁴² a maior parte da investigação¹²⁴³ demonstra que o eleitorado vota indistintamente em homens e mulheres e que pode até votar mais em mulheres do que em homens¹²⁴⁴. Por isso, a investigação subsequente sobre as causas da subrepresentação feminina focou-se nas fases de *oferta* e de *procura* de candidatas.

As soluções avançadas para o problema diferem consoante se etenda que o problema reside numa ou outra das fases do processo. KROOK coligiu os principais contributos da literatura¹²⁴⁵ num e noutro sentido.

E esta distinção é particularmente importante porque tem impacto direto no tipo de *solução* preconizada: (i) os que entendem que o problema reside do lado da *oferta* defendem que o combate à subrepresentação deve travar-se aumentando o número de mulheres que desejam candidatar-se a cargos

¹²⁴⁰ Como o nível de escolaridade, a experiência política, a oratória ou a filiação partidária. Cfr. KROOK, 2010, *Why are Fewer Women*, op. cit.

¹²⁴¹ KROOK, *Why are Fewer Women*, 2010, op. cit.

¹²⁴² Como, por exemplo, em EKSTRAND, L. E., e ECKERT, W. A., *The Impact of Candidate's Sex On Voter Choice*. *Western Political Quarterly*, 34(1), 1981, págs. 78–87.

¹²⁴³ Vide, e.g. NORRIS, P., LOVENDUSKI, J. e GEDDES, A., *Reforming the Candidate Selection Process*, *Contemporary Record*, 4, 1991; NORRIS, P., VALLANCE, E. e LOVENDUSKI, J., *Do Candidates Make a Difference? Gender, Race, Ideology and Incumbency*, *Parliamentary Affairs*, October 1992, págs. 469-517; e STUDLAR, D. T., e MCALLISTER, I., *Political Recruitment to the Australian Legislature: Toward an Explanation of Women's Electoral Disadvantages*. *Western Political Quarterly*, 44(2), 1991, págs. 467–485.

¹²⁴⁴ Por exemplo, BLACK, J. H. e ERICKSON, L. *Women Candidates and Voter Bias: Do Women Politicians Need to be Better?*, *Electoral Studies*, 22 (1), 2003, págs. 81–100.

¹²⁴⁵ Do lado da *oferta*, LAWLESS, J. L. e FOX, R. L., *It Takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*, Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005 que defendem, para o universo dos Estados Unidos, que a subrepresentação feminina se deve a uma menor ambição política das mulheres em relação à dos homens; do lado da *procura*, BAUER, G. e BRITTON, H. E. (ed.) *Women in African Parliaments*, Boulder CO: Lynne Rienner, 2006; BRITTON, H. E., *Women in the South African Parliament: From Resistance to Governance*. Champaign IL: University of Illinois Press, 2005; FRANCESCCHET, S. *Women and Politics in Chile*. Boulder CO: Lynne Rienner, 2005; KITTLISON, M. C., *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*, Columbus OH: Ohio State University Press, 2006; e OPELLO, K. A. R., *Gender Quotas, Parity Reform and Political Parties in France*, New York: Lexington, 2006, todos no sentido de que a subrepresentação feminina se deve à menor procura por parte dos partidos políticos de candidatas mulheres.

políticos; (ii) os que defendem que o problema está na *procura* propõem, como solução, sistemas de quotas.

KROOK¹²⁴⁶ sublinha a incompletude de ambas as soluções: a primeira é um processo demasiado lento e a segunda, embora rápida, pode conduzir a resultados muito diferenciados e aponta limites ao modelo da oferta e da procura como o enquadramento ideal para análise e interpretação desta realidade. Na verdade, há que ter em consideração sobretudo que, ao contrário do mercado financeiro, o *mercado político* não funciona em eficiência, não tende ao equilíbrio entre a oferta e a procura.

O género é precisamente um dos fatores que provocam distorções neste mecanismo: a constatação da globalidade¹²⁴⁷ do fenómeno da subrepresentação feminina, apontado por KROOK¹²⁴⁸ e, entre nós, também por MARIA HELENA SANTOS¹²⁴⁹ leva a concluir que o problema se situa *tanto do lado da oferta como do lado da procura*.

Acrescentamos a tal conclusão a convicção de que a intervenção dos partidos políticos é perniciosa em ambos os campos: do lado da oferta, porque ao desenvolverem a sua atividade em contra-mão com os ritmos da vida familiar, limitam as possibilidades de filiação e ativismo partidário da mulheres; do lado da procura porque detêm o monopólio da seleção de candidatos e têm demonstrado que, no exercício de tal tarefa, escolhem uma esmagadora maioria de candidatos do sexo masculino.

3.4. Um fator jurídico: a eleição do Presidente da Câmara à margem do sistema de paridade

Nos órgãos locais colegiais tem-se verificado um aumento da representatividade das mulheres, numa aproximação à média europeia dos parlamentos regionais e locais que tem vindo a aumentar ao longo do tempo¹²⁵⁰.

Tal aumento é efeito direto da Lei da Paridade, aplicável à eleição dos membros de tais órgãos desde 2006. Embora a Lei da Paridade seja percecionada como um instrumento que serviu para abrir as portas e dar espaço às mulheres na política, o mundo permanece masculino, o poder continua nas mãos dos homens e as mulheres percebem-se e continuam a ser percebidas como “o outro”¹²⁵¹.

Não obstante referidas consequências que este instrumento legal previa para o seu incumprimento, verificámos que, em 2013, todos os partidos políticos, incluindo os Grupos de Cidadãos,

¹²⁴⁶ Cfr. KROOK, Why are Fewer Women, 2010, op. cit.

¹²⁴⁷ No sentido de que se verifica em *todos* os países do mundo.

¹²⁴⁸ Cfr. KROOK, Why are Fewer Women, 2010, op. cit.

¹²⁴⁹ SANTOS, 2017, cit. afirma mesmo que a sub-representação das mulheres na política é um fenómeno universal como poucos.

¹²⁵⁰ 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.

¹²⁵¹ SANTOS, M. H., A Participação das Mulheres na Política – um olhar especial ao poder local, Divulgar, CIG, 2017.

violaram a Lei da Paridade para as eleições locais. Em 2017, o Partido Comunista Português e o Bloco de Esquerda não registaram qualquer violação e todas as demais forças políticas (incluindo os Grupos de Cidadãos) a mantiveram.

Na verdade, apesar do reconhecimento generalizado da necessidade de mecanismos jurídicos promotores da paridade e de se verificar a sua adoção na generalidade dos países da Europa, tal como sucedeu em Portugal, subsistem dimensões substanciais do poder político totalmente subtraídas ao âmbito de aplicação de tais mecanismos. Por essa razão, dizemos que se desenvolvem como “poderes para-paritários”¹²⁵².

Nesse elenco, encontra-se o Presidente da Câmara. Uma vez que se trata de um cargo cujo exercício resulta de *eleição a partir do cabeça-de-lista* do partido mais votado, este posicionamento *para-paritário* condiciona fortemente a possibilidade de uma mulher vir a ser eleita para ocupar tal posição de poder. As opções do eleitorado estão limitadas à partida porque o leque de escolhas que lhe é proporcionado pelos partidos políticos é desigual e predominantemente masculino. Esta explicação justifica a constatação de que 90% dos Presidentes da Câmara nos 308 municípios portugueses sejam homens.

É aqui fundamental convocar a Rec (2003)3 do Comité de Ministros do CONSELHO DA EUROPA que recomenda que a representação de cada um dos sexos *em qualquer órgão de decisão da vida política ou pública* não deve ser inferior a 40% para fundamentadamente se afirmar que aquele estado de subrepresentatividade não pode hoje manter-se.

A Lei da Paridade, na versão em vigor, ao limitar o seu âmbito de aplicação, no poder local, aos *órgãos colegiais eleitos*, deixa definitivamente de fora o Presidente da Câmara e situa-se muito aquém do espectro de poder paritário preconizado pelo Conselho da Europa.

As exigências dos instrumentos internacionais subscritos por Portugal e os imperativos constitucionais a que o Estado se encontra subordinado, impõe a implementação de uma *igualdade real* de oportunidade de acesso a cargos políticos para mulheres e homens, que se reflete numa perspetiva individual, de garantia de igual oportunidade de exercício de direitos político por mulheres e homens e numa perspetiva coletiva, reconhecendo à comunidade sociopolítica um direito a uma governação paritária, em todas as áreas e níveis do poder.

¹²⁵² Dois órgãos de soberania (Presidente da República e Governo) e uma vasta faixa do poder regional e local situam-se, em Portugal, totalmente à margem das exigências paritárias, continuando a constituir-se nos mesmos moldes da era pré-paritária. Trata-se de cargos políticos, eleitos diretamente ou indiretamente a partir dos resultados eleitorais, que detêm e exercem uma parte substancial do poder político, sobretudo no âmbito do poder legislativo e executivo, a nível nacional, regional e local, aos quais são inaplicáveis os mecanismos de discriminação positiva em vigor no ordenamento jurídico português e que, se desenvolvem *à margem da paridade*, pelo que propusemos em MACEDO, E., O Discurso de Penélope, op. cit., 2019, designá-los por “poderes para-paritários”.

CONCLUSÕES

Em temas controversos, que atingem a organização social e que implicam questionamento de valores, como se tem consciência de ser o tema escolhido na presente tese, o rigor e a imparcialidade da análise científica são porventura ainda mais imprescindíveis.

A análise empírica confere ao estudo uma objetividade que se crê essencial para uma análise desapassionada, que permita extrair conclusões sólidas sobre o que se entende dever ser o papel, a postura e o posicionamento do Direito na promoção da igualdade de género.

Assim, como produto da investigação e reflexão desenvolvidas sobre as questões formuladas no início da presente tese, formulam-se as seguintes conclusões:

A. QUANTO AOS DADOS: constatação da existência de um *fosso representativo de género* no poder local português

- I. A população portuguesa é constituída por 53% de mulheres que detêm uma das mais elevadas taxas de formação académica e de atividade profissional do mundo, o que faria supor uma correspondente participação política.
- II. No entanto, ta não se verifica em nenhum nível de governação e é particularmente notório a nível local: as mulheres estão sub-representadas em todos os cargos eletivos dos municípios e das freguesias, tanto nos órgãos deliberativos como nos executivos, sendo mais acentuada nestes últimos.
- III. De todos os cargos eletivos, a subrepresentatividade das mulheres é mais evidente no cargo de Presidente da Câmara: nas eleições autárquicas de 2013, foram eleitas Presidente da Câmara 23 mulheres, o que equivale a uma percentagem de 7% do universo dos 308 municípios existente em Portugal e, nas Eleições Autárquicas de 2017, foram eleitas para o mesmo cargo 32 mulheres, o que equivale a uma percentagem de 10,38% do total de municípios.
- IV. A representatividade das mulheres no cargo de Presidente da Câmara atingiu, pela primeira vez em 2017, o limiar de 10% do total de eleitos, o que significou um crescimento de meros 2,59 p.p. em relação ao resultado eleitoral de 2013.

- V. A análise dos resultados eleitorais para as autarquias locais no período democrático revelou que o número de Presidentes de Câmara do sexo feminino é extremamente baixo: em resultado de 12 eleições autárquicas (1976-2017) foram eleitos 3.674 Presidentes da Câmara, dos quais apenas 154 mulheres, o que significa que menos de 5% de todos os executivos municipais foram presididos por mulheres.
- VI. A clivagem representativa entre mulheres e homens no cargo de Presidente da Câmara diminuiu apenas 3% nos últimos vinte anos, não obstante ter sido introduzida no ordenamento jurídico, em 2006, uma medida de discriminação positiva, com o propósito de aumentar a representatividade das mulheres nos cargos eletivos, a denominada Lei da Paridade.
- VII. Nas Eleições Autárquicas de 2013, 70 listas de todos os partidos políticos, coligações e listas de cidadãos violaram o disposto na Lei da Paridade, não obstante tenham, com isso, sofrido a redução do montante de subvenções públicas para as campanhas eleitorais.
- VIII. Nas Eleições Autárquicas de 2017, o Partido Comunista Português e o Bloco de Esquerda não registaram qualquer violação à Lei da Paridade mas todos os demais partidos a mantiveram, embora tal alteração seja pouco expressiva, uma vez que o Bloco de Esquerda não elegeu qualquer Presidente da Câmara e o Partido Comunista elegeu apenas 4.
- IX. A análise da distribuição de pelouros nos municípios de Lisboa, Porto, Coimbra, Faro, Funchal e Angra do Heroísmo, na sequência do ato eleitoral de 2017, revelou que os pelouros da Ação Social, Juventude, Família e Cultura são exercidos em igual número por Vereadoras e por Vereadores. Todavia, os pelouros do Urbanismo, Licenciamento, Obras Municipais e Fiscalização estão maioritariamente atribuídos a homens, o que acontece em todos os municípios analisados, exceto em Faro.
- X. Em mais de metade dos círculos eleitorais, quer no continente quer nas regiões autónomas, não foi eleita Presidente da Câmara qualquer mulher.
- XI. Os dados analisados demonstraram ainda que a percentagem de mulheres eleitas Presidente da Câmara não é uniforme por partido político, sendo mais acentuada nos partidos de centro do que nos de ambos os extremos do espectro político. Este facto é da maior relevância visto que,

em 2017, os dois partidos de centro (PS e PSD) em conjunto elegeram 238 dos 308 Presidentes da Câmara.

- XII. A desigualdade de género evidencia-se numa análise desagregada territorialmente: em 2013, o número de Presidentes da Câmara do sexo masculino é esmagadoramente superior ao do sexo feminino em todos os círculos eleitorais, havendo nove círculos que, no seu conjunto, compreendiam 136 municípios, em que não foi eleita Presidente da Câmara qualquer mulher; em 2017, dos dez mais populosos, apenas dois passaram a ser presididos por mulheres, mantendo-se os cinco municípios mais populosos do país liderados por Presidentes da Câmara do sexo masculino.
- XIII. Dos dados analisados, resultou ainda que, em média, 48,6% das mulheres eleitas para órgãos autárquicos detêm responsabilidades familiares, sendo casadas ou vivendo em união de facto, o que representa uma percentagem superior à que se verifica na generalidade da população portuguesa (40,8%).
- XIV. A percentagem mais elevada de mulheres eleitas com responsabilidades familiares encontra-se no cargo de Presidente da Câmara (56,5%).
- XV. Os dados constantes do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses demonstram que a qualidade financeira da governação é mais elevada nos municípios liderados por mulheres: 43,75% dos municípios liderados por Presidentes da Câmara do sexo feminino integraram o *ranking* dos 100 municípios financeiramente mais eficientes enquanto apenas 31,16% dos municípios liderados por homens.
- XVI. Os dados recolhidos demonstram ainda que os pelouros são distribuídos pelo Presidente da Câmara entre os Vereadores de forma diferenciada em função do sexo, com predominância para o sexo masculinos nas denominadas *pastas hard* (Urbanismo, Licenciamento, Obras Municipais e Fiscalização) o que indicia a verificação do efeito *glass wall*.
- XVII. Os dados recolhidos demonstram que o acesso aos cargos de poder a nível local é muito desequilibrado em função do género, com elevada prevalência para candidatos do sexo masculino, o que indicia a verificação do efeito *glass ceiling* no poder local.

- XVIII. A representatividade das mulheres no cargo de Presidente da Câmara situa-se a 30 p.p. do limiar mínimo de paridade estabelecido na versão em vigor da Lei da Paridade, introduzida pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 23 de março (40%): a manter-se o ritmo de crescimento verificado de 2013 para 2017 (2,59 p.p.) serão necessários mais 12 atos eleitorais, ou seja, 48 anos para atingir aquele limiar mínimo de paridade.
- XIX. Os resultados encontrados revelam uma distância de 80 p.p. entre a representatividade das mulheres e a dos homens eleitos para o cargo de Presidente da Câmara, o que se configura como um verdadeiro *fosso representativo de género* que fortemente sugere a necessidade de repensar os mecanismos eleitorais e paritários no poder local.
- XX. O rigor científico não se compadece com abordagens superficiais ou generalizações. O estudo empírico é um mecanismo indispensável para revelar a existência de desigualdade de género. Com recurso a tal ferramenta, foi possível apurar que são abundantes e de diversa natureza os factos cuja subsistência impõe que a igualdade entre géneros se pense e discuta, ainda, com toda a relevância, na atualidade e que, na Administração Local, a desigualdade de género existe e pouco tem evoluído favoravelmente nas últimas décadas.
- XXI. Os dados analisados na presente tese, nomeadamente a comparação entre os níveis de representatividade das mulheres antes e depois da introdução da Lei da Paridade no ordenamento jurídico, indiciam que aquele mecanismo de discriminação positiva não surtiu impacto suficiente na generalidade dos órgãos do poder local português e que foi indiferente nos resultados da eleição para o cargo de Presidente da Câmara.

B. QUANTO À INDISPENSABILIDADE DA IGUALDADE DE GÉNERO NO EXERCÍCIO DE DIREITOS POLÍTICOS:

B. 1: Entendimento unânime dos organismos internacionais de que Portugal é membro

- XXII. A globalização resultou na internacionalização dos direitos humanos, vigorando hoje consensualmente, neste domínio, o princípio do *international concern*.

- XXIII. Incumbe indiscutivelmente aos Estados, internamente e face aos demais Estados, o respeito pelos direitos fundamentais da pessoa humana, tendo o Direito Internacional promovido a causa da não discriminação em múltiplas frentes, existindo Declarações de Direitos Humanos, globais e também regionais, em praticamente todo o mundo.
- XXIV. Uma reflexão académica sobre o tema atualmente não pode igualmente descurar a visão da igualdade de género como condição essencial do desenvolvimento. Um grupo alargado de organizações, de âmbito internacional e europeu de que Portugal é Estado-membro conflui no entendimento de que a efetivação da igualdade de oportunidades no acesso a cargos políticos para as mulheres é premente e condição indispensável ao desenvolvimento e à qualidade das democracias.
- XXV. No âmbito da revisão da literatura, identificaram-se os mais relevantes desses instrumentos internacionais, pela sua importância, pela primazia concedida ao tema, pela abrangência da entidade promotora e Estados signatários ou ainda por terem impacto direto no âmbito do exercício dos direitos políticos pelas mulheres, destacando-se as fontes internacionais produzidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), *United Cities and Local Governments* (UCLG), União Europeia (EU), Comissão Europeia (CE), Conselho da União Europeia (COE), Parlamento Europeu, Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), Conselho da Europa e Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE).
- XXVI. Algumas dessas entidades, como o Conselho da Europa, a UCLG e a Comissão Europeia, têm sublinhado especificamente a importância de muscular a representatividade das mulheres no poder local, com fundamento em razões evidentes de equidade e justiça mas também com base em evidência que sugere que uma maior participação das mulheres no poder tem um impacto positivo na qualidade das democracias.
- XXVII. Portugal tem também assumido compromissos relativos à promoção da igualdade de género por força da sua qualidade de membro da CPLP.

- XXVIII. No contexto da União Europeia, destacam-se o *Plano de Ação sobre o Género para 2016-2020*, com o objetivo último de *reforçar a igualdade de género e o empoderamento das mulheres na ação externa da União*.
- XXIX. Em 1995, na *IV Conferência Mundial da ONU sobre as Mulheres*, emanou a *Plataforma de Pequim*, instrumento que identificou os principais problemas que se colocam ao empoderamento das mulheres e consagrou inovações conceptuais de (a) género (b) empoderamento das mulheres e (c) mainstreaming de género ou transversalização da dimensão da igualdade de género em todos os domínios de política. Reconheceu a diversidade das mulheres e enfatizou o tratamento da situação sob a perspetiva *dos direitos*, reconhecendo inequivocamente que a igualdade entre mulheres e homens é uma questão de Direitos Humanos.
- XXX. A Declaração de Pequim definiu os oito Objetivos do Milénio (ODM), dois dos quais relativos às mulheres: (n.º 3) Igualdade entre sexos e valorização da mulher e (n.º 5) Melhorar a saúde das gestantes. A promoção da igualdade de género e o empoderamento das mulheres são igualmente considerados como condições para a realização dos restantes ODM.
- XXXI. Na revisão efetuada em 2010 (“Pequim +15”) a Assembleia Geral da ONU sublinhou que a desigualdade entre mulheres e homens é ainda considerável, designadamente quanto aos direitos sociais e políticos.
- XXXII. É reveladora a constatação de que, dos oito ODM, dois respeitam à igualdade de género e às mulheres. E extremamente importante é também a autonomização do objetivo *melhoria da saúde das gestantes*, que a ONU distingue do objetivo *igualdade entre sexos e valorização da mulher*. A posição da mulher na sociedade, na família, no trabalho e na vida pública tem sido condicionada ao seu papel, efetivo ou potencial, na parentalidade.
- XXXIII. A capacidade (até ao momento, exclusiva) da mulher para dar à luz tem conduzido a que o seu papel como indivíduo se haja *fundido* ou *confundido* com esse papel de mãe. A estruturação dos ODM vem reforçar a ideia de que a promoção da igualdade entre os sexos e a valorização da mulher é matéria que não se confunde com a (igualmente importante mas não coincidente) proteção da parentalidade.

- XXXIV. Ainda no âmbito da ONU, deve assinalar-se a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação sobre as Mulheres (CEDAW) em cujo Preâmbulo pode ler-se que a máxima participação das mulheres, em igualdade com os homens, é condição essencial para o desenvolvimento pleno de um país.
- XXXV. A Agenda 2030, uma agenda universal para criação de um modelo global de governança assente em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) dos quais se destacam o quinto (Igualdade de Género) e o décimo (Reduzir as desigualdades). Também aqui se constata a desagregação da igualdade de género da desigualdade genérica, indiciando que a promoção da igualdade social não basta para garantir a igualdade entre homens e mulheres mas que reclama medidas específicas, nomeadamente as propostas para concretização do ODS n.º 5.
- XXXVI. A perceção tradicional de que a igualdade de género se confunde com os *direitos das mulheres* começa a ceder face a uma nova conceção da igualdade de género como questão de Direitos Humanos: a igualdade de género é, assim, um requisito essencial da plena afirmação dos direitos *da pessoa humana*, seja ela do sexo masculino ou do sexo feminino.
- XXXVII. Nessa medida, não se reduz a uma questão *de mulheres, sobre mulheres* ou *para mulheres*, no sentido do que foi afirmado pela ONU, em 2004, no Relatório *The Role of Men and Boys in Achieving Gender Equality*, mais recentemente, em 2012, pela Comissão Europeia: é essencial o papel dos homens na prossecução da igualdade de género e os benefícios que esta lhes acrescenta, encarando-os não só como *promotores* mas também como *recetores* das ações e políticas de igualdade de género. A igualdade de género reclama o envolvimento não apenas das mulheres mas de todos para benefício não apenas das mulheres mas de todos.
- XXXVIII. A OCDE tem também olhado para a questão, sobretudo do ponto de vista da não discriminação e valorização profissional das mulheres, destacando-se a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (2005), a Agenda de Ação de Acra (2008), a *Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship* (2013), *The Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life* (2016), *The Pursuit of Gender Equality: an Uphill Battle* (2017) e o *Government at a Glance*.

- XXXIX. O Conselho da Europa tem dedicado particular atenção à questão do exercício de direitos políticos pelas mulheres, defendendo que a igualdade de género é um dos requisitos para a realização da justiça social e condição *sine qua non* da democracia: em 1950, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem; em 1985, na Carta Europeia de Autonomia Local; em 1986, na Resolução 179 sobre igual participação das mulheres na vida democrática a nível local e regional; em 1999, na Recomendação 68 Resolução 85 sobre participação das mulheres na vida política nas regiões da Europa; em 2002, na Recomendação 111 e na Resolução 134. Sobre os direitos individuais de voto das mulheres, em 2004, na Recomendação 148 e na Resolução 176, sobre *mainstreaming* de género a nível local e regional; em 2010, na Recomendação 288 e na Resolução 303 sobre igualdade de género na vida política local e regional.
- XL. A Convenção para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), adotada em 2011, é o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo sobre a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e as raparigas à escala internacional.
- XLI. Em 2017, o Conselho da Europa publicou o *Balanced Participation of Women and Men in Decision Making* e *Achieving Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision-Making: a Gender Equality and Democratic Requirement*. O mais recente instrumento produzido neste âmbito, em 2018, foi a *Estratégia para a Igualdade de Género 2018-2023*.
- XLII. A Rec (2003)3 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, que recomenda que a representação de cada um dos sexos *em qualquer órgão de decisão da vida política ou pública* não deve ser inferior a 40%, é uma fonte imprescindível para fundamentadamente se afirmar que o estado de subrepresentatividade das mulheres encontrado no poder local português, não pode permanecer inalterado.

B. 2. Imperativo constitucional de efetividade da igualdade real

- XLIII. A efetivação da igualdade *real* entre homens e mulheres é um imperativo constitucional.
- XLIV. A partir da revisão constitucional de 1997, a Constituição da República Portuguesa avançou para a exigência de implementação de uma igualdade material *efetiva*, por oposição a uma igualdade formal ou jurídica que pareceu satisfazê-la na versão originária.
- XLV. A implementação daquela igualdade real constituiu-se como uma tarefa fundamental cometida ao Estado pela nova alínea h) do artigo 9.º e, no âmbito específico do exercício de direitos políticos, pelo artigo 109.º. A visão da Constituição programática consiste agora claramente numa sociedade onde se verifique um efetivo equilíbrio entre os sexos no exercício do poder.
- XLVI. As exigências dos instrumentos internacionais subscritos por Portugal e os imperativos constitucionais a que o Estado se encontra subordinado, impõe a implementação de uma *igualdade real* de oportunidade de acesso a cargos políticos para mulheres e homens.
- XLVII. Em paralelo, o legislador constituinte configurou o poder local como um poder autónomo, essencial ao modelo democrático, composto por órgãos deliberativos e executivos e por um Presidente. No caso dos municípios, tais órgãos são a assembleia municipal e a câmara municipal e o Presidente é imperativamente eleito a partir do primeiro lugar da lista mais votada para esta última.
- XLVIII. O artigo 239.º, n.º 2 da CRP deixa à lei uma margem substancial quanto ao órgão executivo colegial mas vincula-o bastante mais no tocante ao respetivo Presidente: este é necessariamente *eleito diretamente* a partir do primeiro candidato da lista mais votada para um dos órgãos colegiais, podendo aqui a opção recair sobre *o órgão deliberativo ou o órgão executivo*.
- XLIX. A lei optou por esta última solução.
- L. O sistema de governo municipal, consoante se encontra constitucionalmente desenhado e densificado pelo legislador ordinário, é um sistema atípico, composto por dois órgãos eleitos

diretamente por sufrágio universal direto e um Presidente de órgão, igualmente eleito diretamente mas ao qual não é reconhecida, constitucional ou legalmente, a qualidade de órgão.

- LI. Não obstante a falta de tal qualificação, o Presidente da Câmara detém a grande fatia do poder local: a lei confere-lhe uma vasta gama de competências próprias, podendo exercer competências delegadas de ambos os órgãos (deliberativo e executivo) e, em caso de urgência, pode mesmo exercer todas as competências da câmara municipal, ficando a validade dos atos praticados dependente de ratificação ou sanação por decurso do tempo.
- LII. Além disso, o Presidente da Câmara dispõe ainda de um leque de prerrogativas que fortalecem a sua posição dentro do modelo de governo local, destacando-se a escolha do Vice-Presidente e a atribuição de pelouros aos Vereadores que compõem a Câmara Municipal.
- LIII. 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 a Presidente da Câmara da sua preferência e não o inverso.
- LIV. O conjunto da argumentação exposta, sobretudo a singularidade e importância da figura do Presidente da Câmara no contexto do município justificariam o reconhecimento da qualidade do Presidente da Câmara como *órgão executivo singular* do município. Todavia, o modelo orgânico constitucional do município, ao circunscrever os *órgãos* à assembleia municipal e à câmara municipal, parece não deixar margem para tal qualificação, á luz do direito constituído
- LV. Qualquer sistema de paridade que não leve em conta esta particularidade do poder local falha, por defeito, no seu propósito de “efetivar a participação tanto de homens como de mulheres *na vida política portuguesa*”, tarefa que é propósito confesso do legislador e consta, por isso, do Preâmbulo da versão originária da Lei da Paridade.
- LVI. A importância do poder local no panorama político português é ampla e reconhecida pelo legislador (constituente e ordinário) e pela doutrina, desde a implementação da democracia em Portugal: a sua imprescindibilidade para a qualidade da democracia, a sua proximidade às populações e o seu impacto na vida dos munícipes, nas amplas matérias em que os municípios possuem atribuições, só pode levar à conclusão de que, neste domínio, porventura mais do que

em qualquer outro, é imprescindível criar condições para que o poder seja exercido de forma paritária.

- LVII. Dentro do poder local, a figura do Presidente da Câmara ergue-se como primordial, quer do ponto de vista jurídico, pelas competências que lhe são confiadas por lei, quer do ponto de vista político, estratégico e social, pelo impacto que tem na gestão do executivo, na interrelação entre os diversos órgãos municipais e na dinâmica das sociedades locais.
- LVIII. A importância que foi assumindo ao longo da democracia foi de tal ordem que a literatura aponta a verificação de um fenómeno de *presidencialismo* do poder local: quer do ponto de vista político, quer do ponto de vista da gestão quer ainda do ponto de vista jurídico, o papel do Presidente da Câmara é absolutamente preponderante na condução dos destinos dos municípios portugueses.
- LIX. Do contexto jurídico internacional e constitucional exposto emerge igualmente uma nova perspectiva, o reconhecimento de um novo direito para a comunidade sociopolítica: o direito de ser governada, em todas as áreas e níveis do poder, de forma paritária.

C. QUANTO ÀS EXPLICAÇÕES PARA A SUBREPRESENTATIVIDADE ENCONTRADA: história, família, partidos políticos e Direito

- LX. Constatou-se, através da análise de dados, que existe assimetria de género no exercício de direitos políticos nos municípios portugueses, o que significa que existem fatores de distorção do funcionamento normal do mercado político municipal em desfavor das mulheres.
- LXI. Historicamente constata-se que, em Portugal, as mulheres foram legalmente afastadas das posições de liderança de âmbito local: proibidas de votar para as juntas e câmaras, pelo disposto nos artigos 1.º e 2.º do Decreto 19.694 de 1931, inalterado, quanto ao poder local, pela Lei n.º 2137, de 26 de dezembro de 1968 e proibidas de exercer cargos dirigentes na Administração Local, por força do disposto nos § 3.º e 4.º do artigo 488.º do Código Administrativo, até à publicação do Decreto-Lei n.º 492/74, de 27 de setembro.

- LXII. A reduzida representatividade das mulheres no poder local não resulta de uma única causa mas é antes produto de um conjunto fatores, que se sistematizaram e se confirmou que subsistem:
- 1) Um *fator histórico*: o reconhecimento tardio do direito das mulheres, em geral, e para as eleições locais, em particular (que só se consolidou a partir da entrada em vigor da Constituição de 1976) e a proibição de exercício de cargos dirigentes na administração local até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 492/74, de 27 de setembro;
 - 2) Um *fator social*: a esfera privada é ainda percebida como um domínio feminino e esfera pública como um domínio naturalmente masculino.
 - 3) Um *fator político*: as máquinas partidárias são ainda um mundo masculino, pelo que os partidos políticos escolhem um número muito baixo de mulheres para cabeça de lista nas eleições autárquicas, apresentando ao eleitorado uma possibilidade de escolha marcadamente desigual entre os sexos, o que condiciona fortemente a possibilidade de uma mulher ser eleita Presidente da Câmara;
 - 4) Um *fator jurídico*: a Lei da Paridade é inaplicável à eleição do Presidente da Câmara Municipal.
- LXIII. Em Portugal, é pertinente afirmar-se que o poder tem género: a esfera pública é ainda considerada um domínio masculino e a esfera privada um domínio feminino, 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.
- LXIV. A família assumiu-se, em Portugal, como um primeiro espaço de *masculinização do poder*, o que significa que a conceção social e jurídica de poder que vigorava no seio familiar não pudesse senão irradiar para todos os outros níveis e formas de poder.
- LXV. Esta conclusão resulta mais validade quanto ao poder local, dada a umbilical ligação, legal e constitucional, que o Estado Novo cerziu entre a família e os municípios, resultando a eleição dos órgãos municipais da capacidade eleitoral atribuída pela Constituição e pela Lei Eleitoral à família, exercida pelo respetivo Chefe, por regra e quase sempre, o homem.

LXVI. A masculinização da família espelhou-se, assim, nos poderes autárquicos por ela eleitos que assim se têm mantido, apesar da disseção constitucional e legal entretanto encetada daquela ligação umbilical.

D. QUANTO AOS MECANISMOS PARITÁRIOS VIGENTES: inadequação ao poder local

LXVII. A Lei da Paridade constitui um instrumento de discriminação positiva e não pode hoje deixar de ser analisada criticamente sob esta perspetiva.

LXVIII. A subrepresentação das mulheres no poder político formal tem implicações e consequências muito concretas *no estado das democracias*, designadamente porque:

- 1) Revela um nível de garantia dos direitos políticos das mulheres inferior ao nível de garantia dos direitos políticos dos homens;
- 2) Constitui um obstáculo à garantia e promoção efetivas dos direitos humanos das mulheres e à realização de facto da igualdade entre mulheres e homens;
- 3) Atenta contra a coesão social e a adequação e sustentabilidade dos regimes democráticos.

LXIX. A discriminação positiva liga-se a ideias fundamentais de qualidade, equidade e justiça e, nesse contexto, vários autores defendem que o estado da legislação sobre *affirmative actions* é muito revelador da cultura de valores de um país. É, na verdade, facilmente visível se, num determinado ordenamento jurídico, existem ou não medidas deste tipo mas a verificação da sua *existência* não basta para que se conclua pela sua *suficiência*.

LXX. A monitorização da *eficácia* destes instrumentos legais é imprescindível. Os dados apresentados na Parte I permitem acompanhar BAUM e ESPÍRITO-SANTO na conclusão de que o *deficit* representativo das mulheres nos cargos de decisão política mantém mais débil, a todos os níveis, a democracia portuguesa.

LXXI. A legislação sobre *affirmative actions* é reveladora da cultura de valores de um país, mas que a verificação da sua *existência* não basta para se concluir pela sua *suficiência*. A monitorização da sua *eficácia* é imprescindível.

- LXXII. A alteração à Lei da Paridade preconizada na Proposta de Lei n.º 117/X configurava três medidas fundamentais para a promoção da representatividade das mulheres nos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais: (i) a elevação do limiar de paridade para 40%; (ii) a obrigatoriedade de alternância de sexo entre os dois primeiros candidatos da lista; (iii) a cominação de *rejeição* para as listas violadoras.
- LXXIII. A recente alteração da Lei da Paridade, constante da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, continuou a não prever qualquer mecanismo de paridade nesta matéria e recuou em relação às soluções que constavam da Proposta de Lei n.º 117/XIII que lhe deu origem. Não contempla nomeadamente duas medidas que a Proposta continha e que poderiam alterar substancialmente o panorama municipal nesta matéria: (i) a obrigatoriedade de alternância de sexo dos dois primeiros candidatos das listas; (ii) a obrigatoriedade de substituição por candidato do mesmo sexo em caso de impedimento temporário ou definitivo. Este posicionamento do legislador revela que, neste domínio, não é sua vontade avançar no sentido de uma maior representatividade das mulheres no cargo de Presidente da Câmara.
- LXXIV. O novo regime jurídico de paridade, estabelecido pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, não consagrou todavia todas as medidas previstas na Proposta de lei mas apenas a elevação do limiar de paridade e a cominação de rejeição das listas violadoras. Tal mecanismo será apto a promover a representatividade das mulheres no novo limiar de paridade (40%) sobretudo por via da introdução da sanção de rejeição das listas, uma vez que agora apenas serão efetivamente submetidas a escrutínio as listas cumpridoras quer do limiar mínimo de paridade quer do posicionamento por sexo nas listas. Porém, a ausência de mecanismos de paridade para os dois primeiros lugares das listas permitirá a perpetuação do *status quo* que tem sido avançado pelos partidos políticos sucessivamente em todos os atos eleitorais: a apresentação dos dois primeiros lugares das listas do sexo masculino, dos quais sairá o Presidente da Câmara e, na maioria dos casos, o Vice-Presidente da Câmara.
- LXXV. A nova designação resulta, assim, em nosso entender, numa verdadeira *redelimitação do próprio âmbito de aplicação* do diploma, restringindo as suas disposições à eleição dos *órgãos colegais* das diversas pessoas coletivas públicas abrangidas. Ora, o Presidente da Câmara, a ser um órgão do município, sempre seria um órgão *singular*, pelo que, mesmo reconhecendo-se-lhe a qualidade de órgão, a diploma aprovado sempre lhe seria inaplicável. Ainda que permaneça, *de*

iure condendo, a discussão sobre a pertinência e adequação de tal solução, a verdade é que, *de iure constituto*, se nos afigura ter deixado de haver lugar para a sua defesa.

- LXXVI. Considerando que a última alteração à Lei da Paridade ocorreu em 29 de março de 2019, que consubstancia uma solução mais tímida do que a que constava da Proposta de Lei n.º 117/XIII e que esta traduz a visão do legislador face a esta questão, não resta outra conclusão que não seja a de que, apesar de toda a evidência e de todas as recomendações produzidas pelas mais diversas instâncias internacionais, europeias e nacionais, a igualdade de género no acesso a cargos políticos em Portugal, sobretudo no âmbito do poder local, não acontecerá num horizonte próximo.
- LXXVII. Já foi visto que a Constituição e o RJAL reservam a qualidade de órgãos do município à assembleia municipal e à câmara municipal, ou seja, a *órgãos colegiais*. Então, se todos os órgãos do município são necessariamente colegiais, então as expressões *órgãos eletivos das autarquias locais* e *órgãos colegiais representativos* são equivalentes. De notar que a solução poderia não ser idêntica à luz do disposto na versão originária da Lei da Paridade e do texto constante da Proposta. Nesses diplomas não existia o argumento corroborativo da vontade do legislador que ora se encontra na própria designação do diploma. Face ao seu regime, admitir-se-ia ainda a discussão sobre a possibilidade de inclusão do Presidente da Câmara sob a égide dos mecanismos paritários. Hoje, porém, face ao disposto no artigo 5.º, n.º 1 da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, tal discussão está cabalmente excluída;
- LXXVIII. Sem prejuízo daquela convicção e da falta sua qualificação (formal) como *órgão*, é inegável a *centralidade* do Presidente da Câmara na dimensão do poder local. Os destinos da autarquia estão-lhe, na sua génese e gestão quotidiana, indissociavelmente ligados. O seu posicionamento *no interior* da estrutura organizacional municipal é também singular e de maior importância para a condução dos assuntos da autarquia: presidente do órgão executivo colegial, o Presidente da Câmara constitui o elo de ligação entre o corpo de Vereadores que a compõem e do órgão em si com os demais órgãos, com as entidades tutelares, inspetivas e judiciais e com os cidadãos eleitores.
- LXXIX. Nesta última dimensão encontra-se provavelmente uma das maiores evidências da relevância do Presidente da Câmara: os eleitores veem nele uma verdadeira *personificação do poder local*.

O protagonismo do Presidente da Câmara é transversal à gestão municipal. Além de ser titular de extensas competências próprias, não pode ser destituído por nenhuma votação e cabe-lhe ainda designadamente escolher os Vereadores, escolher os Vereadores a meio tempo, fixar as funções dos Vereadores escolhidos (definição e atribuição de pelouros), exercer poderes delegados da câmara municipal, delegar poderes em qualquer vereador, designar a data para eleições suplementares a que haja lugar por razões excecionais previstas na LEOAL, coordenar os serviços municipais em cujos dirigentes pode delegar competências. O conceito de *poder local* tende a identificar-se mais com o de eleitos locais e assume mesmo um vincado pendor de *poder com rosto*: o do Presidente da Câmara.

- LXXX. O sistema de governo municipal português é constitucionalmente desenhado e densificado pelo legislador ordinário como um sistema atípico, composto por dois órgãos colegiais eleitos por sufrágio universal direto (assembleia municipal e câmara municipal) e um Presidente da Câmara eleito diretamente através do primeiro candidato da lista mais votada para a câmara municipal. Frequentemente o eleitorado determina o seu voto no partido que represente o candidato da sua preferência e não o inverso. A doutrina tem, com base em tudo isso, identificado um fenómeno de *presidencialismo* no modelo de governo municipal português
- LXXXI. A Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, manteve-se fiel à solução preconizada na Proposta de Lei n.º 117/XIII, ao considerar *paridade* a representação mínima de 40% de cada um dos sexos. Expressamente afirma o propósito de dar cumprimento às principais recomendações internacionais, nomeadamente à Rec (2003)3 do Conselho da Europa, que defende uma representação mínima de 40% de cada um dos sexos em qualquer órgão de decisão da vida política ou pública
- LXXXII. Não sendo já aplicáveis ao incumprimento apenas sanções financeiras e de publicidade mas antes a rejeição liminar das listas violadoras, a apresentação efetiva a sufrágio de listas em que o número dois seria uma mulher era uma realidade inexpugnável. Face a cenário, duas hipóteses se colocariam: (i) ou prosseguiria a tradicional designação do Vice-Presidente a partir do segundo candidato da lista (na grande maioria dos casos, seria agora uma mulher) ou (ii) passaria a designar-se Vice-Presidente outro Vereador que não o segundo candidato da lista. Esta última solução possibilitaria que se mantivessem os Vice-Presidentes atuais (homens) e também que fossem estes a substituir o Presidente nas suas faltas e impedimentos *temporários*. O estudo do

comportamento dos partidos e dos Presidentes da Câmara eleitos perante tal normativo seria muito elucidativo quanto ao seu posicionamento face à questão da igualdade de género. Existe um padrão, no comportamento dos partidos, no sentido do cumprimento dos normativos de paridade unicamente quando são vinculativos e, ainda assim, pelo mínimo obrigatório. Seria importante perceber se tal padrão se manteria e se os Presidentes da Câmara eleitos, a quem compete a escolha do Vice-Presidente, o adotariam também. Não será possível, pelo menos no futuro mais imediato, estudar essa realidade, uma vez que a Lei Orgânica n.º 1/2019 pôs termo a qualquer possível dilema, não contemplando a solução de alternância de sexo dos dois primeiros candidatos das listas. Quanto à situação de vacatura, por impedimento *definitivo*, como se verá adiante, também as soluções divergiram entre a Proposta e a versão aprovada.

LXXXIII. A rejeição das listas, na verdade, de uma das mais importantes medidas adotadas pelo novo diploma, mais importante mesmo, em nosso entender, do que a elevação do limiar de paridade para 40%. Na verdade, sem esta sanção, continuaria a ser possível a perpetuação de violações e a submissão a escrutínio de listas em situação de incumprimento. A partir de agora, essa possibilidade resulta definitivamente arredada. Esta medida assegurou que o eleitorado sufragará apenas listas que efetivamente se mostrem conformes com os parâmetros paritários definidos na lei.

LXXXIV. A solução constante da Proposta de Lei obviaria a este tipo de práticas, ao impor que, em caso de vacatura, o candidato fosse substituído pelo candidato seguinte *do mesmo sexo*. Saindo um homem, entraria um homem e saindo uma mulher, entraria uma mulher. A Lei Orgânica n.º 1/2019 não acolheu essa solução e manteve o regime existente na versão originária, continuando a aplicar-se, em caso de vacatura, o regime constante da versão original, que mantém aberta a porta à prática da inclusão nas listas de candidatas de fachada, com prejuízo evidente para a sedimentação de uma cultura de paridade que tarda em ser interiorizada no panorama político português.

LXXXV. A paridade não é um fim em si mas um meio de realização de um objetivo mais amplo, a concretização de governações mais representativas e equilibradas em termos de género. A formulação escolhida parece-nos *projetada no futuro*, numa realidade em que as mulheres não careçam já de proteção especial, por não estarem já sub-representadas no poder, e em que tal posição possa até, na sociedade globalmente considerada, ser ocupada pelos homens, então

carecidos dessa mesma proteção. É como se o legislador adotasse uma formulação *hoje* com o intuito de que ela permaneça aplicável *amanhã*, em circunstâncias concretas muito diversas. Porém, a pretensão igualitária do legislador não passa de *aparente*, uma vez que determinará, na prática, que a *igualdade real entre os sexos* em termos de participação política, venha a conseguir-se a muito mais longo prazo do que é desejável. O cenário de subrepresentatividade *real* das mulheres que se encontrou *hoje* é grave e não se alterará de forma que satisfaça os imperativos constitucionais de igualdade sem medidas paritárias que considerem essa realidade de *hoje* e a sua *real dimensão*. Desta forma, seria mais consentâneo com o escopo que nos parece apontado pelo espírito da Lei da Paridade (equilibrar a representatividade das mulheres com a dos homens) a aplicação de medidas a dois compassos: (i) a fixação de um *limiar mínimo* de representatividade nos cargos de poder eleitos *apenas* aplicável ao sexo sub-representado, ou seja às mulheres, destinado a *criar equilíbrio*; (ii) a fixação de um *limiar de paridade* aplicável *a ambos os sexos* destinada a *manter esse equilíbrio*.

LXXXVI. O artigo 2.º, n.º 2 da Lei para Paridade estabelece o requisito adicional de ordenação dos candidatos, como complemento do requisito definido no artigo 1.º, o limiar mínimo de paridade. O n.º 1 do artigo 12.º, a LEOAL, por seu turno, estatui que *as listas* propostas às Eleições Autárquicas devem conter a indicação dos candidatos em número igual ao dos mandatos a preencher no respetivo órgão e de suplentes em número não inferior a um terço, arredondado por excesso. Utiliza o termo no plural, embora nos pareça que o faz para designar o conjunto de listas apresentadas pelos diversos partidos e não no sentido de existir efetivamente uma *dualidade de listas* em cada candidatura. E, assim sendo, tal como foi recentemente decidido no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 462/2019, a interpretação que melhor se contém nos limites permitidos pela letra da lei é a de que o limiar de paridade (40%) deverá ser aferido por referência *à lista no seu conjunto*. Tal interpretação não é, porém, mais uma vez, a que melhor serve a paridade e o espírito da lei. A sua aplicação prática frustra o objetivo de paridade, uma vez que a percentagem mínima dos candidatos *efetivos* do sexo menos representando (por regra, as mulheres) resulta reduzida, em média, em dez por cento, ficando muito *aquém dos quarenta por cento* legalmente estabelecidos. A solução que melhor serviria o espírito da lei seria uma que assegurasse o cumprimento do limiar mínimo logo na lista de efetivos. A lista de suplentes poderia depois ampliar essa representatividade ou apenas mantê-la. Para tal, seria importante a alteração das Leis Eleitorais, no sentido de ficar definida a existência de duas listas, uma de

efetivos e outra de suplentes e a alteração da Lei da Paridade, no sentido de exigir o cumprimento do limiar na constituição da primeira de tais listas.

- LXXXVII. Neste enquadramento e face à tarefa constitucional do Estado de efetivação da igualdade real entre mulheres e homens no exercício do poder político, a constatação de que a eleição do Presidente da Câmara se processa à margem de qualquer mecanismo de paridade, não pode deixar de gerar perplexidade e preocupação.
- LXXXVIII. As autarquias locais compreendem um universo de 308 municípios e 3.091 freguesias, em cada um dos quais são eleitos outros tantos Presidentes da Câmara e da Junta de Freguesia: o cumprimento do limiar mínimo de paridade implicaria, neste cenário, a eleição de, pelo menos, 1.360 mulheres em cada ato eleitoral, o que transforma a paridade num objetivo muito mais distante e difícil de alcançar do que em qualquer outra área política em Portugal.
- LXXXIX. Em cada ato eleitoral, são eleitos mais Presidentes da Câmara do que Deputados da República, constituindo aqueles a posição de poder mais elevada no respetivo nível de governação.
- XC. Não nos parece que existam motivos justificativos da necessidade de aplicação de mecanismos paritários à eleição dos elementos integrantes da Assembleia da República, do Parlamento Europeu ou dos órgãos colegiais das autarquias locais que não sejam igualmente aplicáveis, talvez até por maioria de razão, à eleição do Presidente da Câmara.
- XCI. Até às eleições de 2017, todos os partidos políticos apresentaram listas violadoras da Lei da Paridade que, em virtude da inexistência da cominação de rejeição, foram submetidas a votação, assim contribuindo para um enviesamento de género nos resultados eleitorais. A alteração introduzida pela Proposta de Lei n.º 117/X, ao prever a aplicação da sanção de rejeição das listas violadoras, veio solucionar este problema, prevendo-se que, com esta medida, deixe de ser possível submeter a escrutínio eleitoral listas em violação das regras de paridade.
- XCII. Porém, mesmo no novo regime introduzido pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, a Lei da Paridade continua a não prever qualquer disposição relativa ao sexo dos candidatos que encabeçam as listas plurinominais, pelo que este instrumento de paridade permanecerá totalmente inoperante na eleição do Presidente da Câmara.

XCIII. O Presidente da Câmara constitui-se e permanece, por isso, como um poder *para-paritário*, totalmente desenvolvido à margem de qualquer mecanismo de paridade.

E. QUANTO ÀS PROPOSTAS DE SOLUÇÕES/INTERVENÇÕES DO DIREITOS PARA PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO NO EXERCÍCIO DE DIREITOS POLÍTICOS NOS MUNICÍPIOS:

XCIV. O grande novo desafio identificado na temática da participação das mulheres no poder parece ser a excessiva convicção da irreversibilidade das conquistas e sobretudo a ideia instalada de que o problema (já) não existe.

XCV. Criou-se, de facto, uma impressão generalizada de que se têm promovido grandes avanços rumo à igualdade, reforçada pela existência diversos casos de *mulheres alibi* e *mulheres token* com ampla divulgação nos meios de comunicação social e redes sociais. Designa-se por *mulheres alibi* o conjunto de mulheres bem-sucedidas, sobretudo em áreas tradicionalmente reservadas aos homens, como as ciências exatas e as tecnologias, criando a ilusão de que a igualdade de género se efetivou mais do que de facto se verifica¹²⁵³. *Mulheres token*, segundo KANTER, são mulheres minoritárias numa função ou grupo, que estão muito expostas, como se estivessem numa montra. KANTER descreve o tokenismo como uma espécie de estratégia das organizações para fingir que são inclusivas, recrutando um pequeno número de pessoas de grupos minoritários ou discriminados para refutar a ideia de discriminação. Funcionando como uma espécie de álibi, as pessoas *token* estão num ambiente hostil, em que são um corpo estranho¹²⁵⁴.

XCVI. Esta convicção também se encontra na comunidade académica. Já em 2010, TERESA PIZARRO BELEZA apontava uma ideologia académica dominante de que o problema juridicamente não existe como um grande obstáculo ao progresso desta área científica. Essa perceção resulta depois validada por diversos factos, nomeadamente pela conquista da igualdade formal, pela abolição de toda a legislação discriminatória e pela introdução, no ordenamento jurídico, de medidas de discriminação positiva, como a Lei da Paridade, que podem induzir a ideia de falta de atualidade e pertinência do tema.

¹²⁵³ Cfr. FERREIRA, V., As mulheres portuguesas no mercado de trabalho: Iguais pelas leis e discriminadas pelas práticas. *Tripeiro: As Mulheres Portuguesas e o Séc. XXI*, 7ª série, Ano XX, 5-6, 2001.

¹²⁵⁴ KANTER, R. M., *Men and Women of the Corporation*, Basic Books, Nova Iorque, 1977.

- XCVII. 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 Constituição, designadamente pelo disposto no artigo 109.º, alínea h)¹²⁵⁵, está ainda longe de ser afirmar, exigindo uma *reequação* ou uma *reinvenção* de mecanismos paritários, a diversos níveis: social, eleitoral e partidário.
- XCVIII. Conforme se expôs previamente, a subrepresentatividade das mulheres no poder político é produto de um conjunto de fatores e tem raízes num enviesamento da conceção social sobre o papel da mulher e do homem na esfera pública e na vida privada. Por esse facto, simplesmente *adicionar mulheres*¹²⁵⁶ a lugares de poder sem alteração do paradigma social não é medida que se revista da necessária *adequação* e *suficiência* para solucionar a raiz do problema.
- XCIX. Para fazer face aos novos desafios que a questão da igualdade de género enfrenta, no sentido da eliminação mesmo das formas mais arreigadas de discriminação, como se julga ser o caso dos apontados *poderes para-paritários*, é necessário refletir sobre algumas necessidades, umas de carácter 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:
- 1) Sublinhar academicamente a pertinência do tema e promover o estudo, a reflexão crítica e a produção científica que o tenham por objeto;
 - 2) Promover o envolvimento e a ação efetiva dos homens na eliminação das desigualdades, sobretudo dos que se encontram posicionados em cargos de liderança política e partidária, suscetíveis de gerar efetiva mudança;
 - 3) 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;
 - 4) Promover uma visão de família e parentalidade como uma *tarefa social sem género*;
 - 5) Enfocar a problemática da igualdade de género não como um problema *de mulheres*, a ser resolvido *por mulheres* e *em benefício das mulheres* mas como uma questão social, a

¹²⁵⁵ Lei Constitucional n.º 1/89, de 1 de junho, in Diário da República, I Série, n.º 155, págs. 2734 (2) – 2734 (98).

¹²⁵⁶ “(...) feminist and women’s research is informing this biggest project: not just adding women in but transforming conceptions of what good leadership is.” SINCLAIR, 2013, op. cit., p. 18.

solucionar no contexto geral da comunidade, com recurso a todos os mecanismos sociopolíticos e jurídicos disponíveis;

- 6) Perceber a governação paritária como um valor sociopolítico que enriquece as democracias, tornando-as mais diversas, equilibradas e justas;
- 7) Configurar a existência de um verdadeiro direito à governação paritária, titulado pela comunidade sociopolítica.

C. Ao constatar a fraca evolução da representatividade das mulheres no poder local, MARIA HELENA SANTOS identificou também resistências mas assinalou sobretudo que o espírito da representação paritária não foi ainda verdadeiramente interiorizado *pela elite política*. Acompanhamos a autora e verificamos que este fenómeno é particularmente visível nos casos que designámos por *poderes para-paritários*, nos quais a subrepresentatividade das mulheres é avassaladoramente superior à que se regista nos cargos políticos abrangidos pela Lei da Paridade.

CI. A continuar a progressão de aumento do número de mulheres Presidentes da Câmara ao ritmo atual, a paridade (mesmo se apenas de 33%) 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 que, embora as medidas de discriminação positiva constituam um mecanismo crucial, não são uma condição necessária nem suficiente¹²⁵⁷. Para assegurar a promoção de uma igualdade de género mais efetiva deverá equacionar-se o recurso a estratégias alternativas ou complementares, da sociedade civil, dos partidos políticos ou do Estado.

CII. Vários autores, como PETERS ou DIAZ e MILLNS¹²⁵⁸, defendem que a legislação sobre *affirmative actions* é reveladora da cultura de valores de um país mas que a verificação da sua *existência* não basta para se concluir pela sua *suficiência*. A monitorização da sua *eficácia* é imprescindível.

CIII. Nesse sentido, pensamos que um sistema de paridade que não considere a especificidade do poder local falhará por defeito o propósito de efetivar a participação tanto de homens como de

¹²⁵⁷ Como ilustra o caso do Brasil, com 10,7% (idem). Na Finlândia e na Dinamarca, os níveis de representatividade das mulheres são de 42,0% e 37,4%, respetivamente (SANTOS, 2017, op. cit.)

¹²⁵⁸ Entre os quais se destacam PETERS, 1999, op. cit e DIAZ E MILLNS, 2004, op. cit, págs. 279-302.

mulheres na vida política portuguesa imposto pelo legislador constituinte ao Estado nos artigos 9.º, alínea *h*) e 109.º da CRP.

- CIV. Esta constatação, por si só, justificaria a urgência de repensar os mecanismos promotores da igualdade, sobretudo nos casos de poderes para-paritários e, dentro destes, especialmente no caso do Presidente da Câmara, especialmente relevante pelo número de eleitos, pelo impacto do cargo e pela importância do nível de governação local na organização política constitucionalmente definida em Portugal.
- CV. Trata-se de 308 lugares de liderança máxima no respetivo nível governativo, um número muito superior, em cada ato eleitoral, ao número total de deputados da Assembleia da República¹²⁵⁹.
- CVI. A importância e o poder dos partidos na sua designação é, assim, mais significativa do que em qualquer outro caso.
- CVII. A ausência de medidas paritárias é mais grave e causa porventura um impacto negativo mais abrangente na eleição do Presidente da Câmara do que em qualquer outro caso.
- CVIII. A ausência de voz das mulheres no poder local gera, por isso, correlativamente, um silêncio mais profundo do que em qualquer outro nível de poder.
- CIX. Equacionar mecanismos de promoção da igualdade material mais adequados às especificidades do poder local¹²⁶⁰, que abranjam os cabeças de lista candidatos à câmara municipal, uma vez que os existentes são aí insuficientes e permitem a subsistência de um marcado desequilíbrio de Presidentes da Câmara do sexo masculino.
- CX. Em estados unitários, como Portugal, as principais características do sistema eleitoral proporcional nacional são reproduzidas no sistema eleitoral utilizado nos municípios.

¹²⁵⁹ O eleitorado português elege 380 presidentes da câmara e 230 deputados. Em cada ato eleitoral, são eleitos mais 150 presidentes da câmara do que deputados à Assembleia da República.

¹²⁶⁰ Os municípios da Europa são demasiado diferentes para serem comparados no que diz respeito ao impacto do sistema eleitoral. Há, contudo, duas formas potenciais de estudar o efeito das instituições eleitorais locais, que podem revelar em que medida a democracia local é influenciada pelo sistema eleitoral local: (i) comparando os municípios que utilizam diferentes sistemas eleitorais num mesmo país ou (ii) comparando os mesmos municípios antes e depois de alterarem o seu sistema eleitoral local. Na Europa, o número de sistemas eleitorais locais diferentes é imenso. E, em muitos países, os sistemas eleitorais locais diferem do sistema utilizado nas eleições parlamentares nacionais. Cfr. VAN DER KOLK, *Sistemas Eleitorais Locais na Europa Ocidental. Análise Social*, (177), 2005, p. 859.

- CXI. O papel dos partidos políticos é especialmente forte em países que utilizam sistemas de listas fechadas proporcionais, como Portugal¹²⁶¹. Porém, reequacionar o sistema eleitoral local 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 é um passo indispensável.
- CXII. Nesse contexto e com referência específica à Lei da Paridade, propõe-se uma reflexão sobre as seguintes possibilidades:
- 1) Quanto à configuração legal do limiar de paridade: seria mais consentâneo com o escopo que nos parece apontado pelo espírito da Lei da Paridade (equilibrar a representatividade das mulheres com a dos homens) a aplicação de medidas paritárias a dois tempos:
 - a) Primeiro, a fixação de um *limiar mínimo* de representatividade nos cargos de poder eleitos *apenas* aplicável ao sexo sub-representado (que, face aos dados recolhidos, hoje é inquestionavelmente formado por mulheres), de forma a *criar equilíbrio*; depois, a fixação de um *limiar de paridade* aplicável a *ambos os sexos* destinada a *manter esse equilíbrio*¹²⁶²;
 - 2) Quanto à articulação com as Leis Eleitorais: a solução que melhor serviria o espírito da lei seria uma que assegurasse o cumprimento do limiar mínimo na lista de efetivos. A lista de suplentes poderia depois ampliar essa representatividade ou apenas mantê-la. Para tal, seria importante a alteração das Leis Eleitorais, no sentido de ficar definida a existência de duas listas, uma de efetivos e outra de suplentes, e a alteração da Lei da Paridade, no sentido de exigir o cumprimento do limiar de paridade na constituição da primeira lista.
 - 3) Quanto aos poderes para-paritários: várias medidas, de diferentes naturezas, seriam concebíveis nesta sede, de incentivo ou proibição, voluntárias ou imperativas, financeiras ou não financeiras, precetivas ou sancionatórias¹²⁶³. Incentivos aos partidos políticos para que

¹²⁶¹ Noutros sistemas eleitorais, contudo, os eleitores podem alterar a ordem das listas apresentadas pelos partidos políticos por meio de votação preferencial dentro do partido ou mesmo por meio de votação preferencial entre partidos. Estes sistemas de listas (semiabertas) são muitas vezes considerados mais democráticos do que os sistemas de listas fechadas e do que os sistemas com círculos uninominais, porque os eleitores têm um número consideravelmente maior de opções. Nestes sistemas, os eleitores dispõem de um leque mais amplo de possibilidades para determinarem a composição do organismo representativo. Idem, p. 847.

¹²⁶² Quando a análise da realidade demonstre que esse equilíbrio está próximo ou foi alcançado e haja, portanto, o perigo de que possa perder-se, no sentido de um ou do outro sexo. A importância da monitorização das ferramentas de igualdade de género, de que falámos supra, resulta aqui especialmente sublinhada. É, na verdade, através da análise de género, aplicada à matéria eleitoral, que será possível observar a evolução e concluir pelo momento em que deverá passar-se daquele primeiro compasso para o segundo.

¹²⁶³ Nesse sentido, o PARLAMENTO EUROPEU, As Mulheres no Processo de Decisão Político, 2012, cit. recomenda a utilização deste tipo de medidas: metas de paridade como um pré-requisito para financiamento dos partidos políticos e procedimento de colocação alternada nas listas eleitorais de 1 mulher/1 homem *no topo da lista*, como o melhor meio para melhorar a participação das mulheres na política e também o Congresso de Autoridades Locais e Regionais do CONSELHO DA EUROPA, que defendeu, na sua Recomendação 273(2009) a adoção de um sistema eleitoral a nível local e regional nos Estados-Membros que assegure que homens e mulheres alternem nas listas eleitorais, com penalidades financeiras em caso de incumprimento e que permita ao sexo sub-representado atingir posições de responsabilidade dentro dos órgãos executivos das regiões e dos municípios.

indiquem mais mulheres como cabeças-de-lista à câmara municipal, penalizações pela prática contrária ou obrigatoriedade legal de alternância de sexo do cabeça de lista. A medida que se nos afiguraria mais pertinente, viável e adequada ao enquadramento jurídico vigente seria a introdução, na Lei da Paridade, da obrigatoriedade de cumprimento do limiar de paridade (40%) por referência ao *número total de cabeças-de-lista propostos por cada partido* à Câmara Municipal. Em cada eleição autárquica, cada partido propõe 308 candidatos a Presidente da Câmara. A alteração iria no sentido de que, pelo menos, 123 desses candidatos (40%) fossem do sexo menos representado, que é atualmente, como se constatou, o sexo feminino. Trata-se de uma medida com potencial de elevada eficácia face ao modo de eleição do Presidente da Câmara. Sendo este eleito diretamente a partir do cabeça de lista do partido mais votado, embora esta medida não garantisse, por si só, a eleição daquela percentagem de mulheres, elevaria as probabilidades de que tal acontecesse e certamente aproximaria a representatividade real do limiar de paridade. Sabe-se, dos dados recolhidos na Parte I, que a percentagem média de candidatas apresentada pelos partidos foi, em 2017, de 19%. A simples elevação desta percentagem para 40% não poderia deixar de se repercutir na percentagem de eleitas. A gestão do alinhamento do sexo dos candidatos cabeças de lista com a efetiva vitória eleitoral, no universo dos 308 municípios, seria um exercício de extrema dificuldade para os partidos políticos. Ao obrigatoriamente terem que indicar 40% de cabeças-de-lista do sexo feminino, tal condicionaria a composição de toda a restante lista, por força da conjugação com a proibição (vigente) de indicação de mais de dois candidatos do mesmo sexo. Ainda que os partidos procurassem relegar a indicação de cabeças-de-lista mulheres para os municípios onde tivessem menos probabilidades de vitória, como é equacionável que fizessem, é razoável crer que, ainda assim, seria efetivamente eleito um número substancialmente superior de mulheres.

F. Reptos para investigações FUTURAS:

- CXIII. No âmbito da presente tese, o objetivo restringe-se à apresentação de medidas possíveis para solucionar ou mitigar a subrepresentatividade das mulheres no poder local. A análise aprofundada de tais medidas e da sua viabilidade e eficácia prática é um repto que se lança e aqui se deixa com o propósito de o resgatar ou ser desenvolvido em investigações futuras.

- CXIV. O grande novo desafio identificado na temática da participação das mulheres no poder reside na excessiva convicção da irreversibilidade das conquistas e sobretudo na ideia instalada de que o problema (já) não existe: generalizou-se uma percepção de que se têm promovido grandes avanços rumo à igualdade, reforçada pela existência diversos casos de *mulheres token* amplamente divulgados na comunidade sociopolítica.
- CXV. Essa percepção resulta validada pela conquista da igualdade formal, pela abolição de toda a legislação discriminatória e pela introdução no ordenamento jurídico de medidas materiais de discriminação positiva como a Lei da Paridade, factos que projetam uma ideia de falta de atualidade e pertinência do tema.
- CXVI. A distância dos primeiros movimentos sufragistas e feministas, o amplo debate de temáticas de género nas ciências sociais e o sentimento generalizado de que já se ultrapassou a barreira da desigualdade entre homens e mulheres e que se está prestes a atingir uma situação satisfatória de igualdade, fariam adivinhar ao olhar menos avisado uma situação resolvida ou em vias de resolução, desmerecedora da atenção do Direito.
- CXVII. A vetustez do tema, que a sua antiguidade reforça, é porém meramente aparente: 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 pelas normas da alínea h) do artigo 9.º e artigo 109.º da Constituição, está ainda longe de ser afirmar.
- CXVIII. A doutrina tem identificado que o problema da subrepresentatividade das mulheres no poder político se situa *tanto do lado da oferta como do lado da procura* de candidatas do sexo feminino.
- CXIX. Acrescentamos a tal conclusão a convicção de que a intervenção dos partidos políticos é perniciosa em ambos os campos: do lado da oferta, porque desenvolvem a sua atividade em contra-mão com os ritmos da vida familiar e, com isso, limitam as possibilidades de filiação e ativismo partidário da mulheres; do lado da procura porque detêm o monopólio da seleção de candidatos e têm demonstrado que, no exercício de tal tarefa, escolhem uma esmagadora maioria de candidatos do sexo masculino.

- CXX. Este fenómeno é particularmente visível nos casos que designámos por *poderes para-paritários*, como o de Presidente da Câmara, nos quais a subrepresentatividade das mulheres é avassaladoramente superior à que se regista nos cargos políticos abrangidos pela Lei da Paridade.
- CXXI. Correlativamente, a ausência de medidas paritárias é mais grave e causa porventura um impacto negativo mais abrangente do que em qualquer outro caso: a ausência de voz das mulheres no poder local gera um silêncio mais profundo do que em qualquer outro nível de governação.
- CXXII. Face à insuficiência do mecanismo de paridade existente em Portugal para a eleição do Presidente da Câmara, há necessidade de implementar medidas aptas a promover o acesso de mulheres *ao primeiro lugar* das listas de candidatos.
- CXXIII. Desde logo, há um primeiro conjunto de medidas inespecíficas, aptas a promover uma maior participação política das mulheres em geral, a implementar através da integração da perspetiva de género em todas as políticas públicas a implementar pelos Estados mas que são aqui também aplicáveis e pertinentes:
- 1) Sublinhar academicamente a pertinência do tema e promover o estudo, a reflexão crítica e a produção científica que o tenham por objeto;
 - 2) Promover o envolvimento e a ação efetiva dos homens na eliminação das desigualdades, sobretudo dos que se encontram posicionados em cargos de liderança política e partidária, suscetíveis de gerar efetiva mudança;
 - 3) 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;
 - 4) Promover uma visão de família e parentalidade como uma *tarefa social sem género* de importância crucial ao pleno desenvolvimento das comunidades sociopolíticas.
- CXXIV. Há, depois, um segundo conjunto de medidas adicionais, *específicas* para o incremento da representatividade das mulheres no cargo de Presidente da Câmara, que tenham em consideração a especificidade da sua forma de eleição, nomeadamente as hipóteses seguintes, cuja análise se deixa com o propósito de ser retomada em investigações futuras:

- 1) Alterar do estatuto jurídico-constitucional do Presidente da Câmara, reconhecendo-lhe a qualidade de *órgão executivo singular* do município, conforme alguns autores já defendem, o que se justifica pela sua importância e papel político e de gestão do município;
- 2) Alterar o âmbito de aplicação da Lei da Paridade, no sentido de passar a abranger a eleição de *todos cargos eletivos* do poder político, sejam ou não órgãos e, neste caso, sejam singulares ou coletivos;
- 3) Introduzir na Lei da Paridade a obrigatoriedade de cumprimento do limiar de paridade (40%) por referência ao número total de cabeças-de-lista propostos por cada partido à Câmara Municipal;
- 4) Criar incentivos, financeiros ou de outra natureza, aos partidos políticos para que indiquem mais mulheres como cabeças-de-lista nas listas plurinominais concorrentes à câmara municipal;
- 5) Estabelecer penalizações, financeiras ou de outra natureza, para os partidos políticos que indiquem mais de 40% de cabeças-de-lista do mesmo sexo nas listas plurinominais concorrentes à câmara municipal;
- 6) Introduzir na Lei da Paridade de uma norma que preveja a obrigatoriedade de alternância periódica de sexo do cabeça-de-lista à câmara municipal;
- 7) Articular a solução prevista no ponto anterior com o disposto na Lei de limitação de mandatos dos presidentes dos órgãos das autarquias locais (Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto) tomando-se esta última a medida temporal daquela alternância periódica: o cabeça-de-lista proposto teria que ser de sexo diferente a cada ciclo de três mandatos. Consoante o grau de urgência que se pretendesse conferir à medida, o regime transitório poderia prever que os mandatos já realizados fossem contabilizados para aquele período de três anos ou, pelo contrário, que apenas fossem considerados os mandatos a ocorrer após a publicação da lei;
- 8) Aplicar medidas de paridade a dois compassos, de forma mais consentânea com o escopo que nos parece apontado pelo espírito da Lei da Paridade (equilibrar a representatividade das mulheres com a dos homens): num primeiro momento, a fixação de um *limiar mínimo* de representatividade nos cargos de poder eleitos *apenas* aplicável ao sexo sub-representado, ou seja às mulheres, destinado a *criar equilíbrio*; num

segundo momento, a fixação de um *limiar de paridade* aplicável a ambos os sexos destinada a *manter esse equilíbrio*.

- 9) Alterar a Lei da Paridade e as Leis Eleitorais, no sentido de considerar a existência de uma dualidade de listas, uma de candidatos efetivos e outra de suplentes e assegurar o cumprimento do limiar mínimo de paridade logo na lista de efetivos. A lista de suplentes poderia depois ampliar essa representatividade ou apenas mantê-la.

- CXXV. Certo é que, face ao teor da Rec(2003)3 do Conselho da Europa, que recomenda a representação mínima de 40% de ambos os sexos *em todas as áreas e níveis de poder*, e do imperativo constitucional que resulta das disposições conjugadas dos artigos 9.º, h) e 109.º da CRP, não é aceitável a manutenção de tal estado de subrepresentatividade no poder local.
- CXXVI. Quanto à configuração legal do limiar de paridade: seria mais consentâneo com o escopo que nos parece apontado pelo espírito da Lei da Paridade (equilibrar a representatividade das mulheres com a dos homens) a aplicação de medidas paritárias a dois tempos: (i) a fixação de um *limiar mínimo* de representatividade nos cargos de poder eleitos *apenas* aplicável ao sexo sub-representado, destinado a *criar equilíbrio*; (ii) a fixação de um *limiar de paridade* aplicável a *ambos os sexos* destinada a *manter esse equilíbrio*;
- CXXVII. Quanto à articulação com as Leis Eleitorais: a solução que melhor serviria o espírito da lei seria uma que assegurasse o cumprimento do limiar mínimo na lista de efetivos. A lista de suplentes poderia depois ampliar essa representatividade ou apenas mantê-la. Para tal, seria importante a alteração das Leis Eleitorais, no sentido de ficar definida a existência de duas listas, uma de efetivos e outra de suplentes, e a alteração da Lei da Paridade, no sentido de exigir o cumprimento do limiar de paridade na constituição da primeira lista.
- CXXVIII. Quanto aos poderes para-paritários: várias medidas, de diferentes naturezas, seriam concebíveis nesta sede, de incentivo ou proibição, voluntárias ou imperativas, financeiras ou não financeiras, precativas ou sancionatórias. Incentivos aos partidos políticos para que indiquem mais mulheres como cabeças-de-lista à câmara municipal, penalizações pela prática contrária ou obrigatoriedade legal de alternância de sexo do cabeça de lista são exemplos que se lançam, com o propósito de os resgatar em investigações futuras.

CONCLUSÕES FINAIS

- CXXXIX. É nas dimensões democrática e social, mas com especial incidência nesta última, que se coloca a grande tônica e se questiona a eficácia e suficiência da intervenção do Estado na prossecução da igualdade entre mulheres e homens quanto ao exercício de direitos políticos, sobretudo no âmbito do poder local.
- CXXX. Face ao teor da Rec(2003)3 do Conselho da Europa, que recomenda a representação mínima de 40% de ambos os sexos *em todas as áreas e níveis de poder*, e do imperativo constitucional que resulta das disposições conjugadas dos artigos 9.º, h) e 109.º da CRP, não é aceitável a manutenção de tal estado de subrepresentatividade no poder local.
- CXXXI. Enquanto não se mostre efetivada a igualdade material (real, efetiva) entre homens e mulheres *em todos os níveis do poder*, não estará cumprida a obrigação imposta ao Estado pelas disposições conjugadas dos artigos 9.º, alínea h), e 109.º da CRP e subsistirá uma *insuficiência* dos mecanismos paritários vigentes.
- CXXXII. Daí resultará inexoravelmente a perpetuação do baixo número de Presidentes da Câmara do sexo feminino em Portugal. Conforme sublinhado pela OCDE, para além da introdução de mecanismo de paridade, é necessário que os Estados criem *oportunidades de liderança feminina* e, em simultâneo, que *os homens situados em lugares de liderança* se constituam também como motores da mudança dos estereótipos de género, que continuam a impedir a atrasar o acesso das mulheres à liderança.
- CXXXIII. Na investigação realizada, interna e comparada, não encontramos razões para que os mecanismos de paridade não sejam aplicáveis ao Presidente da Câmara. Na verdade, os argumentos que coligimos militam, em uníssono, em sentido contrário.
- CXXXIV. Constatar estes dados, verificar o dano que a subrepresentação das mulheres no poder provoca nas democracias representativas e participativas e continuar a defender que se aguarde pela emergência de uma *paridade natural* constitui, em nosso entender, um perigoso lirismo e uma injustiça injustificável para as gerações vindouras.

- CXXXV. Se não mais, há uma perspetiva de *responsabilidade intergeracional* que impele à ação nesta matéria: que motivos será possível aduzir perante as gerações futuras de mulheres e homens que justifiquem que se lhes deixe de herança um *status quo* de desequilíbrio, desigualdade e *deficit* democrático quando existem ferramentas que comprovadamente contribuem para a sua diminuição e potencial eliminação?
- CXXXVI. Várias medidas, de diferentes naturezas, são concebíveis nesta sede: incentivos aos partidos políticos para que indiquem mais mulheres como cabeças-de-lista à câmara municipal, penalizações pela prática contrária ou obrigatoriedade legal de alternância de sexo do cabeça de lista são exemplos que se deixam, com o propósito de os resgatar para investigações futuras.
- CXXXVII. A nova perspetiva que se adota é a de focar a problemática da igualdade de género não como um problema *de mulheres*, a ser resolvido *por mulheres* e *em benefício das mulheres* mas como uma questão social, a solucionar no contexto geral da comunidade, com recurso a todos os mecanismos sociopolíticos e jurídicos disponíveis.
- CXXXVIII. Como correlativo dessas perspetiva, percebe-se a governação paritária como um valor sociopolítico que enriquece as democracias, tornando-as mais diversas, equilibradas e justas.
- CXXXIX. Um sistema de paridade que não considere a especificidade do poder local falhará por defeito o propósito de efetivar a participação tanto de homens como de mulheres na vida política portuguesa imposto pelo legislador constituinte ao Estado nos artigos 9.º, alínea *h*) e 109.º da CRP.
- CXL. Esta constatação, por si só, justificaria a urgência de repensar os mecanismos promotores da igualdade, sobretudo nos casos de poderes para-paritários e, dentro destes, especialmente no caso do Presidente da Câmara, que é particularmente relevante pelo número de eleitos, pelo impacto do cargo e pela importância do nível de governação local na organização política constitucionalmente definida em Portugal.
- CXLI. Trata-se de 308 lugares de liderança máxima no respetivo nível governativo, um número muito superior, em cada ato eleitoral, ao total de deputados da Assembleia da República. A importância e o poder dos partidos na sua designação é, assim, mais significativa do que em qualquer outro

caso. A ausência de medidas paritárias é mais grave e causa porventura um impacto negativo mais abrangente do que em qualquer outro caso. A ausência de voz das mulheres no poder local gera, por isso, correlativamente, um silêncio mais profundo do que em qualquer outro nível de poder.

- CXLII. Igualdade de género significa igual participação de mulheres e homens em todas as esferas da vida pública e privada. Implica que a sociedade atribua igual valor às similitudes e diferenças entre homens e mulheres e aos papéis que representam. O tema tem sido tratado em diversas agendas e frequentemente conotado com ideologias e correntes sociológicas e associado a espectros políticos específicos.
- CXLIII. Do nosso ponto de vista, o tema é transversal a todas as áreas do conhecimento e da política e inscreve-se no âmbito dos Direitos Humanos: sem plena efetivação da igualdade entre mulheres e homens, nenhum sistema político é substantivamente livre e verdadeiramente democrático.
- CXLIV. Há uma fatia de *tarefa pública* que, nesta sede, também incumbe ao Estado realizar: a de interiorizar (primeiro) e a de fazer interiorizar (em todas as políticas públicas e instrumentos jurídicos) a parentalidade, a educação, o cuidado intergeracional e a gestão familiar como *funções sociais*.
- CXLV. 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 e permitem a subsistência de um marcado desequilíbrio de Presidentes da Câmara do sexo masculino
- CXLVI. É certo que a experiência da desigualdade não é exclusiva das mulheres: ocorre em ambos os sexos, quanto à raça, sexualidade, idade, deficiência ou geografia. Porém, há questões-chave, como segurança económica, saúde, bem-estar e também *participação política*, em que as mulheres enfrentam maiores desvantagens do que os homens.
- CXLVII. A tarefa fundamental do Estado constante da Constituição portuguesa de efetivação da *igualdade real* entre homens e mulheres não se basta com medidas promotoras do aumento da participação política das mulheres, *em certos órgãos* do poder político. Esse aumento, que

obviamente se persegue, não é um fim em si mas serve antes um propósito maior, que constitui a sua *ratio*: a constituição de órgãos de governação paritários que exerçam o poder de forma equilibrada entre homens e mulheres.

- CXLVIII. Ora, sendo o exercício do poder de forma paritária a *ratio* subjacente a todas as medidas de promoção da igualdade entre homens e mulheres, implica igualmente o reconhecimento de que a governação paritária é a única *verdadeiramente representativa*, a que melhor serve as democracias e à qual os cidadãos, no seu conjunto, homens e mulheres enquanto coletividade sociopolítica, têm efetivamente direito.
- CXLIX. É neste contexto que nos parece fazer sentido olhar para a tarefa fundamental do Estado de promoção da igualdade de exercício de direitos políticos, não apenas do ponto de vista do direito *das mulheres* a acederem a posições de poder mas também do prisma do direito *da coletividade* a ser governada por poderes equilibrados em termos de género, ou seja, do prisma do *direito à governação paritária*.
- CL. É fundamental que o Estado execute a incumbência constitucional de efetivação da igualdade real entre homens e mulheres e, para tal, é imprescindível que se avalie ativamente se está ou não está conseguida e, em caso negativo, que se prossigam ativamente políticas públicas no sentido de a atingir.
- CLI. O papel do Direito é modelador e pode atuar em sentidos opostos. A lei, a jurisprudência e a doutrina tanto podem instituir a discriminação, criando ou reforçando desigualdades, como assumir uma postura corretiva. E podem ainda desempenhar um *terceiro* papel: o de, embora cumprindo as suas tarefas de proibição da discriminação, consagração da igualdade e mesmo adoção de medidas de discriminação positiva, deixar inalterada a realidade e, com isso, perpetuar a desigualdade.
- CLII. É crucial que se reclame a igualdade de género como um *tema jurídico*, a acolher no seio das Ciências Jurídicas. É sobretudo para a consolidação desta visão do tema que se almeja contribuir com o presente trabalho.

Referências bibliográficas:

- ABRANTES, J. J., O Direito do Trabalho do Estado Novo, *Cultura*, n.º 23, 2006, págs. 331-339;
- AGACINSKI, S., *Parity of the Sexes*, Columbia University Press, New York, 2001;
- ALBUQUERQUE, M., *Da Igualdade – Introdução à Jurisprudência*, Edições Almedina, 1993;
- ALEXANDRINO, J. de M., *Estruturação do Sistema de Direitos, Liberdades e Garantias na Constituição Portuguesa*, Volume II – A construção Dogmática, Coleção Teses, Almedina, 2006;
- ALEXANDRINO, J. M., 40 Anos da Assembleia Constituinte, “Colóquio sobre a Assembleia Constituinte”, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2015;
- ALEXANDRINO, J. de M., Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local, I Curso Pós-Graduado sobre Direito da Interioridade – colaboração da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e a Câmara Municipal de Bragança, 2011, in www.fd.ulisboa.pt, acedido em 16.01.2019;
- ALEXI, R., *Theorie der Grundrechte*, 2ª ed., Suhrkamp, ISBN 978-3518281826, 1994;
- ALMEIDA, J. P., A Evolução do Direito de Sufrágio na História Constitucional Portuguesa, *Observatório Político*, 2016, obtido de http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2016/11/WP_65_JPA.pdf;
- ALMEIDA, L. N. e MENDES, A. R., Les discriminations positives – Portugal, *AJJC*, Vol. XIII, 1997, págs. 223-228;
- ALMEIDA, M. A., Dicionário Biográfico do Poder Local em Portugal 1936-2013, e-book, 2014, in www.researchgate.net, acedido em 12.04.2017.
- ALMEIDA, P. T., *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*, Difel, 1991, p. 33-34;
- ALMEIDA, V. C., *Ilustração Portuguesa*, n.º 11, 1911;
- ALMEIDA, V. de C., *A Mulher*, Livraria Colónia, Lisboa, 1913;
- AMARAL, M. L., *Democracia Paritária e Construção Europeia. Faces de Eva*, Estudos sobre a Mulher, n.º 7, 2002, p. 147 – 155;
- AMARAL, M. L., Igualdade entre homens e mulheres – participação política feminina e identificação de um problema, *Democracia e mais cidadania: a questão da igualdade na participação política*, Lisboa, 1998;
- AMARAL, M. L., *Las mujeres en el derecho constitucional: el caso portugués, Mujer y Constitución en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, págs. 155-174;
- AMARAL, M. L., O princípio da igualdade na Constituição portuguesa, em Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, págs. 35-57;

- ANDRADE, J. C. V. de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª Edição (Manuais Universitários), 1976, ISBN 978-972-40-4669-3;
- ANTUNES, L.F.C., Direito Eleitoral e Pensamento Político do séc. XIX, sep. da Revista *Economia e Sociologia*, n.º 31, p. 78 e seguintes.
- BARRETO, A., *Tempo de Incerteza*, Lisboa, Relógio de Água, 2002;
- BAUER, G. e BRITTON, H. E., *Women in African Parliaments*, Boulder CO: Lynne Rienner, 2006;
- BAUM, M. e ESPÍRITO-SANTO, A., Desigualdades de Género em Portugal: a participação política das mulheres, Imprensa de Ciências Sociais & Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (Eds.), *Portugal a Votos: as eleições legislativas de 2002*, 2004, págs. 261-299;
- BAUM, M. e ESPÍRITO-SANTO, A., Portugal's 2006 Quota/Parity Law: An Analysis of the Causes for its Adoption, *West European Politics*, 35(2), 2012, p. 319-342;
- BEARD, M., *Mulheres e Poder: um manifesto*, Bertrand Editora, Lisboa, 2018;
- BEAUVOIR, S., *O Segundo Sexo*, Vol. I. Quezta Editores, 2009;
- BELEZA, L., Medidas para a promoção da igualdade na vida política, *Democracia com mais Cidadania*, Lisboa, 1998;
- BELEZA, L., Género e Direito: da igualdade do direito das mulheres, *Themis*, 1/2, 2000;
- BELEZA, T. P., *Direito das Mulheres e da Igualdade Social. A Construção Jurídica das Relações de Género*, Almedina, 2010;
- BELEZA, T. P. e ANJINHO, T. M., Igualdade de Género na Europa, *Ciências & Letras*, n.º 53 (jan./jun.), 2013, págs. 95-111;
- BERMEO, N. G., Worker management in industry: reconciling representative government and industrial democracy in a polarized society, in L. S. Graham e D. L. Wheeler, in *Search of Modern Portugal: the Revolution & its Consequences*, Madison, WI, University of Wisconsin Press, 1983;
- BETTENCOURT, A. M. e PEREIRA, A. M. S., *Mulheres Políticas – As suas Causas*, Livros Quezta, Lisboa, 1995;
- BLACK, J. H. e ERICKSON, L. Women Candidates and Voter Bias: Do Women Politicians Need to be Better?, *Electoral Studies*, 22 (1), 2003, págs. 81–100;
- BRITTON, H. E., *Women in the South African Parliament: From Resistance to Governance*, Champaign IL: University of Illinois Press, 2005;
- BURNS, N., SCHLOZMAN, K. L. e VERBA, S., *The Private Roots of Public Action: Gender Equality and Political Participation*, Cambridge, Harvard University Press, 2001;

- BURNS, N., SHLOZMAN, K. L. e VERBA, S., *The Private Roots of Public Action*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2001;
- BURTON, C., *The Promise and the Price*, Allan and Unwin, Sidney, 1991;
- CAIEL, *La Femme et la Paix: Appel aux Mères Portugaises*, Imprensa Nacional, Lisboa, 1898;
- CANAS, V., BARROS, J. de, AMARAL, L., DUARTE, L., MIRANDA, J., MOREIRA, V. e BELEZA, L., *Um Passo Mais na Qualidade da Democracia, Democracia com Mais Cidadania*, Lisboa, INCM, 1998;
- CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, artigos 1.º a 107.º, Volume I, 4.º Edição revista, Coimbra Editora, 2007;
- CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, artigos 108.º a 296.º, Volume II, 4.º Edição revista, Coimbra Editora, 2010;
- CANOTILHO, J.J.G., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2017;
- CARDOSO DA COSTA, O Tribunal Constitucional português e o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, in *Ab uno ad omnes*, 75 Anos da Coimbra Editora, 1998;
- CARVALHO, J., FERNANDES, M.J., CAMÕES, P. e JORGE, S., *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses*, Ordem dos Contabilistas Certificados, 2017;
- CARVALHO, R. A., *A Assembleia Nacional no Pós-Guerra*, Porto, Afrontamento, 2002;
- CARVALHO, S. I. S. S., *Uma Democracia PRAlamentar? Retrato do funcionamento dos partidos políticos portugueses com representação parlamentar no período de 2009 a 2013*, Tese de Doutoramento, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2016, <http://ces.uc.pt/investigacao/projetos-de-investigacao/projetos-financiados/o-genero-do-direito-e-da-justica-de-familia>, acedido em 14 de julho de 2017;
- CASACA, S. F., *A Igualdade entre Mulheres e Homens e a Tomada de Decisão na Esfera Económica: o longo percurso dos instrumentos normativos*, *Revista do CEJ*, 1.º semestre(1), 2014, págs. 173-199;
- CELIS, K. and WOODWARD, A., *Flanders: Do It Yourself and Do It Better? Regional Parliaments as Sites for Democratic Renewal and Gendered Representation*, in MAGONE, J. (ed.) *Regional Institutions and Governance in the European Union*, Westport: Praeger, 2003, págs. 173-191.
- CHABAN, S., CONSUEGRA, L. J., ELTEN, H., GARDES, K., GREYMOND, O., GONZALEZ, O. e WOOLARD, C., *Regional Organizations, Gender Equality and the Political Empowerment of Women*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, obtido de <https://www.ida.int/publications/catalogue/regional-organizations-gender-equality-and-political-empowerment-women>, acedido em 15 de novembro de 2017;

- CHOPIN, I. e GERMAINE, C., *A Comparative Analysis of Non-discrimination Law in Europe 2015*, Luxemburgo, 2017, obtido de <https://doi.org/10.2838/080560>;
- CLARO, J. M., O Princípio da Igualdade, MIRANDA, J. (org.), *Nos dez anos da Constituição*, Lisboa, 1978, págs. 29-38;
- COBB e ELDER, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1972, p. 182, DOI: <https://doi.org/10.2307/1958664>, Published online by Cambridge University Press, acedido em 14 de agosto de 2014;
- CONOVER, P. J., Feminists and the Gender Gap, *Journal of Politics*, 50, 1998, págs. 985-1010;
- CONWAY, M. M., Women and political participation, *Political Science and Politics*, 34(2), 2001, págs. 321-3-233;
- COOK, E. A. e WILCOX, C., Feminism, and the Gender Gap – a second look, *Journal of Politics*, 53, 1991, págs. 1111-1121;
- CORREIA, A., MACHADO, J. E. M. M. e LOUREIRO (org.), Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Volume I – Responsabilidade entre Passado e Futuro, *Studia Iuridica 102, Ad Honorem – 6*, Coimbra Editora, 2012;
- CUTILEIRO, J., *A Portuguese Rural Society*, Oxford, Clarendon Press, 1971;
- CZUDNOWSKI, M. M., Political Recruitment, in GREENSTEIN, F. e POLSBY, N. W. (eds.), *Handbook of Political Science*, V. 2: Micropolitical Theory, Reading (MA), Addison-Wesley, 1975.
- DAHLERUP, D. e FREIDENVALL, L., Judging Gender Quotas: predictions and results, *The Policy and Politics*, 38(3), 2010, págs. 407-425;
- DAWSON, J., KERSLEY, R. e NATELLA, S., *The CS Gender 3000: The Reward for Change*, Crédit Suisse Research Institute, Zurique, 2016;
- DENNINGER, E., *Sicherheit/Vielfalt/Solidarität: Ethisierung der Verfassung?* in PREUSS, U. K. (ed.), Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen, Francoforte sobre o Meno, 1994;
- DIAZ, M. M. e MILLNS, S., Parity, Power and Representative Politics: The Elusive Pursuit of Gender Equality in Europe, *Feminist Legal Studies*, 12, págs. 279-302, 2004;
- DOWNS, C., *Revolution at the Grassroots: Community Organizations in the Portuguese Revolution*, Albany, State University of New York Press, 1989;
- DUARTE, M. L., Ações positivas de promoção do acesso das mulheres aos cargos políticos – direito comparado e prática política, *Democracia com mais cidadania*, Lisboa, 1998;
- DUVERGER, M., *Os partidos políticos*, Gradiva, 1980;

- DWORKIN, R., *Taking Rights Seriously*, London, 1977 in WALDRON (org.) *Theories of Rights*, Oxford, 1984;
- DWORKIN, R., *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2000;
- EANES, A. R., O Poder Local, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências da Universidade do Minho 2006, António Cândido Oliveira (coord.), Governo Civil do Distrito de Braga, 2007, pág. 167-173;
- EISENSTEIN, H., *Contemporary Feminist Thought*, Allen and Unwin, Sidney, 1984;
- EKSTRAND, L. E., e ECKERT, W. A., The Impact of Candidate's Sex on Voter Choice. *Western Political Quarterly*, 34 (1), 1981, págs. 78–87;
- ELLERBY, K., Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide by Mona Lena Krook, *Journal of Women, Politics & Policy*, 32(2), 2011, págs. 164-166;
- ESPÍRITO-SANTO, A., A Long Way to a Still-Imperfect Parity, EUI Working Papers, Law 2015/23 Department of Law, European University Institute, 2015;
- ESTEVES, J. M. V., *Dicionário de Educadores Portugueses*, Edições Asa, 2003, pág.1019 a 1025;
- EVELIN, J., The Politics of Advantage, *Australian Feminist Studies* (19), 1994;
- FERREIRA, F., Does Gender Matter for Political Leadership? The Case of U.S. Mayors, *Journal of Public Economics*, 112, págs. 24-39, 2014;
- FERREIRA, N. E. F. M., *A Câmara Corporativa no Estado Novo: Composição, Funcionamento e Influência*, Universidade de Lisboa, 2009;
- FERREIRA, V., Os paradoxos da situação das mulheres em Portugal, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 1999, págs. 199-227;
- FERREIRA, V., As mulheres portuguesas no mercado de trabalho: Iguais pelas leis e discriminadas pelas práticas, *Tripeiro: As Mulheres Portuguesas e o Séc. XXI*, 7ª série, Ano XX, 5-6, 2001;
- FIGUEIRAS, C. (coord.), Jornadas dos 40 anos do Poder Local, Associação de Estudos de Direito Regional e Local, Braga, 2017;
- FOLTON, S., Running Backwards and in High Heels: The Gendered Quality Gap and Incumbent Electoral Success, *Political Research Quarterly*, Vol. 65, Nr. 2, 2012, págs. 303-314;
- FONSECA, I. C. M., *Direito da Organização Administrativa – Roteiro Prático*, Almedina, Coimbra, 2012;
- FONSECA, I. C. M., Trabalho em Funções Públicas em Tempos de Crise: Que Direito(s)?, Atas das I Jornadas de Direito do Emprego Público, Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Norte, ISBN 978-989-98401-0-2, 2012;

- FRANCESCHET, S., *Women and Politics in Chile*, Boulder CO: Lynne Rienner, 2005;
- FRANCH, A. V. e CAMPÁ, S. G., *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Thomson Reuters, Aranzadi, Pamplona, 2018;
- FRANKLIN, M., European elections and the European voter, in RICHARDSON, J. J., *European Union: Power and Policy-Making*, Nova Iorque, Routledge, 2001;
- GARCIA, M. G., *Estudos sobre o princípio da Igualdade*, Almedina, 2005;
- GORJÃO, V., *Mulheres em Tempos Sombrios: Oposição Feminina ao Estado Novo*, Lisboa, ICS, 2002;
- GOUVEIA, J. B. *Direito da Igualdade social: fontes normativas*, Editora Vislis, ISBN 9787925201057 Lisboa, 2000;
- GOUVEIA, J. B., A quarta revisão da Constituição portuguesa, *Estudos de Direito Público*, Vol. I. Principia, Cascais, 2000;
- GOUVEIA, J. B., Regulação e Limites dos Direitos Fundamentais, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.º suplemento, Lisboa, 2001, p. 450 e ss.;
- GRAHAM, L. S. e WHEELER, D. L. (1983) *In Search of Modern Portugal: the Revolution & its Consequences*, Madison, WI, University of Wisconsin Press;
- HAFNER-BURTON, E. e POLLACK, M. A., Gender Mainstreaming and Global Governance, *Feminist Legal Studies*, Volume 10, Issue 3–4, 2002, págs. 285–298;
- HALIMI, G., Un référendum pour l'égalité. Femmes, le mauvais genre? *Le Monde diplomatique*, *Manière de Voir*, 44, 1999, págs. 70-72;
- HAMMOND, J. L., Worker Control in Portugal: the revolution and today, *Economic and Industrial Democracy*, 2, 1981, págs. 413-453;
- HAMMOND, J. L., Building Popular Power: Worker's and Neighborhood Movements in the Portuguese Revolution, *Monthly Review Press*, Nova Iorque, 1988;
- HART, M. e MURRAY, M., Local Development in Northern Ireland - The Way Forward: A Background Paper, *Northern Ireland Economic Council*, Belfast, 2000;
- HAYES, B. C., Gender, Feminism and Electoral Behavior in Britain, *Electoral Studies*, 16, 1997, págs. 203-216;
- HESPANHA, A. M., An Introduction to 19th Century Portuguese Constitutional and State History, *e-Journal of Portuguese History*, Vol. 2, n.º 2, 2004;
- HESPANHA, A. M., DO REINO À ADMINISTRAÇÃO INTERNA. HISTÓRIA DE UM MINISTÉRIO (1736-2012), ALMEIDA, P. T E SOUSA, P. S. (ORGS.), *ANÁLISE SOCIAL*, 224, LII (3.º), ISSN ONLINE 2182-2999/2017, 2017, PÁGS. 728-730;

- HESPANHA, A. M., *Guiando a Mão Invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Almedina, 2004;
- HOMERO, *Odisseia* (trad. Frederico Lourenço), Quezta, 2018, ISBN 9789897224386;
- INGLEHART, R. e NORRIS, P., *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change around the World*, Cambridge University Press, Nova Iorque, 2003;
- JANEIRO, J. e CARVALHO, R. V. (2011), Proposta de Sistemas de Selecção de Dirigentes Públicos: Dirigentes Profissionais e Prossectores do Interesse Público numa Administração Pública para o Século XXI, 8.º Congresso Nacional da Administração Pública, Desafios e Soluções, Instituto Nacional da Administração, I.P., <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/579/1/Proposta%20de%20sistema%20de%20selecao%20de%20dirigentes%20publicos.pdf> acedido em 05.04.2013;
- JEROME, B. e LEWIS-BECK, M. S., Is Local Politics Local? French Evidence, *European Journal of Political Research*, Vol. 35 (2), 1999, págs. 181-197;
- JERÓNIMO, P., Os Direitos Fundamentais na Constituição da República Democrática de Timor-Leste e na Jurisprudência do Tribunal de Recurso, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, Vol. III – Direito Constitucional e Justiça Constitucional, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2012, págs. 105-132;
- JHA, C. K. e SARANGI, S., Women and Corruption: What Positions Must They Hold to Make a Difference?, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 151, 2013, págs. 219-233;
- JONES, R.E., Decision-Making, *Political Studies*, 18, 1970, págs. 121-125;
- JORDÃO, A., Estudo sobre a Aplicação da Lei da Paridade no Projecto de Promoção da Cidadania e da Igualdade de Género, *Ex aequo*, 31, 2015, págs. 168-171;
- KANTER, R. M., Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women, *The American Journal of Sociology*, 82(5), 1977, págs. 965-990;
- KEAN, J., *The Life and Death of Democracy*, Simon and Schuster, London, 2009, pág. 676;
- KITTILSON, M. C., *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Electoral Office in Contemporary Western Europe*, Columbus OH: Ohio State University Press, 2006;
- KROOK, M. L., Candidate Gender Quotas: A Framework for Analysis, *European Journal of Political Research*, n.º 46, 2007, págs. 367-394;
- KROOK, M. L., *Quotas for women in politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, New York: Oxford University Press, 2009;

- KROOK, M. L., Why are Fewer Women than Men Elected? Gender and the Dynamics of Candidate Selection, *Political Studies Review*, 8, págs. 153-168, 2010;
- KROOK, M. L., Beyond Supply and Demand: a Feminist Institutional Theory of Candidate Selection, *Political Research Quarterly*, n.º 63, 2010, págs. 707-720;
- KROOK, M. L., LOVENDUSKI, J. e SQUIRES, J., Gender Quotas and Models of Political Citizenship, *British Journal of Political Science*, 39, 2009, págs. 781-803;
- LAMAS, R. W. N., *Mulheres para além do seu tempo*, Bertrand, 1995;
- LANSKI, M., GHOSH, J., MÉDA, D. e RANI, U., Women, Gender and Work, *International Labour Review*, Vol. 2, 2017;
- LAWLESS, J. L. e FOX, R. L., *It Takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*, New York: Cambridge University Press, 2005;
- LEITÃO, M. S. D. N., *Homens em licença parental inicial partilhada. A perspetiva do pai e da empresa*, Universidade Nova de Lisboa, 2018;
- LOPES, D., O princípio a não discriminação em razão do sexo, *Temas de Integração*, Vol. IV, nº 8, Almedina, Coimbra, 1999;
- LOVENDUSKI, J. e NORRIS, P. (eds.), *Gender and Party Politics*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications, Ltd., 1993;
- LOVENDUSKI, J., The Supply and Demand Model of Candidate Selection: Some Reflexions. *Government and Opposition*, 51(3), 2016, págs. 513–528;
- MACEDO, E., O Discurso de Penélope, O Direito à governação paritária como novo parâmetro da efetivação da igualdade entre mulheres e homens. O poder local português como poder para-paritário, 2019, disponível em www.apmj.pt - Prémio Teresa Rosmaninho 2019;
- MACHADO, J. B., *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade da Constituição de 76*, Coimbra, 1982;
- MACHADO, J., *Direito Internacional Público*, 3ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2006;
- MADUREIRA, C. e FERRAZ, D., As Configurações Político-Administrativas e a Selecção de Dirigentes – O caso da administração pública portuguesa, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 63, 2010, págs. 51-69;
- MADUREIRA, C. e FERRAZ, D., Evaluation of Training of Public Managers in the Context of the Portuguese Public Administration, European Group of Public Administration Conference, Toulouse, 2010, http://www.pa-education.eu/public/upload/papers/6/2010_Madureira-Ferraz.pdf acedido em 05.04.2013;

- MADUREIRA, C. e RODRIGUES, M., A Administração Pública do Século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa, *Comportamento Organizacional e Gestão*, 2 (12), 2006, págs. 153-171;
- MADUREIRA, C., Profissionalização e Avaliação dos Dirigentes de Topo na Administração: o Caso de Portugal, 8.º Congresso Nacional da Administração Pública, Desafios e Soluções, Instituto Nacional da Administração, I.P., 2011;
<http://repap.ina.pt/bitstream/10782/573/1/Profissionalizacao%20e%20avaliacao%20dos%20Dirigentes%20de%20topo%20.pdf> acedido em 05.04.2013;
- MAJOR, M. J. e VIEIRA, R. (org.), Investigação Qualitativa em Contabilidade, *Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática*, Escolar Editora, 134-163, 2009;
- MARTINS, M. e TEIXEIRA, C., *O funcionamento dos partidos e a participação das mulheres na vida política e partidária em Portugal*. Lisboa: CIDM, 2005:
- MC BRIDE, D. E., STESON, D, e MAZUR, A., *Comparative State Feminism*, Sage Publications, Universidade de Michigan, 1995, ISBN 0803958293, 9780803958296;
- MELO, A. B. De, Democracia e utopia (reflexões), *Humanística e Teologia*, ISSN 0870-080X. Tomo I, Fasc. 1., 1980, págs. 11-56;
- MELO, A. B., O Poder Local na Constituição da República Portuguesa em 1976, in 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho, António Cândido Oliveira (coord.), Governo Civil do Distrito de Braga, 2007, pág. 11-27;
- MIGUÉIS, J., LUÍS, C., ALMEIDA, J., BRANCO, A., LUCAS, A. e RODRIGUES, I., *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais Anotada e Comentada*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2017.
- MIGUÉIS, T. A., P., A gestão da legitimidade: a administração eleitoral (1820-2011), in Almeida, P. T., e Sousa, P. S. (coord.), *Do Reino à Administração Interna: História de um Ministério (1736-2012)*, Lisboa, Imprensa Nacional, 2015, págs. 197-236;
- MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Organização Económica, Organização do Poder Político, Artigos 80.º a 201.º, Coimbra Editora, 2006;
- MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Organização do Poder Político, Garantia e Revisão da Constituição, Disposições Finais e Transitórias, Artigos 202.º a 296.º, Coimbra Editora, 2007;
- MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Introdução Geral, Preâmbulo, Artigos 1.º a 79.º, Coimbra Editora, 2010;

- MIRANDA, J., Constituições portuguesas, in *Polis*, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Vol. I, 1983, págs. 1169- 1180;
- MIRANDA, J., Igualdade Princípio da, in *Polis*, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Vol III, Lisboa, 1986, p. 402 - 410;
- MIRANDA, J., A Igualdade de Sufrágio Político da Mulher (A propósito da Lei n.º 2137, de 26 de Dezembro de 1968), *Estudos de Direito Eleitoral*, Lex Edições, Lisboa, 1995, págs. 9-15;
- MIRANDA, J., *Direitos do Homem – Principais Textos Internacionais*, 2.ª ed., Lisboa, Petrony, 1989;
- MIRANDA, J., Igualdade e participação política da mulher, *Democracia com mais cidadania: a questão da igualdade na participação política*, Lisboa, 1998;
- MIRANDA, J., *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3ª edição, Coimbra Editora, 2000;
- MIRANDA, J., O Poder Local na Assembleia Constituinte, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências da Universidade do Minho 2006, António Cândido Oliveira (coord.), Governo Civil do Distrito de Braga, 2007, pág. 177-189;
- MIRANDA, J., *Curso de Direito Constitucional, Estado e Constitucionalismo. Constituição. Direitos Fundamentais*. Universidade Católica Editora, Lisboa, 2016;
- MONTEIRO, R., A Política de Quotas em Portugal: o Papel dos Partidos Políticos e do Feminismo de Estado, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 107 (92), págs. 31-50, 2011;
- MONTEIRO, R., SALEIRO, S. e MÚRIA, C., *Guia para a Integração a Nível Local da Perspetiva de Género Violência no Trabalho*, LOPES, M. e FERREIRA, V. (coord.), Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (ed.), 2016.
- MOREIRA, T. C., *Igualdade e não Discriminação*, Almedina, 2013, ISBN 9789724052847;
- MOREIRA, V., A IV Revisão Constitucional e a Igualdade entre homens e mulheres, *BFDC*, LXXIV, 1998;
- MOREIRA, V., O artigo 109.º da CRP e a igualdade de homens e mulheres no exercício de direitos cívicos e políticos, in *Democracia com mais Cidadania*, INCM, 1998.
- MOREIRA, V., *Participação política das mulheres: do sufrágio à paridade*, Coimbra Editora, 2005;
- NEVES, H. e CALADO, M., *O Estado Novo e as mulheres: O Género como Investimento Ideológico e de Mobilização*, Biblioteca Museu República e Resistência, Lisboa, 2001;
- NOHLEN, D., Two incompatible Principles of representation, in LIJPHART, A. e GROFMAN, B (orgs.), *Choosing an electoral system: issues and alternatives*, Praeger, 1984, págs. 83-90;
- NOHLEN, D., *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*, Horizonte, 2007;
- NORRIS, P. e INGLEHART, R., Women and Democracy: cultural obstacles to equal representation, *Journal of Democracy*, 12, 2001, págs. 126-140;

- NORRIS, P., LOVENDUSKI, J. e GEDDES, A., Reforming the Candidate Selection Process, *Contemporary Record*, 4, 1991;
- NORRIS, P., VALLANCE, E. e LOVENDUSKI, J., Do Candidates Make a Difference? Gender, Race, Ideology and Incumbency, *Parliamentary Affairs*, October 1992, págs. 469-517;
- NOVAIS, J. R., *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático*, Coimbra Editora, 2012;
- NOVAIS, J. R., *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011.
- NUNES, P., Participação das Mulheres na Política Autárquica em Portugal nos Últimos 25 Anos (1982 a 2005): especial relevo para as mulheres eleitas para a presidência dos órgãos, *Enfoques*, VI (January 2008), págs. 11-34, 2008;
- OAKLEY, A., *Sex, Gender and Society*, T. Smith Ed., Londres, 1972;
- OLIVEIRA, A. C. (coord.), 30 anos do Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências, Escola de Direito da Universidade do Minho e Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Governo Civil do Distrito de Braga (ed.), Braga, 2006;
- OLIVEIRA, A. C. e BATALHÃO, C. J. (coord.), Jornadas dos 40 anos do Poder Local, Associação de Estudos de Direito Regional e Local, Braga, 2017;
- OLIVEIRA, A. C., *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, 1993;
- OLIVEIRA, A. L., *Dicionário de Mulheres Célebres*, Lello & Irmão Editores, 1981;
- OLIVEIRA, C., As assembleias das autarquias locais e o bom funcionamento da Administração Pública, in *Direito Regional e Local*, n.º 19 Julho/Setembro, 2012;
- OPELLO, K. A. R., *Gender Quotas, Parity Reform and Political Parties in France*, New York: Lexington, 2006;
- OSÓRIO, A. C., *45 Mulheres Portuguesas*, Lisboa, Livraria Editora Viúva Tavares Cardoso, 1905;
- OSÓRIO, A. C., *A Educação Cívica da Mulher*, Lisboa, Typographia Liberty, 1908;
- PAGLIA, C., *Mulheres Livres, Homens Livres. Sexo, Género, Feminismo*, Lisboa, Quezta Editores, 2018;
- PATEMAN, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970;
- PAYNE, S., How can gender equity be addressed through health systems?, Organização Mundial de Saúde, 2009;
- PERISTA, H. e SILVA, A., *The Role of Municipalities in promoting Gender Equality in Local Life*, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 2009;

- PERISTA, H. e SILVA, A., *Igualdade de Género na Vida Local. O Papel dos Municípios na sua Promoção*, CITE Ed., Lisboa, 2009;
- PETERS, A., *Women, quotas, and constitutions: A comparative study of affirmative action for women under American, German, EC, and international law*, The Hague: Kluwer Law International, Boston, 1999, ISBN-10: 9041197087;
- PHILIPS, A. (1995) *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race*, New York: Oxford University Press;
- PHILIPS, A., *Engendering Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1991;
- PINHEIRO, A. S., A capacidade eleitoral no direito português de 1820 a 1974, disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/trabalho_capacidade_eleitoral.pdf , acedido em 10 de abril de 2017;
- PINTO, P. M., Autonomia privada e discriminação, *Est. Hom. ao Conselheiro José Manuela Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, 2003;
- PINTO, P. M., O Direito ao Livre Desenvolvimento da Personalidade, Portugal-Brasil ano 2000 – Tema Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra, 1999;
- PIRES, F. L., *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Almedina, 1997, ISBN: 9789724010496;
- PITKIN, H. F., *The Concept of Representation*, Berkeley CA: University of California Press, 1967;
- POLLITT, C., *Managerialism and the Public Services*, Second Edition, Blackwell Publishers, Oxford, 1993, ISBN 0-631-18837-1;
- RADBRUCH, G., *Rechtsphilosophie II*, trad., Filosofia do Direito, Coimbra, 1953;
- RAPOSO, V. L. C., *O Poder de Eva. O Princípio da Igualdade no Âmbito dos Direitos Políticos. Problemas Suscitados pela Discriminação Positiva*, Almedina, 2004;
- RATO, H., MADUREIRA, C., ALEXANDRE, H., RODRIGUES, M. e OLIVEIRA, T., *A Igualdade de Género na Administração Central Portuguesa*, Almedina, Coimbra, 2007;
- RATO, H., MADUREIRA, C., ANJOS, C., FERRAZ, D., ALEXANDRE, H., GUERREIRO, J. e GRAÇA, P., Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus, 2007, obtido de <https://dgaep.gov.pt>, acedido em 14 de maio de 2014;
- REIF, K. e SCHMITT, H., Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, *European Journal of Political Research*, Vol. 8 (1), 1980, págs. 3-44;
- ROUSSEAU, D., Los Derechos de la Mujer y la constitución francesa, *Mujer y Constitución en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (ed.), 2000, ISBN 84-259-1109-5;

- RUBIO-MARÍN, R., The Achievement of Female Suffrage in Europe: on Women's Citizenship, *International Journal of Constitutional Law*, 12 (1), págs. 4-34, 2014;
- SANCHEZ, C. J., *Las Mujeres en los Conflictos Armados: conflicto, processo de paz y postconflicto*, Málaga, 2015;
- SANDBERG, S., *Lean In: Women, Work, and the Will to Lead*, Ebury Press, 2015;
- SANTOS, M. H. e AMÂNCIO, L., Resistências à Igualdade de Género na Política, *Ex Aequo*, n.º 25, p. 45-58;
- SANTOS, M. H. e ESPÍRITO-SANTO, A., A Participação das Mulheres na Política – um olhar especial ao poder local, *Divulgar* (CIG), obtido de <https://www.cig.gov.pt/2017/09/a-participacao-das-mulheres-na-politica-um-olhar-especial-ao-poder-local>, 2017;
- SANTOS, M. H. e ESPÍRITO-SANTO, A., Para Além dos Números: Transformações de Género Associadas à Lei da Paridade, *Journal of Studies on Citizenship and Sustainability*, 2017;
- SANTOS, M. H., Género e Política: factores explicativos das resistências à Igualdade, Repositório ISCTE, obtido de https://repositorio.iscte-iul.pt/bistream/10071/4421/1/TESE_DOUTORAMENTO_Maria_Helena_Santos.pdf;
- SARAIVA, A. P., Liderança Política no Feminino. As Presidentes de Câmara no Poder Local em Portugal, *Faces de Eva*, 37, 2017, págs. 41-61;
- SAWER, M., The Representation of Women in Australia: meaning and make-believe, in *Parliamentary Affairs*, 55, 2002, págs. 5-18;
- SCHLOZMAN, K. L. e BURNS, N., Gender and citizen participation: is there a different voice?, *American Journal of Political Science*, 39, 1995, págs. 267-293;
- SCHWINDT-BAYER, L. A. e MISHLER, W., An Integrated Model of Women's' Representation, *Journal of Politics*, 67(2), 2005, 407-428;
- SEQUEIROS, P., Sala de Leitura Feminina: um espaço segregado na Biblioteca, *Esquerda*, 2013;
- SHLOZMAN, K. L., BURNS, N. e VERBA, S., Gender and the Pathway to Participation, *Journal of Politics*, 56, 1994;
- SILVA, M. R. T., A Formação de Portugal Contemporâneo: 1900-1980 (Volume II): Comunicações ao colóquio organizado pelo Gabinete de Investigações Sociais, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1982;
- SILVA, M. R. T., Feminismo em Portugal na Voz de Mulheres Escritoras do Início do Século XX, *Análise Social*, Terceira Série, Vol. 19, n.º 77/79, págs. 875-907, 1983;

- SINCLAIR, A., Not Just Adding Women in: Women re-making Leadership, Melbourne Business School, Bepress, Melbourne, 2013, obtido em https://works.bepress.com/amanda_sinclair/6, acessado em 14 de novembro de 2015;
- SINESCU, M. C. e ONISOR, M. D., Code Setting Trends in Electoral Matters – Code of Good Practice in Electoral Matters, *Challenges of the Knowledge Society. Criminal Law*, Venice, 2002, págs. 128-132;
- SOARES, M., O Poder Local, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências da Universidade do Minho 2006, António Cândido Oliveira (coord.), Governo Civil do Distrito de Braga, 2007, pág. 270-275;
- SOLINAS, M., *Ius Commune Europaeum, Legal Evolution and Hybridisation*, Intersentia, 2014, p. 247, doi:10.1017/9781780685359.018.
- STUDLAR, D. T., e MCALLISTER, I., Political Recruitment to the Australian Legislature: Toward an Explanation of Women’s Electoral Disadvantages. *Western Political Quarterly*, 44(2), 1991, págs, 467–485;
- TAVARES, M., *Movimentos de Mulheres em Portugal: Décadas de 70 e 80*, Lisboa, Livros Horizonte, 2000;
- TAVARES, S., RODRIGUES, M. J., FEIJÓ DA SILVA, J., Perfil do Autarca. Caracterização dos Eleitos Locais 2009. *Revista de Assuntos Eleitorais*, Edição Especial, Cadernos de Administração Interna, MAI, Lisboa, 2014;
- TCHAKALOFF, C., Égalité et Accion Positive en Droit Européen, *Pouvoirs*, n.º 82, 1997, págs. 91-103;
- TOGEBY, L., Political implications of increasing numbers of women in the labour force”, *Comparative Political Studies*, 27, 1994, págs. 211-240;
- TORRES, A. (coord.), PINTO, P. C., COSTA, D., COELHO, B., MACIEL, D., e THEODORO, E., *Igualdade de Género ao Longo da Vida, Portugal no Contexto Europeu*, Fundação Francisco Manuel dos Santos (Ed.), Lisboa, 2018, ISBN 978-989-8863-98-0;
- TORRES, A. (coord.), Costa, D., Sant’Ana, H., Coelho, B. e Sousa, I., *Assédio Sexual e Moral no Local de Trabalho*, CITE, 2016;
- VAIS, R. e FERREIRA, V. (coord.), *Guia para a Integração a Nível Local da Perspetiva de Género*, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Ed. Coimbra, 2016;
- VAN DER KOLK, H., Sistemas Eleitorais Locais na Europa Ocidental, *Análise Social*, 177, págs. 847-864, 2005;

- VARGAS, A., Mulheres na Assembleia Nacional (1933/1974), *Revista de Assuntos Eleitorais*, 6, 2000, págs. 43-62;
- VIEGAS, J. M. L. e FARIA, S., *As Mulheres na Política*, Oeiras, Celta Editora, 2001;
- VIEIRA DE ANDRADE, J. C., *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2001;
- VIEIRA DE ANDRADE, J. C., *Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais da Pessoa*, in Nova Cidadania, Ano III, Número 12, Abril/Junho 2002, págs. 33-39.
- WELCH, S., Women as political animals? A test of some explanations for male-female political participation differences, *American Journal of Political Sciences*, 21, 1977, págs. 711-730;
- WHITTICK, A., *Women into Citizen*, London, Athenaeum, 1979.

Outras Referências:

- ALIANÇA PARA A DEMOCRACIA PARITÁRIA, *Afinal o que é a Democracia Paritária?* Lisboa, Aliança para a Democracia Paritária, 1999;
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Debates Parlamentares, Assembleia Constituinte, <http://debates.parlamento.pt/outrasInformacoes/r3/dac/deputados-constituintes>, acessido em 01.02.2018;
- AUSTRALIAN LOCAL GOVERNMENT WOMEN'S ASSOCIATION, *50:50 Vision, A National Program for Gender Equality in Local Governments*;
- BARCELONA TRACTION LIGHT AND POWER LTDA (BÉLGICA v. ESPANHA) (1962-1970), *Recueil des Arrêts de la Cour*, 1970, p. 32;
- CARTA ÁRABE DE DIREITOS HUMANOS, *Human Rights Law Journal*, 1997, 18, p. 151;
- CIG, *Igualdade de Género em Portugal 2014*, in <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2016/03/Igualdade-de-G%C3%A9nero-em-Portugal-2014.pdf>, acessido em 15.12.2015;
- CIG, *Igualdade de Género em Portugal 2017*, in <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/03/Igualdade-de-G%C3%A9nero-em-Portugal-2017.pdf>, acessido em 15.12.2018;
- CITE, *Relatório sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional 2016*, <http://cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/Relat%C3%B3rio%202016%20Lei%2010%202001.pdf>, acessido em 23 de junho de 2017;
- CNE, *Eleições Autárquicas 1976*, <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-1976>, acessido em 18 de dezembro de 2018;
- CNE, *Eleições Autárquicas 1979*, <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-1979>, acessido em 18 de dezembro de 2018;
- CNE, *Eleições Autárquicas 1982*, <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-1982>, acessido em 18 de dezembro de 2018;
- CNE, *Eleições Autárquicas 1985*, <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-1985>, acessido em 18 de dezembro de 2018;
- CNE, *Eleições Autárquicas 1989*, <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-1989>, acessido em 18 de dezembro de 2018;

CNE, Eleições Autárquicas 1993, <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-1993>, acessado em 18 de dezembro de 2018;

CNE, Eleições Autárquicas 1997, <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-1997>, acessado em 18 de dezembro de 2018;

CNE, Eleições Autárquicas 2001, <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2001>, acessado em 18 de dezembro de 2018;

CNE, Eleições Autárquicas 2005, <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2005>, acessado em 18 de dezembro de 2018;

CNE, Eleições Autárquicas 2013, <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2013>, acessado em 18 de dezembro 2018;

CNE, Eleições Autárquicas 2017, <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2017>, acessado em 26 de junho de 2018;

COLIGAÇÃO PORTUGAL À FRENTE, Programa Eleitoral, 2015, p. 1-150;

COMISSÃO EUROPEIA, Carta das Mulheres, 2010, obtido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:em0033>, acessado em 2 de abril de 2013;

COMISSÃO EUROPEIA, Empenhamento Reforçado na Igualdade de Mulheres e Homens. Uma Carta das Mulheres, Agenda, 2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52010DC0078>, acessado em 18 de setembro de 2014;

COMISSÃO EUROPEIA, Estratégia para a Igualdade de Mulheres e Homens 2010-2015, 2010, obtido de <https://doi.org/10.2767/71254>, acessado em 18 de setembro de 2014;

COMISSÃO EUROPEIA, The Role of Men in Gender Equality – European Strategies and Insights, 2012, obtido de <https://doi.org/10.2838/14738>, acessado em 9 de outubro de 2014;

COMISSÃO EUROPEIA, Women and Men in Leadership Positions in the European Union, 2013, obtido de <https://doi.org/10.2838/50821>, acessado em 9 de outubro de 2014;

COMISSÃO EUROPEIA, Gender Equality Report 2015, obtido de http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/annual_reports/160307_factsheet_gender_equality_2015_final_en.pdf, acessado em 4 de abril de 2017;

COMISSÃO EUROPEIA, Compromisso Estratégico para a Igualdade de Género 2016-2019, 2015, obtido de <https://doi.org/10.2838/454429>, acessado em 17 de janeiro de 2016;

COMISSÃO EUROPEIA, Relatório sobre a aplicação da Recomendação da Comissão relativa ao reforço do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres através da transparência,

2017, Obtido de [http://cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/Relatório igualdade de remuneração.pdf](http://cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/Relatório%20igualdade%20de%20remunera%C3%A7%C3%A3o.pdf), acedido em 24 de janeiro de 2018;

COMISSÃO EUROPEIA, Gender Balance in Decision-Making Positions, 2017, obtido de https://ec.europa.eu//info/stratagy/justice-and-fundamental-rights/discrimination/gender-equality/gender-balance-decision-making-positions_en, acedido em 24 de janeiro de 2018;

COMISSÃO EUROPEIA, *Relatório sobre a Aplicação da Recomendação da Comissão relativa ao reforço do princípio da Igualdade de remuneração entre homens e mulheres através da transparência*, 2017, obtido de [https://cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/Relatorio igualdade de remuneração.pdf](https://cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/Relatorio%20igualdade%20de%20remunera%C3%A7%C3%A3o.pdf), acedido em 15 de março de 2018;

COMISSÃO EUROPEIA, Women and Men in Decision-Making/Gender Statistics Database/EIGE, 2017, obtido de <https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm>, acedido em 24 de janeiro de 2018;

COMISSÃO EUROPEIA, *Report on Equality between Women and Men in the EU 2017*, obtido de <https://doi.org/10.2838/52591>, acedido em 15 de março de 2018;

COMISSÃO EUROPEIA, 2018 Report on Equality Between Women and Men in the EU, 2018, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/950dce57-6222-11e8-ab9c-01aa75ed71a1>, acedido em 19 de janeiro de 2019;

COMISSÃO EUROPEIA, Relatório Anual sobre Igualdade entre Homens e Mulheres na União Europeia 2019, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019;

COMISSÃO RECENTEADORA ELEITORAL, Acta do Acto Eleitoral para a Assembleia Constituinte do Círculo n.º 34 da Freguesia de Lisboa Oriental, 1911;

COMITÉ DAS REGIÕES, Relatório Anual sobre a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens na União Europeia (2000), 2002;

COMITÉ DE MINISTROS DO CONSELHO DA EUROPA, Recomendação Rec(2003)3 sobre Participação Equilibrada de Mulheres e Homens na Tomada de Decisão Política e Pública, (Vol. 53), 2003, obtido de <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>, acedido em 25 de fevereiro de 2014;

CONSELHO DA EUROPA, Convenção Europeia dos Direitos do Homem, 1950, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf, acedido em 25 de fevereiro de 2014;

CONSELHO DA EUROPA, Recomendação Rec(2007)17 do Comité de Ministros dos Estados-Membros sobre Normas e Mecanismos para a Igualdade de Género, 2017, <https://www.cig.gov.pt/wp->

- content/uploads/2017/06/Rec-CoE_Normas-e-Mecanismos-para-Ig_2007.pdf, acessado em 15 de novembro de 2018;
- CONSELHO DA EUROPA, Parity Democracy: a far cry from reality, Estrasburgo, 2010, <https://rm.coe.int/1680591672>, acessado em 25 de fevereiro de 2014;
- CONSELHO DA EUROPA, Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties, Estrasburgo, 2015, obtido de [https://www.venice.coe.int/webinars/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2015\)020-e](https://www.venice.coe.int/webinars/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2015)020-e), acessado em 8 de março de 2016;
- CONSELHO DA EUROPA, Gender Equality Glossary, 2016, <https://eige.europa.eu/thesaurus/browse>, acessado em 12 de julho de 2017;
- CONSELHO DA EUROPA, Achieving Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision-Making: a Gender Equality and Democratic Requirement, 2017, <https://www.coe.int/en/web/genderequality/balanced-participation>, acessado em 9 de abril de 2018;
- CONSELHO DA EUROPA, Balanced Participation of Women and Men in Decision-Making. Analytical Report – 2016 data, 2017, obtido de <https://rm.coe.int/analytical-report-data-2016-1680751a3e>, acessado em 9 de abril de 2018;
- CONSELHO DA EUROPA, Council of Europe Gender Equality Strategy 2018-2023, <https://rm.coe.int/strategy-en-2018-2023/16807b58eb>, acessado em 22 de março de 2019;
- CONSELHO DA EUROPA, Recomendações do Conselho de Europa sobre representação das mulheres a nível regional e local, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2946691&SecMode=1&DocId=2388944&Usage=2>, acessado em 28 de junho de 2016;
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Diretiva n.º 2004/113/EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0113>, acessado em 4 de novembro de 2014;
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Pacto Europeu para a Igualdade de Homens e Mulheres (2011-2020), *Jornal Oficial da União Europeia*, 1, págs. 1-7, 2011;
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Conclusões do Conselho, de 7 de março de 2011, sobre Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres (2011-2020), *Jornal Oficial da União Europeia*, 155, de 25.5.2011, p. 10;

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Conclusões do Conselho 14551/18, 2018, obtido de <https://weekly.cnbnnews.com/news/article.html?no=124000>, acedido em 19 de janeiro de 2019;

CONSELHO DOS MUNICÍPIOS E REGIÕES DA EUROPA, A Carta Europeia para a Igualdade entre Homens e Mulheres na Vida Local, Written by CEMR in the framework of the Vth community action programme for equality of women and men, https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charte_egalite_pt.pdf, 2006, acedido em 14 de dezembro de 2017;

COUNCIL OF EUROPE WORLD FORUM FOR DEMOCRACY, Gender Equality: Whose Battle?, Strasbourg, France, 2018, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/world-forum-for-democracy-strasbourg-19-21-november-2018-gender-equality-whose-battle->, acedido em 8 de fevereiro de 2019;

CPLP, Declaração Constitutiva da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, 1996, obtido de [http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos Essenciais/DeclaraoConstitutivaCPLP.pdf](http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos_Essenciais/DeclaraoConstitutivaCPLP.pdf), acedido em 12 de maio de 2014;

CPLP, Declaração de Lisboa, 2010, https://www.sg.mai.gov.pt/RelacoesInternacionais/OrganizacoesMultilaterais/CPLP/Documents/I_Forum_Declaracao_de_Lisboa.pdf, acedido em 12 de maio de 2014 ;

CPLP, Declaração de Maputo, 2012, http://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/redes/ambiente/2014_04_11_Declaracao_Maputo_versao_final.pdf, acedido em 12 de maio de 2014;

CPLP, Declaração de Dili, 2016, <http://www.cecplp.org/declaraccedilatildeo-de-diacuteli.html>, acedido em 8 de março de 2017;

CPLP, Plano de Acção para a Promoção da Igualdade e Equidade de Género (2016/2018), 2016;

CPLP, Declaração de Brasília, 2017, <https://www.cplp.org/id-4192.aspx?PID=10009&M=NewsV2&Action=1&NewsId=5679>, acedido em 2 de outubro de 2018;

CPLP, Plano de Acção para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres (2017-2020), 2017, https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/11/PLANO-DE-A%C3%87%C3%83O_2017-2020.pdf, acedido em 2 de outubro de 2018;

CPLP, Resolução de Santa Maria sobre Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres e Meninas, XII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, XXIII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, 2018, 2018 <https://www.cplp.org/id->

- 4447.aspx?Action=1&NewsId=5914&M=NewsV2&PID=10872, acedido em 4 de março de 2019;
- DGAEP, A Década – Emprego Público em Números, 1996-2005, http://www.dgaep.gov.pt/upload//OBSEP/Decada/Decada_EP_1996-2005.pdf acedido em 2 de junho de 2014;
- DGAEP, Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público em Países Europeus, 2007, <http://www.dgaep.gov.pt/upload/homepage/Relatoriofinal.pdf>, acedido em 2 de junho de 2014;
- DGAEP, A Década, Emprego Público em Números, 1996-2005, OBSEP Dezembro 2009, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, https://www.dgaep.gov.pt/upload/OBSEP/Decada/Decada_EP_1996-2005.pdf, acedido em 2 de junho de 2014;
- DGAEP, Síntese Estatística do Emprego Público, 1.º trimestre de 2012, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), Departamento de Estatística do Emprego Público (DEEP), http://www.dgaep.gov.pt/upload/DEEP/DGAEP_SIEP_2012_T1_15052012.pdf acedido em 2 de junho de 2014;
- DGAEP, Síntese Estatística do Emprego Público, 2.º trimestre de 2012, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), Departamento de Estatística do Emprego Público (DEEP), http://www.dgaep.gov.pt/upload//DEEP/DGAEP_SIEP_2012_T2_15082012.pdf acedido em 2 de junho de 2014;
- DGAEP, Síntese Estatística do Emprego Público, 3.º trimestre de 2012, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), Departamento de Estatística do Emprego Público (DEEP), http://www.dgaep.gov.pt/upload/DEEP/DGAEP_SIEP_2012_T3_15112012.pdf acedido em 2 de junho de 2014;
- DGAEP, Síntese Estatística do Emprego Público, 4.º trimestre de 2012, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), Departamento de Estatística do Emprego Público (DEEP), http://www.dgap.gov.pt/upload//DEEP/SIEP4T2012/DGAEP_SIEP_2012_T4_15022013.pdf acedido em 2 de junho de 2014;
- DGAEP, O Modelo de Organização e Duração do Tempo de Trabalho na Administração Pública, Análise Comparada dos 27 Estados-Membros da EU, 2013, https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Estudo_Horarios_Trabalho_AP_EM_2013.pdf, acedido em 2 de junho de 2014;

DGAEP, O modelo de organização e duração do tempo de trabalho na administração pública. Análise comparada dos 27 Estados-membros da União Europeia, http://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Estudo_Horarios_Trabalho_AP_EM_2013.pdf acessado em 2 de junho de 2014;

DGAI, Perfil do Autarca 2013, Ministério da Administração Interna, Lisboa, 2014, <https://www.sg.mai.gov.pt/AdministracaoEleitoral/Publicacoes/SociologiaEleitoral/Documents/Perfil%20do%20Autarca2013.pdf>, acessado em 5 de julho de 2015;

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE n.º 37, de 27 de Agosto de 1975;

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, 14 de janeiro de 1976, págs. 3369-3371;

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, n.ºs 103, 104, 105 e 106, Volume IV, págs. 3324-3438;

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, V legislatura, 2ª sessão legislativa, 2ª série, n.º 61-RC, ata n.º 59, págs. 1909-1911;

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, V legislatura, 2ª sessão legislativa, 2ª série, n.º 62-RC, ata n.º 60, págs. 1926-1927;

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 2017, <https://www.dn.pt/portugal/interior/novos-militantes-do-psd-sao-mais-do-dobro-dos-do-ps-5621825.html>, acessado em 24 de janeiro de 2018;

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, <https://www.dn.pt/poder/interior/mulher-coronel-e-a-nova-diretora-do-hospital-das-forcas-armadas-9628416.html>, acessado em 31 de agosto de 2018;

DINAMIA – CET, *Estudo sobre a Aplicação da Lei da Paridade do Projecto de Promoção da Cidadania e da Igualdade de Género*, 2011;

EIGE, The Involvement of Men in Gender Equality Initiatives in the European Union Study Report, 2012, obtido de <https://doi.org/10.2839/48546>, acessado em 2 de junho de 2014;

EIGE, Database on Women and Men in Decision-Making, <https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm>, acessado em 14 de dezembro de 2018;

EIGE, Gender Equality Index 2015, <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2015-measuring-gender-equality-european-union-2005-2012-report>, acessado em 13 de março de 2016;

EIGE, Economic Benefits of Gender Equality in the European Union – Overall Economic Impacts of Gender Equality, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2017, obtido de <https://doi.org/10.2839.96823>, acessado em 15 de outubro de 2018;

- EIGE, The European Pillar of Social Rights as an Opportunity for Gender Equality in the EU, 2017, <https://eige.europa.eu/publications/european-pillar-social-rights-opportunity-gender-equality-eu-eiges-recommendations>, acessado em 15 de outubro de 2018;
- EIGE, *The Gender Equality Index 2017: Measuring Gender Equality in the European Union 2005-2015*, 2017, obtido de <http://eige.europa.eu/gender-equality-index>, acessado em 17 de janeiro de 2019;
- EIGE, Women and Man in Decision-Making, 2017, obtido de https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_parl_wmind_regall_ass, acessado em 14 de dezembro de 2018;
- EIGE, Study and Work in the EU: Set apart by Gender. Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States, EIGE Ed., Vilnius, 2018, obtido de <https://doi.org/10.2839/41595>, acessado em 8 de outubro de 2019;
- FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES, Getting to 30% by 2026, Ottawa, 2012, obtido de http://iknowpolitics.org/sites/default/files/getting_to_30_percent_by_2026_en.pdf, acessado em 2 de junho de 2014;
- FORUM ECONÔMICO MUNDIAL, Calculadora de Desigualdade de Gênero no Mundo – BBC Brasil, 2017, obtido de http://www.bbc.com/portuguese/videos_e_fotos/2015/11/151118_100w_calculator_vj_2015, acessado em 13 de março de 2016;
- GATT, S., Project VS2006/0322 Taking Gender Equality to Local Communities, 2005, acessado em 12 de julho de 2014;
- GENDER EQUITY IN LOCAL GOVERNMENT PARTNERSHIP, Why Gender Matters. Ten Ways Local Governments can Advance Gender Equality, *Women & Politics*, 1996, obtido de https://doi.org/10.1300/J014v17n01_02, acessado em 12 de julho de 2014;
- GOVERNO DE PORTUGAL, Documento Verde da Reforma da Administração Local, “Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política”, in http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf, acessado em 4 de março de 2018;
- ILO, Employers’ Organizations taking the lead on gender equality: Case studies from 10 countries (Genebra, Bureau for Employers’ Activities), 2005, pág. 9, <https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order->

- online/books/WCMS_PUBL_9221172775_EN/lang-de/index.htm, acessado em 12 de julho de 2014;
- ILO, RCE, General Observation on Convention n.º 100, 2007, págs. 271-272.
- INE, Portal do Instituto Nacional de Estatística, 2017, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE, acessado em 12 de agosto de 2018;
- INE, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Indicadores para Portugal, INE (Eds.), 2018, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=332274994&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt, acessado em 14 de setembro de 2019;
- INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO, Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género, 2010, Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género, 2010, acessado em 12 de julho de 2014;
- MEDITERRANEAN INSTITUTE OF GENDER STUDIES, Glossary of Gender-Related Terms, 2009;
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Autárquicas 2013, obtido de <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2013/candidatos.html>, acessado em 18 de novembro de 2017;
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Autárquicas 2017, obtido de <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2017/candidatos.html>, acessado em 18 de novembro de 2017;
- MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL, A OIT e a Igualdade de Género no Mundo do Trabalho, Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º 16, Vol. XVI, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2013;
- MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, Relatório Nacional sobre a Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, Sumário Executivo, 2017, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15771Portugal2017_PT_REV_FINAL_28_06_2017.pdf, acessado em 21 de março de 2018;
- OCDE, Agenda para a Acção de Accra, 3.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, 2008, obtido de https://www.gendermatters.eu/resources_documents/UserFiles/File/Resource/Almatydeclaration.pdf, acessado em 2 de junho de 2014;
- OCDE, Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, Paris, 2005, obtido de

- <https://www.oecd.org/development/effectiveness/38604403.pfd>, acessado em 12 de julho de 2014;
- OCDE, The ABC of Gender Equality in Education, Pisa, 2015, obtido de <https://doi.org/10.1787/9789264229945-en>, acessado em 14 de março de 2016;
- OCDE, 2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life, 2016, obtido de <https://doi.org/10.1787/978926452820-en>, acessado em 8 de outubro de 2017;
- OCDE, Government at a Glance 2017, obtido de <https://www.oecd.org/government-at-a-glance-2017-executive-summary.pdf>, acessado em 19 de novembro de 2018;
- OCDE, The Pursuit of Gender Equality: an Uphill Battle, OECD Publishing, Paris, 2017, obtido de <https://doi.org/10.1787/9789264281318>, acessado em 19 de novembro de 2018;
- OCDE, Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship, *Igarss 2014, (1)*, págs. 1-5, 2017, obtido de <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>, acessado em 8 de outubro de 2017;
- OCDE, <http://www.oecd.org/social/progress-on-gender-equality-far-too-slow.htm> acessado em 12 de julho de 2018;
- OIT, A Igualdade de Género no Coração do Trabalho Digno, VI Relatório, Conferência Internacional do Trabalho, 98ª Sessão, *Cadernos Sociedade e Trabalho XVI*, Genebra, 2011;
- OIT, Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work, 2018, obtido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_633135.pdf, acessado em 12 de julho de 2018;
- ONU, Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1948, obtido de www.fpce.up.pt/sae/pdfs/Decls_Univ_Direitos_Homem.pdf, acessado em 28 de outubro de 2014;
- ONU, Carta das Nações Unidas, 1945, https://www.cmvfira.pt/cmxfira/uploads/writer_file/document/14320/Carta_das_Na__es_Unidas.pdf, acessado em 18 de maio de 2015;
- ONU, Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), 1981, obtido de <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560103.003.0005>, acessado em 28 de outubro de 2014;
- ONU, Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, 1992, obtido de <https://doi.org/10.1017/S037689290003157X>, acessado em 28 de outubro de 2014;

- ONU, Declaração e Programa da Ação da Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos, 1993, <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>, acessado em 28 de outubro de 2014;
- ONU, Plataforma de Pequim, 1995, http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/declaracao_pequim.pdf, acessado em 28 de outubro de 2014;
- ONU, Pacto Internacional sobre os Direitos Civil e Políticos, 1996, obtido de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/DO592.htm, acessado em 28 de outubro de 2014;
- ONU, Declaração do Milênio, 2000, obtido de <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>, acessado em 28 de outubro de 2014;
- ONU, Women 2000 – Gender, Equality, Development and Peace for the 21st Century, 2000, <https://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/gasp.htm>, acessado em 28 de outubro de 2014;
- ONU, Pequim + 5, 2000, <https://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5.htm>, acessado em 28 de outubro de 2014;
- ONU, Gender Mainstreaming: an Overview, 2002, obtido de <https://doi.org/01-65237>, acessado em 14 de outubro de 2014;
- ONU, The Role of Men and Boys in Achieving Gender Equality, 2004, <https://www.un.org/womenwatch/daw/egm/men-boys2003/Connell-bp.pdf>, acessado em 14 de outubro de 2014;
- ONU, Supporting Gender Mainstreaming. The Work of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement on Women, 2011, <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/report.pdf>, acessado em 28 de outubro de 2014;
- ONU, Relatório do Desenvolvimento Humano 2015, obtido de https://hde.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf, acessado em 18 de novembro de 2016;
- ONU, Transforming your World: the 2030 Agenda for Sustainable Development A/RES/70/1, 2015, obtido de

https://cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs/Agenda_Sustainable_Development.pdf%OAinternal-pdf://0.0.8.48/gview.html, acessado em 18 de novembro de 2016;

ONU, The World's Cities in 2016 – Data Booklet (ST/ESA/ SER.A/392), United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2016, https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf, acessado em 23 de janeiro de 2017;

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, How can Gender Equity be Addressed Through Health Systems?, Copenhaga, 2009, obtido de https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/006/64941/E92846.pdf, acessado em 18 de novembro de 2016;

PARLAMENTO EUROPEU, As Mulheres no Processo de Decisão Político, 2012, obtido de https://cite.gov.pt/asstscite/downloads/legislacao/Result79_2012.pdf, acessado em 14 de junho de 2014;

PARLAMENTO EUROPEU, Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 20 de novembro de 2013, sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à melhoria do equilíbrio entre homens e mulheres no cargo de administrador não-executivo das empresas cotadas em bolsa e a outras medidas conexas, *Jornal Oficial da União Europeia*, C 436 de 24 de novembro de 2016, p. 225;

PARLAMENTO EUROPEU, Oportunidades Iguais para as Mulheres no Mundo dos Negócios, *Direcção da Comunicação Social*, 20131015, 2013, <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20131015STO22324/opportunidades-iguais-para-as-mulheres-no-mundo-dos-negocios>, acessado em 14 de janeiro de 2014;

PARLAMENTO EUROPEU, Poverty has a Female Face: Economic Crisis Hits Women Hardest, *Business*, 2006, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20130308IPRO6303/poverty-has-a-female-face-economic-crisis-hits-women-hardest>, acessado em 23 de janeiro de 2017;

PARLAMENTO EUROPEU, Relatório sobre as Mulheres na Tomada de Decisão Política – Qualidade e Igualdade 2011/2295 (INI), 2012;

PARLAMENTO EUROPEU, Resolução de 13 de março de 2012 sobre as mulheres no processo de decisão político – qualidade e igualdade (2011/2295(INI)), JOUE, C 251 E/11;

PARLAMENTO EUROPEU, The Policy on Gender Equality in Portugal, 2013, <http://cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/BA3113937ENC.pdf>, acessado em 14 de janeiro de 2014;

PARLAMENTO EUROPEU, Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de fevereiro de 2014, com recomendações à Comissão sobre o combate à violência contra as mulheres, 2015, JOC n.º 285 de 29.08.2017, p. 2.

PARLAMENTO EUROPEU, Resolução P8_TA(2016)0338 – Criação de condições no mercado de trabalho favoráveis ao equilíbrio entre a vida pessoal e a vida profissional, 2016, http://cite.gov.pt/asstscite/downloads/legislacao/102_Resol_Conciliac.pdf, acessido em 23 de janeiro de 2017;

PARLAMENTO EUROPEU, Igualdade entre Homens e Mulheres, Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2019, obtido de [1www.europarl.europa.eu/factsheets/pt](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt), acessido em 10 de agosto de 2019;

PARLAMENTO EUROPEU, Infográficos, 2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20190226STO28804/as-mulheres-no-parlamento-europeu-infograficos>, acessido em 15 de dezembro de 2019;

PARTIDO SOCIALISTA, Declaração de Princípios, 2010, http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/Declaracao_de_Principios_PS.pdf, acessido em 14 de janeiro de 2014;

PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA, Estatutos do Partido Social Democrata, 2012, obtido de <http://www.psd.pt/noticia/850>, acessido em 24 de janeiro de 2018;

PLATAFORMA PORTUGUESA PARA OS DIREITOS DAS MULHERES, Das Palavras à Acção, CITE, Lisboa, 2016, <http://cite.gov.pt/pt/destaques/noticia413.html>, acessido em 20 de outubro de 2017;

PORDATA, Base de Dados do Portugal Contemporâneo, 2017, obtido de <https://www.pordata.pt/Portugal>, acessido em 18 de novembro de 2017;

PORDATA, <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+analfabetismo+segundo+os+Censos+total+e+por+sexo-2517-198288> , acessido em 6 de novembro de 2018;

STAPE, Eleições para os Órgãos das Autarquias Locais – 1976. Câmaras Municipais. Juntas de Freguesia. Lista dos Presidentes, Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1977;

STAPE, Eleições dos Órgãos para as Autarquias Locais 16/2/79. Lista dos Presidentes das Câmaras e Assembleias Municipais, Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1981;

STAPE (1976, 1979, 1982, 1985, 1989, 2001, 2005) Eleições para os Órgãos das Autarquias Locais, Ministério da Administração Interna, Lisboa;

STAPE, Eleições para os Órgãos das Autarquias Locais – 12.12.82. Lista dos Presidentes das Câmaras Municipais, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia por Partidos e por Classe de Autarquia (número de eleitores inscritos) Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1983;

STAPE, Atlas com os Resultados das Eleições para as Câmaras Municipais em 1976-1989. Eleições, Revista de Assuntos Eleitorais, Número Especial, Julho/1993, Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1993;

STAPE, Atlas Eleitoral, Ministério da Administração Interna, Lisboa, s/d;

STAPE, Eleições Autárquicas 1976-1993, Atlas Eleitoral, Ministério da Administração Interna, Lisboa, s/d;

STAPE, Eleições Autárquicas 1976-1993. Atlas Eleitoral (actualização), Ministério da Administração Interna, Lisboa, s/d;

STAPE, Caracterização dos Eleitos para as Autarquias Locais 1982, Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1986;

STAPE, Eleições para os Órgãos das Autarquias Locais 15-12-1985. Lista dos Presidentes das Câmaras Municipais. Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia por Partidos e por Classe de Autarquia (número de eleitores inscritos), Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1986;

STAPE, Eleições para os Órgãos das Autarquias Locais 17-12-1989. Lista dos Presidentes das Câmaras Municipais. Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia por Partidos e por Classe de Autarquia (número de eleitores inscritos), Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1990;

STAPE, Caracterização sociográfica das mulheres eleitas para as autarquias locais: 1993, Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1997;

STAPE, Caracterização dos Eleitos Locais – Autárquicas 1997, Lisboa, 1997;

STAPE, Eleições para os Órgãos das Autarquias Locais – 1993. Lista dos Presidentes das Câmaras Municipais. Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia por Partidos e por Classe de Autarquia (número de eleitores inscritos), Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1994;

STAPE, Eleições para os órgãos das autarquias locais: 1997: resultados do escrutínio provisório por Freguesia e Concelho, distrito, região autónoma, Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1995;

STAPE, Eleições para os Órgãos das Autarquias Locais – 1997. Lista dos Presidentes das Câmaras Municipais. Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia por Partidos e por Classe de Autarquia (número de eleitores inscritos), Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1998;

STAPE, Eleições para os órgãos das autarquias locais: 2001, Ministério da Administração Interna, Lisboa, 2003;

STAPE, *Perfil do Autarca*, Ministério da Administração Interna, Lisboa, 2003;

STAPE, Eleições, *Revista de Assuntos Eleitorais*, Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1990-2004;

STAPE, *Perfil do Autarca*, Ministério da Administração Interna, Lisboa, 2005;

THE PEOPLE & C., RESPONDENT, v. RAMONA SANTORELLI AND MARY LOU SCHLOSS, APPELLANTS, ET AL., DEFENDANTS. 80 N.Y.2d 875, 600 N.E.2d 232, 587 N.Y.S.2d 601 (1992). July 7, 1992, CoCt No. 115, Decided July 7, 1992;

UCLG, The Equality Agenda of United Cities and Local Governments, Barcelona, 2013, <https://www.uclg-cisd.org/en/equality-agenda-united-cities-and-local-governments-uclg>, acessado em 14 de janeiro de 2014;

UMAR – Coimbra, Violência e Assédio Sexual no Contexto Académico de Coimbra, Projeto CAMI - Capacitar para Melhor Intervir Localmente, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2018;

UNESCO, Responsabilização na Educação: cumprir os nossos compromissos, 2017, obtido de <https://www.unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593por.pdf>, acessado em 27 de novembro de 2018;

UNFPA, State of World Population, Lives Together, Worlds Apart: Men and Women in a Time of Change, New York, pág. 38, 2000, https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swp2000_eng.pdf, acessado em 14 de janeiro de 2014;

UNIÃO EUROPEIA, Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, *Jornal Oficial C 202*, de 7 de junho de 2016, págs. 389-405, 2016.

WORLD ECONOMIC FORUM, The Global Gender Gap Report 2016, *World Economic Forum*, Vol. 25, 2016, obtido de <https://doi.org/10.1177/0192513X04267098>, acessado em 14 de outubro de 2017.

Jurisprudência:

TJUE, Acórdão Defrenne II, de 8 de abril de 1976 (Processo n.º C-43/75), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0043>, acessado em 9 de novembro de 2014;

TJUE, Acórdão Bilka, de 13 de maio de 1986 (Processo n.º C-170/84), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0170>, acessado em 9 de novembro de 2014;

TJUE, Acórdão Barber, de 17 de maio de 1990 (Processo n.º C-262/88), https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:32ab0ae3-b8cc-4104-8f5c-03d29be408e0.0009.02/DOC_2&format=PDF, acessado em 14 de novembro de 2014;

TJUE, Acórdão Kalanke, de 17 de outubro de 1995 (Processo n.º C-450/93), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0450>, acessado em 14 de novembro de 2014;

TJUE, Acórdão Marshall, de 11 de novembro de 1997 (Processo n.º C-409/95), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61991CJ0271>, acessado em 14 de novembro de 2014;

TJUE, Acórdão Test-Achats, de 1 de março de 2011 (Processo n.º C-236/09), <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pt&num=C-236/09>, acessado em 14 de novembro de 2014;

TJUE, Acórdão Römer, de 10 de maio de 2011 (Processo n.º C-147/08), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0147>, acessado em 14 de novembro de 2014;

TJUE, Acórdão Z., de 18 de março de 2014 (Processo n.º C-363/12), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0071>, acessado em 17 de maio de 2015.

TJUE, Acórdão Korwin-Mikke, de 31 de maio de 2018 (Processos n.º T-770/16 e T-352/17), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62017TJ0352>, acessado em 15 de abril de 2019.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 232/2003, de 17 de junho, Diário da República, I Série-A, n.º 56, de 17 de Junho de 2003, págs. 7 e segs;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 434/09 (Proc. 711/09), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acessado em 24 de setembro de 2014;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 438/09 (Proc. 712/09), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acessado em 24 de setembro de 2014;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 450/09 (Proc. 746 e 747/09), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 24 de setembro de 2014;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 453/09 (Proc. 751/09), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 24 de setembro de 2014;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 484/13 (Proc. 774/13), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 24 de setembro de 2014;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 485/13 (Proc. 775/13), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 24 de setembro de 2014;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 573/13 (Proc. 829/13), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 24 de setembro de 2014;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 576/13 (Proc. 843/13), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 24 de setembro de 2014;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 687/13 (Proc. 1049/13), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 24 de setembro de 2014;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 340/14 (Proc. 416/14), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 12 de maio de 2015;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 341/14 (Proc. 416/14), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 12 de maio de 2015;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 346/14 (Proc. 416/14), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 12 de maio de 2015;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 467/17 (Proc. 773/17), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 7 de fevereiro de 2018;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 496/17 (Proc. 804/17), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 7 de fevereiro de 2018;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 524/17 (Proc. 833/17), in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, acedido em 7 de fevereiro de 2018;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Acórdão n.º 462/2019, de 12 de setembro, Diário da República, II Série, n.º 195, de 10 de outubro de 2019, p. 168;

Netgrafia:

ANA CATARINA PEREIRA, 15.12.2017, Jornal Público,

<https://www.publico.pt/2017/12/15/sociedade/noticia/quem-nao-parece-vitima-tem-menos-hipoteses-de-ser-considera-uma-1796190>, acedido em 3 de setembro de 2018.

ANABELA NATÁIO, Jornal Expresso, 14.05.2018, [https://expresso.sapo.pt/sociedade/2018-05-14-](https://expresso.sapo.pt/sociedade/2018-05-14-Cesina-Bermudes-pioneira-no-parto-sem-dor#gs.3HZGcz8)

[Cesina-Bermudes-pioneira-no-parto-sem-dor#gs.3HZGcz8](https://expresso.sapo.pt/sociedade/2018-05-14-Cesina-Bermudes-pioneira-no-parto-sem-dor#gs.3HZGcz8), acedido em 3 de setembro de 2018;

BEATRIZ SOUSA, Revista Exame, 7 Vezes em que Gays e Mulheres foram alvo de Bolsonaro,

<https://exame.abril.com.br/brasil/7-vezes-em-que-gays-e-mulheres-foram-alvo-de-bolsonaro/>, acedido em 3 de novembro de 2018;

COMISSÃO EUROPEIA, Relatório Anual sobre Igualdade entre Mulheres e Homens na União Europeia,

in [https://cld.pt/dl/download/184867e9-f0a1-404a-8a7b-](https://cld.pt/dl/download/184867e9-f0a1-404a-8a7b-38b86fbcdaab/annual_report_ge_2019_en_1.pdf)

[38b86fbcdaab/annual_report_ge_2019_en_1.pdf](https://cld.pt/dl/download/184867e9-f0a1-404a-8a7b-38b86fbcdaab/annual_report_ge_2019_en_1.pdf), acedido em 11 de julho de 2019;

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES,

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2946691&SecMode=1&DocId=2388944&Usage=2>, acedido em 28 de junho de 2016;

DELAS, <https://www.delas.pt/guterres-consegue-paridade-inedita-e-faz-historia-na-onu/>, acedido em 3 de setembro de 2018;

DIOGO PACHECO DE AMORIM, Artigos de apoio Infopédia, Porto Editora, 2003-2018,

[https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/\\$diogo-pacheco-de-amorim](https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/$diogo-pacheco-de-amorim), acedido em 7 de setembro de 2018;

DOMINGOS LOPES, Jornal Público, <https://www.publico.pt/2018/06/05/mundo/opiniao/nova-vaga-de-prisoers-no-reino-saudita-1833214>, acedido em 3 de setembro de 2018;

EIGE, <http://eige.europa.eu/news-and-events/news/where-find-latest-data-women-and-men-decision-making>, acedido em 28 de junho de 2017;

FEMM, The Use of Funds for Gender Equality in Selected Member States – Study for the Committee,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571393/IPOL_STU\(2016\)571393_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571393/IPOL_STU(2016)571393_EN.pdf), acedido em 11 de julho de 2019;

FUNDAÇÃO MÁRIO SOARES, <http://www.fmsoares.pt/aeb/crono/id?id=01315>, acedido em 27 de maio de 2018;

JORNAL DE NOTÍCIAS, <http://www.jn.pt/nacional/interior/parlamento-aprova-alteracao-a-lei-da-paridade-nas-autarquicas-5717038.html>, 10 Março 2017 às 14:26, acessado em 15 de setembro de 2017;

JORNAL EXPRESSO, <https://expresso.sapo.pt/sociedade/2018-06-17-Numero-de-homens-em-licenca-parental-triplica#gs.kHW9o5s>, acessado em 3 de setembro de 2018;

MALE FEMINISTS, <http://www.male-feminists-europe.org/why-mfe/>, acessado em 13 de janeiro de 2019;

MARIA JOÃO GUIMARÃES, 26.05.20148, Jornal Público, <https://www.publico.pt/2018/05/26/mundo/noticia/sim-a-despenalizacao-do-aborto-vence-com-664-na-irlanda-1832281>, acessado em 3 de setembro de 2018;

MARIA JOÃO GUIMARÃES, 26.05.20148, Jornal Público, <https://www.publico.pt/2018/05/26/mundo/noticia/sim-a-despenalizacao-do-aborto-vence-com-664-na-irlanda-1832281>, acessado em 3 de setembro de 2018;

MARIANA BRANCO, Revista Sábado de 25.06.2018, <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/empresas-recusam-horario-flexivel-a-pais-de-menores-de-12-anos>, acessado em 31 de agosto de 2018;

MERRIAM-WEBSTER, <https://www.merriam-webster.com/>, acessado em 15 de janeiro de 2018;

MIGUEL SOUSA TAVARES, Jornal Público, 03.06.2018, <https://www.publico.pt/2018/06/03/sociedade/opiniao/abaixo-os-princeses-1833014>, acessado em 3 de setembro de 2018;

OBSERVADOR, <https://observador.pt/2018/06/21/nova-zelandia-primeira-ministra-foi-mae-de-uma-menina-e-vai-mesmo-gozar-licenca/>, acessado em 3 de setembro de 2018;

PAULA COSME PINTO, 04.04.2018, Jornal Expresso, https://expresso.sapo.pt/blogues/bloguet_lifestyle/Avidadesaltosaltos/2016-04-04-Breast-ironing-o-ritual-atroz-que-afeta-milhoes-de-meninas#gs.kCXVWIE, acessado em 3 de setembro de 2018;

PEDRO BASTOS REIS, <https://www.noticiasominuto.com/mundo/1036933/>, acessado em 31 de agosto de 2018;

SIC, <https://sicnoticias.sapo.pt/mundo/2018-07-22-Nova-lei-para-proibir-mutilacao-genital-feminina-em-toda-a-Nigeria>, acessado em 31 de agosto de 2018;

STATISTICS PORTUGAL, www.ine.pt, 2 de Junho de 2016, acessado em 14 de junho de 2017;

UCLG, <https://www.uclg.org/>, acessado em 6 de fevereiro de 2018;

UCLG, <https://www.uclg.org/>, acedido em 6 fevereiro de 2018.

UNICEF, https://www.unicef.pt/docs/os_objectivos_de_desenvolvimento_do_milenio.pdf, acedido em 6 de setembro de 2014;

ANEXOS

ANEXO I - INOBSERVÂNCIA DA LEI DA PARIDADE NAS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS DE 2013

Partido	Lista
Partido Social Democrata (PPD/PSD)	A. F. da União das Freguesias de Trancoso (São Pedro e Santa Maria) e Souto Maior (Trancoso)
	A.F. de Alter do Chão (Alter do Chão)
	A.F. de Vilar Formoso (Almeida)
	A.F. de Paços (Sabrosa)
	A.F. de Sabrosa (Sabrosa)
Bloco de Esquerda (B.E.)	A.F. da União das freguesias de Gouviães e Ucanha (Tarouca)
	C.M. de Campo Maior
CDS - Partido Popular (CDS-PP)	A.F. da União das freguesias de Barbacena e Vila Fernando (Elvas)
	A.F. da União das freguesias de Pedreira, Rande e Sernande (Felgueiras)
	A.F. da União das freguesias de Parceiros e Azoia (Leiria)
	A.F. da União das freguesias de Gouviães e Ucanha (Tarouca)
	A.F. da União das freguesias de Unhão e Lordelo (Felgueiras)
Nova Democracia (PND)	A.F. de Arrifana (Santa Maria da Feira)
Partido Socialista (PS)	C.M. de Castro Daire
	A.F. de Castro Daire (Castro Daire)
	A.F. da União das freguesias de Mamouros, Alva e Ribolhos (Castro Daire)
	A.F. de Mões (Castro Daire)
	A.F. de Moledo (Castro Daire)
	A.F. da União das freguesias de Parada de Ester e Ester (Castro Daire)
	A.F. da União das freguesias de Reriz e Gafanhão (Castro Daire)
	A.F. da União das freguesias de Celorico e Vila Boa do Mondego (Celorico da Beira)
Coligações de partidos políticos	Juntos por causas comuns (PPD/PSD.CDS-PP) - C.M. de Almeida
	Juntos por causas comuns (PPD/PSD.CDS-PP) - A.M. de Almeida
	Gouveia Melhor (PPD/PSD.CDS-PP) - A.F. da União das Freguesias de Rio Torto e Lagarinhos (Gouveia)
	Penalva Mais à Frente (PPD/PSD.CDS-PP) - A.M. de Penalva do Castelo
	Penalva Mais à Frente (PPD/PSD.CDS-PP) - A.F. de Ínsua (Penalva do Castelo)
	Penalva Mais à Frente (PPD/PSD.CDS-PP) - A.F. de Sezures (Penalva do Castelo)
	Plataforma de Cidadania (PPM.PPV.PND) - A.F. de Campolide (Lisboa)
	CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) - A.F. de Lordelo (Guimarães)
	CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) - A.F. de Sande S. Martinho (Guimarães)
	CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) - A.F. da União das freguesias de Santar e Moreira (Nelas)
	CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) - A.F. de Campo de Besteiros (Tondela)
	CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) - A.F. de Guardão (Tondela)
	CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) - A.F. de Tonda (Tondela)
	CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) - A.F. da União das freguesias de Tondela e Nandufe (Tondela)
	CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) - A.F. de Nespereira (Gouveia)
	CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) - A.F. de Cunha Baixa (Mangualde)
	CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) - A.F. de Espinho (Mangualde)
CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) - A.F. da União das Freguesias de Tavares (Chãs, Várzea e Travanca) (Mangualde)	
CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) - A.F. de Fornos de Maceira Dão (Mangualde)	
Grupos de Cidadãos Eleitores	Movimento Independente por Barcelos (MIB) - A.M. de Barcelos
	MIB - Adães (MIB) - A.F. de Adães (Barcelos)
	MIB - Airó (MIB) - A.F. de Airó (Barcelos)
	MIB - Alvelos (MIB) - A.F. de Alvelos (Barcelos)
	MIB - Alvitos/Couto (MIB) - A.F. da União das freguesias de Alvito (São Pedro e São Martinho) e Couto (Barcelos)
	MIB - Areias S. Vicente (MIB) - A.F. de Areias S. Vicente (Barcelos)
	MIB - Balugães (MIB) - A.F. de Balugães (Barcelos)
	MIB - Barcelinhos (MIB) - A.F. de Barcelinhos (Barcelos)
	MIB - Barqueiros (MIB) - A.F. de Barqueiros (Barcelos)

Partido	Lista
	MIB - Campo/Tamel (São Pedro Fins) (MIB) - A.F. da União das freguesias de Campo e Tamel (São Pedro Fins) (Barcelos)
	MIB - Carreira/Fonte Coberta (MIB) - A.F. da União das freguesias de Carreira e Fonte Coberta (Barcelos)
	MIB - Unidos pelas 5 (MIB-UP5) - A.F. da União das freguesias de Chorente, Góios, Courel, Pedra Furada e Gual (Barcelos)
	MIB - Cossourado (MIB) - A.F. de Cossourado (Barcelos)
	MIB - Durrães/Tregosa (MIB) - A.F. da União das freguesias de Durrães e Tregosa (Barcelos)
	MIB - Fragoso (MIB) - A.F. de Fragoso (Barcelos)
	MIB - Panque (MIB) - A.F. de Panque (Barcelos)
	MIB - Silva (MIB) - A.F. de Silva (Barcelos)
	MIB - Tamel/Vilar do Monte (MIB) - A.F. da União das freguesias de Tamel (Santa Leocádia) e Vilar do Monte (Barcelos)
	MIB - Várzea (MIB) - A.F. de Várzea (Barcelos)
	MIB a União Para Vencer (MIB) - A.F. da União das freguesias de Viatodos, Grimancelos, Minhotães e Monte Fralães (Barcelos)
	Independentes pelo Progresso S. Veríssimo (I.P.P.S.V.) - A.F. de Tamel S. Veríssimo (Barcelos)
	Lista Independente pelo Futuro de Fermedo - A.F. de Fermedo (Arouca)
	Juntos pela Guarda (JPG) - A.F. da Guarda (Guarda)
	Movimento Independente por Merufe (MIM) - A.F. de Merufe (Monção)
	Caldelas Paranhos Sequeiros Primeiro (CPSP) - A.F. da União das freguesias de Caldelas, Sequeiros e Paranhos (Amares)
	Caires Primeiro (CRP) - A.F. de Caires (Amares)
	Independentes de S. Martinho e Paradela (ISMP) - A. F. da União das freguesias de São Martinho de Antas e Paradela de Guiães (Sabrosa)
	Martim Activo (M.A.) - A.F. de Martim (Barcelos)
	União das Freguesias Com Palavra (UFCP) - A.F. da União das freguesias de Moimenta de Maceira Dão e Lobelhe do Mato (Mangualde)
	Unidos por Macieira (UPM) - A.F. de Macieira de Rates (Barcelos)

Elaboração própria

ANEXO II - INOBSERVÂNCIA DA LEI DA PARIDADE NAS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS DE 2017

Partido	Lista
CDS - Partido Popular (CDS-PP)	CM de Tavira
	AM de Tavira
Juntos pelo Povo (JPP)	A.F. da União de Freguesias da Pontinha e Famões (Odivelas)
Partido Democrático Republicano (PRD)	A.M. de Santa Cruz
	A.F. de Santa Cruz
Nós, Cidadãos!	A.M. de Tavira
Partido Socialista (PS)	A.F. da União de Freguesias de Campo e Tamel S. Pedro Fins (Barcelos)
	A.F. da Várzea (Barcelos)
	A.F. da Freguesia de Santa Maria de Devesa (Castelo de Vide)
	C.M. de Castro Daire
	A.M. de Castro Daire
	A.F. de Castro Daire (Castro Daire)
	A.F. de Mões (Castro Daire)
	A.F. da Freguesia de Mamouros, Alva e Ribolhos (Castro Daire)
	A.F. da União de Freguesias de Parada de Ester e Ester (Castro Daire)
	A.F. da União de Freguesias Reriz e Gafanhão (Castro Daire)
	A.F. de Monchique
	A.F. de Garvão e Santa Luzia (Ourique)
	A.F. de Argozelo (Vimioso)
Partido Social Democrata (PPD/PSD)	A.F. de Almeida
	A.F. de Santa Clara-a-Nova e Gomes Aires (Almodôvar)
	A.F. de Imaculado Coração de Maria (Funchal)
	A.F. de Salzedas (Tarouca)
Partido Trabalhista Português (PTP)	A.M. de Lisboa
	C.M. de Passos de Ferreira
Coligações de Partidos Políticos	Mais Barcelos (PPD/PSD. CDS-PP) – A.F. de Tamel (Barcelos)
	Mais Barcelos (PPD/PSD. CDS-PP) – A.F. de Roriz (Barcelos)
	Pela Nossa Terra (PPS/PSD. CDS-PP) – C.M. de Castro Daire
	Pela Nossa Terra (PPS/PSD. CDS-PP) – A.F. de Castro Daire (Castro Daire)
	Pela Nossa Terra (PPS/PSD. CDS-PP) – A.F. de Moledo (Castro Daire)
	Pela Nossa Terra (PPS/PSD. CDS-PP) – A.F. de Pinheiro (Castro Daire)
Grupos de Cidadãos Eleitores	Pela Nossa Terra (PPS/PSD. CDS-PP) – A.F. da União de Freguesias de Parada de Ester e Ester (Castro Daire)
	Os Independentes (I) – A.F. de Vila Formoso (Almeida)
	Bourenses Unidos (BU) – A.F. de Bouro Santa Maria (Amares)
	Caires Primeiro (CRP) – A.F. de Caires (Amares)
	Juntos por Caldelas, Sequeiros Paranhos (JPCSP) – A.F. de Caldelas, Sequeiros e Paranhos (Amares)
	Unidos por Rendufe (UPR) – A.F. de Rendufe (Amares)
	Fazer o que Faz Falta (FF) – A.F. de Cója e Barril de Alva (Arganil)
	Independentes por Tamel Santa Leocádia e Vilar do Monte (TSL VM) – A.F. da União de Freguesias de Tâmel Stª Leocádia e Vilar do Monte (Barcelos)
	Martim Activo (MA) – A.F. de Martim (Barcelos)
	Acima de Tudo Peraboa (ATP) – A.F. de Peraboa (Covilhã)
	Soalhães à Frente (SF) – A.F. de Soalhães (Marco de Canavezes)
	Movimento Independente de Merufe (MIM) – A.F. de Merufe (Monção)

Elaboração própria

ANEXO III – PRINCIPAIS INSTRUMENTOS SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO PRODUZIDOS PELA ONU

Ano	Designação
1945	Carta das Nações Unidas
1948	Declaração Universal dos Direitos do Homem
1954	Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres
1966	Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos
1981	CEDAW - Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres
1992	Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
1993	Declaração e Programa de Ação da Conferência de Viena sobre os Direitos do Homem
1995	Plataforma de Pequim
2000	Declaração do Milénio
2000	Pequim + 5
2000	Women 2000 – Gender, Equality, Development and Peace for the 21 st century
2001	Supporting Gender Mainstreaming. The work of the Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women
2004	<i>The Role of Men and Boys in Achieving Gender Equality</i>
2005	Pequim + 10
2010	Pequim + 15
2016	Relatório do Desenvolvimento Humano 2015

Elaboração própria

ANEXO IV – PRINCIPAIS CONFERÊNCIAS MUNDIAIS DA ONU SOBRE MULHERES E IGUALDADE DE GÊNERO

Conferência	Descrição	Ano
I Conferência Mundial da ONU sobre as Mulheres (México)	Marca um ponto de inflexão no papel das mulheres. Pela primeira vez, são consideradas, no plano internacional, não como meras receptoras das ações políticas mas como prioritária a sua plena participação, em igualdade com os homens, nos processos de desenvolvimento.	1975
II Conferência Mundial da ONU sobre as Mulheres (Copenhaga)	Identificou três áreas onde se tornava essencial realizar ações específicas e fortemente centradas para alcançar os grandes objetivos da igualdade, desenvolvimento e paz: a igualdade (i) no acesso à educação (ii) às oportunidades de emprego e (iii) a serviços adequados de saúde. É a partir desta altura que começa a falar-se de igualdade não só no plano jurídico mas também no plano do efetivo exercício dos direitos pelas mulheres.	1980
III Conferência Mundial da ONU sobre as Mulheres (Nairobi)	Avaliação da Década da Mulher (1975-1985). Constatou-se que os objetivos propostos para esta década não tinham sido alcançados. A Conferência foi marcada pela procura de novas formas de ultrapassar os obstáculos, declarando, pela primeira vez, que as questões que se colocam em todos os domínios de política dizem respeito às mulheres e que a intervenção em prol da igualdade deve incidir sobre todas as esferas da atividade humana.	1985
Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro)	Estabelece, no seu 20.º princípio, que as mulheres desempenham um papel vital na gestão e desenvolvimento do ambiente e que a sua participação plena é essencial para alcançar um desenvolvimento sustentável	1992
II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena)	Veio afirmar o pleno exercício de todos os direitos humanos e das liberdades fundamentais de todas as mulheres, ao longo de suas vidas, como uma <i>parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos</i> universais	1993
III Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo)	Consagra, nos seus princípios, que a promoção da equidade e igualdade de género e o empoderamento das mulheres, a eliminação de todos os tipos de violência contra as mulheres e a garantia da capacidade das mulheres controlarem a sua própria fecundidade, constituem marcos para os programas populacionais e para os programas ligados ao desenvolvimento. O <i>Programa de Acção do Cairo</i> inclui objetivos ligados à educação, à redução dos níveis de mortalidade materna e da criança. Refere que os Estados devem garantir, numa base de igualdade entre mulheres e homens, o acesso universal aos serviços de saúde, incluindo os de saúde reprodutiva. Pela primeira vez, são estabelecidas disposições sobre as responsabilidades e participação <i>dos homens</i> na promoção da igualdade de género, incluindo o seu papel na vida familiar e a sua responsabilidade em matéria de comportamento sexual e reprodutivo	1994
IV Conferência sobre as Mulheres “Igualdade, Desenvolvimento e Paz” (Pequim)	A Plataforma de Pequim proporcionou uma análise abrangente da situação da igualdade de género no mundo. Identificou os principais problemas que se colocam à realização da igualdade entre mulheres e homens e ao empoderamento das mulheres, agrupados em 12 áreas críticas e definiu objetivos estratégicos e medidas a adotar em cada uma dessas áreas. Consagrou inovações conceptuais de (i) <i>género</i> (ii) <i>empoderamento das mulheres</i> e (iii) <i>mainstreaming de género</i> ou <i>transversalização da dimensão da igualdade de género</i> em todos os domínios de política. Reconheceu a diversidade das mulheres e das circunstâncias em que vivem e enfatizou o tratamento da situação das mulheres sob a perspetiva <i>dos direitos</i> , reconhecendo que a igualdade entre mulheres e homens é uma questão de direitos humanos. A Declaração e a Plataforma de Acção de Pequim vinculam todos os membros da ONU, sendo hoje um dos principais quadros de referência para a promoção da igualdade de género. Apesar de todos os progressos efetuados, as suas principais disposições permanecem válidas e os objetivos estabelecidos continuam por alcançar, para além de se verificarem grandes disparidades entre regiões e no seio dos países. Na última revisão efetuada, em 2010 (“Pequim +15”) foi colocado especial ênfase na partilha de experiências e incorporação de boas práticas, de forma a ultrapassar os obstáculos que ainda subsistem e responder a novos desafios, incluindo o contributo da Plataforma de Acção de Pequim para a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).	1995

Elaboração própria

ANEXO V – OBJETIVOS DO MILÉNIO (ONU)

Objetivo	Descrição
1	Acabar com a fome e a miséria
2	Educação básica e de qualidade para todos
3	Igualdade entre sexos e valorização da mulher
4	Redução da mortalidade infantil
5	Melhorar a saúde das gestantes
6	Combater a SIDA, a malária e outras doenças
7	Qualidade de vida e respeito pelo ambiente
8	Todo o Mundo a trabalhar pelo desenvolvimento

Elaboração própria

**ANEXO VI – PRINCIPAIS MEDIDAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DO EQUILÍBRIO DE GÉNERO
CONSTANTES DO RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DA ONU**

Medida	Descrição
Alargamento e reforço das políticas em matéria de género relativas ao emprego assalariado feminino.	Os programas deverão abordar o desenvolvimento de competências através do ensino, especialmente de matemática e ciências, de uma formação que corresponda à procura do mercado e do acesso ao desenvolvimento profissional contínuo.
Medidas para aumentar a representação das mulheres em cargos de decisão importantes	A representação pode ser reforçada nos sectores público e privado através de políticas de recursos humanos, de seleção e recrutamento e de incentivos à retenção. Os critérios para a promoção de homens e mulheres a cargos de chefia devem ser idênticos. A tutoria e o acompanhamento individualizado (mentoring e coaching) pode reforçar as capacidades das mulheres no local de trabalho, por exemplo, recorrendo a administradoras de sucesso como modelos
Intervenções específicas	São necessárias medidas legislativas para reduzir as desigualdades entre homens e mulheres, no que respeita ao assédio no trabalho, à discriminação na contratação e ao acesso ao financiamento e à tecnologia
Licença parental, a usufruir pelo pai e pela mãe	Ao invés de visar uma abordagem totalmente neutra em termos de género: se for concedido um prémio aos pais que partilham a licença parental de forma mais equitativa, é possível que os progenitores masculinos se sintam mais inclinados a fazer uso da licença paternal
Alargamento das opções em matéria de prestação de cuidados, incluindo creches, programas pós-escolares, lares de idosos e instalações de cuidados continuados.	Oferta pelos empregadores de condições para assistência à infância no local de trabalho.
Promoção de regimes de trabalho flexíveis, incluindo o teletrabalho.	Devem existir incentivos suficientes para voltar ao trabalho após o parto, que podem abranger a manutenção do posto de trabalho para as mulheres em licença de maternidade até um ano. Podem ainda ser oferecidos às mulheres benefícios e estímulos (por exemplo, aumentos salariais) para regressar ao trabalho. O teletrabalho e os horários flexíveis podem igualmente permitir às mulheres e aos homens equilibrar o trabalho remunerado e não remunerado
Valorização da prestação de cuidados.	Envidar esforços nesta matéria ajudaria a aumentar a sensibilização para o valor que o trabalho de prestação de cuidados tem para a sociedade e encorajar diferentes opções para recompensar esse trabalho
Recolha de dados de maior qualidade sobre o trabalho remunerado e não remunerado	Os sistemas nacionais de estatística, com recurso a um número mais elevado de investigadores do sexo feminino e a amostras e questionários mais adequados, deverão reunir dados de melhor qualidade sobre a distribuição do trabalho remunerado e não remunerado

Elaboração própria

ANEXO VII – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Objetivo	Descrição
1	Erradicar a Pobreza
2	Erradicar a Fome
3	Saúde de Qualidade
4	Educação de Qualidade
5	Igualdade de Género
6	Água Potável e Saneamento
7	Energias Renováveis e Acessíveis
8	Trabalho Digno e Crescimento Económico
9	Indústria, Inovação e Infraestruturas
10	Reduzir as Desigualdades
11	Cidades e Comunidades Sustentáveis
12	Produção e Consumo Sustentáveis
13	Ação Climática
14	Proteger a Vida Marinha
15	Proteger a Vida Terrestre
16	Paz, Justiça e Instituições Eficazes
17	Parcerias para a Implementação dos Objetivos

Elaboração própria

ANEXO VIII – MEDIDAS QUE INTEGRAM O OBJETIVO N.º 5 ODS (IGUALDADE DE GÉNERO)

Medidas que integram o ODS n.º 5 (Igualdade de Género)
Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas
Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas
Eliminar todas as práticas nocivas
Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado
Garantir 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
Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos
Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos económicos
Aumentar o uso de tecnologias de base para promover o empoderamento das mulheres
Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de género e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis

Elaboração própria

ANEXO IX – PRINCIPAIS RESOLUÇÕES DA ONU SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO

Resolução	Ano	Descrição
35/66	1980	Aprovou a <i>Estratégia Internacional para o Desenvolvimento</i> , que definiu formas de lutar contra as disparidades entre os direitos formais à igualdade e à igualdade de facto. Sublinha a importância da participação das mulheres no processo de desenvolvimento, enquanto agentes e beneficiárias em todos os setores e a todos os níveis. Apelava ainda a medidas adequadas a provocar profundas mudanças sociais e económicas e eliminar os desequilíbrios estruturais que agravavam e perpetuavam as desvantagens das mulheres e raparigas.
1325	2000	Reafirma a importância da promoção da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz e da promoção da segurança e é aplicável tanto em países em processos de conflito armado ou de recuperação de conflitos, como em países em paz, como é o caso de Portugal. Lança uma nova perspetiva sobre as mulheres, reconhecendo-as não exclusivamente como vítimas mas também como atores relevantes e capazes nos processos de resolução de conflitos
1820	2008	Reconhece, pela primeira vez, que o recurso à violência sexual em situações de conflito constitui um problema associado à paz e à segurança internacional.
1888	2009	Reforça a implementação da Resolução 1820, exortando à adoção de medidas destinadas a proteger as populações civis (em particular, mulheres e crianças) contra qualquer forma de violência sexual nas situações de conflito e no contexto de missões de paz e missões humanitárias.
1889	2009	Exige um reforço das respostas nacionais e internacionais às necessidades das mulheres e meninas que se encontram em situações de conflito e de pós-conflito, bem como dos esforços para assegurar a sua participação na reconstrução das sociedades no pós-conflito
1960	2010	Reforça o teor da Resolução 1888 (2009)
A/RES/70/1	2015	“Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”

Elaboração própria

ANEXO X – AÇÕES DA OCDE SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO

Ano	Descrição
2005	Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento
2008	Agenda de Ação de Acra
2013	Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship
2015	The ABC of Gender Equality in Education
2016	Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life
2017	The Pursuit of Gender Equality: an Uphill Battle
2017	Government at a Glance 2017

Elaboração própria

ANEXO XI – CONVENÇÕES DA OIT SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO

Convenção	Ano	Descrição
45	1935	Trabalho subterrâneo das mulheres
89	1948	Trabalho noturno das mulheres
100	1951	Igualdade de remuneração de mulheres e homens trabalhadores para trabalho de valor igual
103	1952	Proteção da maternidade
111	1958	Discriminação em matéria de emprego e profissão
118	1962	Igualdade de tratamento (segurança social)
156	1981	Igualdade de oportunidades e tratamento para os trabalhadores de ambos os sexos: trabalhadores e responsabilidades familiares
171	1990	Trabalho noturno
175	1994	Trabalho a tempo parcial
177	1996	Trabalho no domicílio
183	2000	Proteção da maternidade

Elaboração própria

ANEXO XII – PRINCIPAIS INSTRUMENTOS SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO DA CPLP

Ano	Designação
2010	Resolução de Lisboa
2010	Plano Estratégico de Cooperação para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres
2012	Declaração de Maputo
2016	Plano de Ação (2016/2018) da CPLP
2016	Plano de Ação para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres 2017-2020
2016	Declaração de Dili
2017	Declaração de Brasília
2018	Resolução sobre a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres e Meninas na CPLP
2018	Declaração de Santa Maria

Elaboração própria

ANEXO XIII – INICIATIVAS DA CPLP SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO

Ano	Local	Iniciativa	Descrição
2000	Maputo	I Reunião de Ministros da Igualdade de Género da CPLP	Aborda, pela primeira vez, a importância da transversalidade das políticas de género em toda a ação da CPLP
2000	Lisboa	I Conferência Ministerial de responsáveis pela área da igualdade de Género	Declaração Final que insta os Estados-membros a cooperarem neste domínio
2008	Rio de Janeiro	I Reunião Ministerial de políticas para mulheres e VIH/SIDA	Desenvolveu o cruzamento entre Saúde e Igualdade de Género
2010	Lisboa	III Congresso CPLP VIH /SIDA	Integrou na sua Declaração Final a perspetiva de género salientando a feminização do VIH/SIDA
2010	Lisboa	II Reunião de Ministros da Igualdade de Género	Subordinada ao tema “Género, Saúde e Violência”, teve como principais resoluções: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação da Conferência de Ministros/as responsáveis pela igualdade de género na CPLP ▪ Criação de um mecanismo de acompanhamento e de monitorização na área da Igualdade de Género; ▪ Reforço dos mecanismos de <i>mainstreaming</i> de género resultantes de Resolução de Maputo; ▪ Execução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e das resoluções da Cimeira do Cairo e dos princípios estabelecidos na Plataforma de Pequim; ▪ Criação de mecanismos de articulação internacional para a implementação da Resolução 1325 da ONU; ▪ Empreendedorismo feminino e erradicação da pobreza; ▪ Mapeamento das políticas de igualdade nos Estados membros
2014	Maputo	III Reunião de Ministro(a)s da Igualdade de Género	Os Desafios na Prevenção e Eliminação da Violência Baseada no Género
2016	Dili	IV Reunião de Ministras da Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres	Aprovou a Declaração de Dili sobre Empoderamento Económico da Mulher, Género e Globalização
2017	Brasília	V Reunião de Ministras/os Responsáveis pela Igualdade de Género da CPLP	Aprovou o Plano de Ação para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres 2017-2020 por referência aos ODS da ONU. O Eixo 16 respeita à participação política e tomada de decisões, comprometendo-se a exercer a defesa e ação continuada para o aumento da participação ativas mulheres na vida pública e política e a representação equilibrada de mulheres e homens em todos os espaços de poder e participação das mulheres na vida pública e na tomada de decisão
2018	Santa Maria	XII Conferência de Chefes de Estado e de Governo	Registou o lançamento, em sessão realizada à margem da 62ª Sessão da Comissão da Situação da Mulher (CSW), em Nova Iorque, do ano temático “2018 Ano da CPLP por uma vida livre de violência contra mulheres e meninas”, tal como deliberação da IV Reunião de Ministras para a Igualdade de Género e Empoderamento da Mulher da CPLP

Elaboração própria

ANEXO XIV – PRINCIPAIS INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO

Designação	Entidade emissora	Ano	Descrição
Diretiva 75/117/CEE	Conselho da Europa	1975	Princípio da igualdade de remuneração entre os trabalhadores masculinos e femininos
Diretiva 76/207/CEE -	Conselho da Europa	1976	Acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho
Diretiva 79/7/CEE	Conselho da Europa	1978	Realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social
Diretiva 86/613/CEE	Conselho da Europa	1986	Aplicação do princípio da Igualdade de tratamento entre mulheres e homens trabalhadores, incluindo na agricultura, por conta própria e proteção das trabalhadoras por conta própria grávidas e puérperas
Diretiva 92/85/CEE	Conselho da Europa	1992	Introdução de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho
Diretiva 96/34/CE	Conselho da Europa	1996	Acordo-Quadro sobre licença parental, celebrado entre a BusinessEurope, a Ueapme, o CEEP e a CES
Diretiva 97/80/CE	Conselho da Europa	1997	Ónus da prova nos casos de discriminação baseada no sexo
Diretiva 97/81/CE	Conselho da Europa	1997	Acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES
Diretiva 2000/78/CE -	Conselho da Europa	2000	Igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional
Decisão-Quadro 2001/220/JAI	Conselho da Europa	2001	Revogada pela Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012,
Diretiva 2002/73	Parlamento Europeu e Conselho da Europa	2002	Altera a Diretiva n.º 76/207/CEE do Conselho, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho
Diretiva 2004/113/CE	Conselho da Europa	2004	Aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento
Regulamento (CE) n.º 29/2004	Comissão Europeia	2004	Conciliação da vida profissional e da vida familiar
Diretiva 2004/81	Conselho da Europa	2004	Título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes
Diretiva 2006/54/ CE	Parlamento Europeu e Conselho da Europa	2006	Aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres no domínio do emprego. Revoga as Diretivas 75/117/CEE, 76/207/CEE w 97/80/CE, 98/52/CE, 96/97/CE e 2002/73/CE.
Regulamento (CE) n.º 1922/2006	Parlamento Europeu e Conselho	2006	Cria o Instituto Europeu para a Igualdade de Género
2006/2057(INI)	Parlamento Europeu	2006	As Mulheres na Política Internacional
Resolução n.º 2006/2009 (INI)	Parlamento Europeu	2006	Perspetiva das Mulheres no Comércio Internacional
Declaração do Trio de Presidências	Alemanha, Portugal e Eslovénia	2007	Promoção da igualdade de géneros na União Europeia e o apoio do reforço da dimensão do género na Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego
Resolução 2007/2182 (INI)	Parlamento Europeu	2007	<i>Gender mainstreaming</i> nas relações internacionais da UE
Regulamento (CE) n.º 20/2009	Comissão Europeia	2009	Conciliação da vida profissional e da vida familiar
Diretiva 2010/18/UE	Conselho da Europa	2010	Aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental, celebrado entre a BusinessEurope, a Ueapme, o CEEP e a CES e que revoga a Diretiva 96/34/CE
Diretiva 2010/41/UE	Parlamento Europeu e Conselho da Europa	2010	Aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente. Revoga a Diretiva 86/613/CEE do Conselho.

Designação	Entidade emissora	Ano	Descrição
Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres (2011-2020)	Conselho da Europa	2011	Reafirma a estreita relação que existe entre a Estratégia da Comissão para a igualdade entre homens e mulheres 2010-2015 e a <i>Estratégia Europa 2020: a estratégia da União Europeia para o emprego e um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo</i> .
Diretiva 2011/36/UE	Parlamento Europeu e Conselho da Europa	2011	Prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas. Substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho. Prevê a harmonização das sanções aplicáveis ao tráfico de seres humanos entre os Estados-Membros e das medidas de apoio às vítimas, e convida os Estados-Membros a «considerar a possibilidade de tomar medidas a fim de estabelecer que a utilização de serviços objeto de exploração (...) constitui um crime quando o utilizador tem conhecimento de que a pessoa é vítima» de tráfico, a fim de desencorajar a procura; além disso, institui o cargo de Coordenador Europeu da luta contra o tráfico de seres humanos.
Diretiva 2011/99/UE	Parlamento Europeu e Conselho da Europa	2011	Estabelece a decisão europeia de proteção com vista a proteger uma pessoa “contra um ato criminoso de outra pessoa que possa pôr em perigo a sua vida, integridade física ou psicológica, dignidade, liberdade pessoal ou integridade sexual” e a autorizar uma autoridade competente de outro Estado-Membro a continuar a proteção da pessoa no seu território. Esta diretiva é reforçada pelo Regulamento (UE) n.º 606/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, sobre o reconhecimento mútuo de medidas de proteção em matéria civil, a fim de garantir que as medidas de proteção civil sejam reconhecidas em toda a UE
Diretiva 2012/29/UE	Parlamento Europeu e Conselho da Europa	2012	Estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho
The Policy on Gender Equality in Portugal	Parlamento Europeu	2013	Análise de dados, legislação e políticas em Portugal sobre as seis áreas prioritárias referidas no <i>European Roadmap for Equality between Women and Men (2006-2010)</i> , demonstrando um significativo progresso no desenvolvimento de legislação e programas de promoção da Igualdade de género mas a persistência de diversos obstáculos a uma plena igualdade de género. Demonstrou ainda que o progresso neste domínio estagnou ou mesmo reverteu em Portugal no contexto da crise económica e respetivas medidas de austeridade.
Women and men in leadership positions in the European Union	Comissão Europeia	2013	Análise da representatividade das mulheres nos Conselhos de Administração das empresas europeias
Regulamento (UE) n.º 606/2013	Parlamento Europeu e Conselho da Europa	2013	Reconhecimento mútuo de medidas de proteção em matéria civil, a fim de garantir que as medidas de proteção civil sejam reconhecidas em toda a EU. Reforça a Diretiva 2011/99/UE do Parlamento Europeu e do Conselho
(QFP 2014-2020)	UE	2013	Quadro Financeiro Plurianual
Regulamento (UE) n.º 1381/2013	Parlamento Europeu e Conselho da Europa	2013	Programa Direitos, Igualdade e Cidadania
Plano de Ação sobre o Género para 2016-2020	Conselho da Europa	2016	Pela primeira vez, coloca ênfase em quatro pilares temáticos, no sentido de áreas cuja intervenção pode transformar as vidas de mulheres e crianças: integridade física e psicológica de meninas e mulheres; promoção de direitos sociais e económicos e do empoderamento de meninas e mulheres; fortalecimento da voz e da participação das meninas e mulheres; transformação da cultura institucional para uma implementação mais eficaz dos compromissos da União Europeia. Outro aspeto novo é a extensão da análise de género sistematicamente a todas as ações externas, como projetos e programas bilaterais e regionais. Os Estados-membros deverão utilizar dados e informação desagregada por sexo.

Elaboração própria

ANEXO XV – PRINCIPAIS PUBLICAÇÕES DO CONSELHO DA EUROPA SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO

Designação	Ano
Convenção Europeia dos Direitos do Homem	1950
Declaração sobre a Igualdade de Homens e Mulheres	1988
IV Plano para a Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres	1995
IV Conferência Ministerial Europeia sobre a Igualdade entre Homens e Mulheres (Istambul)	1997
Relatório Anual sobre a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens na União Europeia (2000)	2002
Recomendação Rec (2003)3 do Comité de Ministros dos Estados Membros sobre participação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisão política e pública	2003
Men and Gender Equality – Council Conclusions	2006
Recomendação Rec (2007) 17 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre Normas e Mecanismos para a Igualdade de Género	2007
Parity democracy: a far cry from reality	2010
Conclusões do Conselho sobre o Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres	2011
Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties	2015
Glossário sobre Igualdade de Género	2016
Plano de Ação sobre o Género para 2016-2020	2016
Balanced Participation of Women and Men in Decision Making	2017
Achieving Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision-Making: a Gender Equality and Democratic Requirement	2017
Regional Organizations, Gender Equality and the Political Empowerment of Women	2017
Estratégia para a Igualdade de Género 2018-2023	2018
Recommendation CM/Rec(2019)1	2019

Elaboração própria

ANEXO XVI – PRINCIPAIS INICIATIVAS DO CONSELHO DA EUROPA SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO NO ÂMBITO REGIONAL E LOCAL

Designação	Ano
Resolução 179(1986) sobre a igual participação das mulheres na vida democrática a nível local e regional	1986
Recomendação 68(1999) e Resolução 85(1999) sobre participação das mulheres na vida política nas regiões da Europa	1999
Recomendação 111(2002)E e Resolução 134(2002)E sobre os direitos individuais de voto das mulheres: um requisito democrático	2002
Recomendação (2003)3: define participação equilibrada como um mínimo 40% como de representação de ambos os sexos em todos os processos de decisão na vida pública e política	2003
Recomendação 148(2004)E e Resolução 176(2004)E sobre mainstreaming de género a nível local e regional: uma estratégia para promover a igualdade entre mulheres e homens nas cidades e regiões	2004
Recomendação 165(2005) sobre o combate contra o tráfico de seres humanos e a sua exploração sexual: o papel das cidades e das regiões	2005
Recomendação 260(2009) e Resolução 279(2009) sobre o combate à violência doméstica contra as mulheres	2009
Recomendação 273 (2009) sobre igual acesso a eleições locais e regionais	2009
Resolução 1706(2010) sobre acompanhamento de medidas eleitorais e quotas de género com educação cívica tendente à eliminação de estereótipos de género	2010
Recomendação 295(2010) sobre tempo social, tempo livre: que política local para o uso do tempo?	2010
Resolução 318(2010) sobre a integração cultural das mulheres muçulmanas nas cidades europeias	2010
Recomendação 288(2010) e Resolução 303(2010) sobre a igualdade de género na vida política local e regional	2010
Recomendação Rec(2010)5 do Comité de Ministros aos Estados-Membros do Conselho da Europa sobre medidas para o combate à discriminação em razão da orientação sexual ou da identidade de género.	2010
Recomendação 390(2016) sobre participação política e representação das mulheres	2016

Elaboração própria

ANEXO XVIII – MEDIDAS PROPOSTAS PELO CONSELHO DA EUROPA AOS ESTADOS-MEMBROS NA REC(2003)3 E CUMPRIMENTO POR PARTE DE PORTUGAL

Descrição da medida	Observação – cumprimento por Portugal
Apoiar os governos e instituições regionais e locais na promoção e Implementação de medidas específicas com vista ao incremento da participação política das mulheres de forma a atingir o limite de 40% de representação mínima de ambos os sexos em todos os órgãos de decisão na vida pública e política	A alteração introduzida pela Proposta de Lei n.º 117/X eleva para 40% o limiar de paridade
Implementar ferramentas e estatísticas eleitorais desagregadas por género para monitorizar as nomeações e eleições a nível local, regional e nacional, com base nas boas práticas que já existem em diversos Estados-membros e apoiar as autoridades regionais e locais nesse processo	Verifica-se uma grande lacuna a este nível
Incentivar a apoiar o estabelecimento de comissões para a Igualdade de género, a todos os níveis de governação, e, rede com organizações não-governamentais e grupos de mulheres que apoiem a participação política das mulheres e as mulheres candidatas.	Portugal dispõe da CIG e da CITE
Considerar a adoção de reformas legislativas para Implementação de quotas para candidatas a eleições, com penalizações financeiras em caso de não-conformidade e, onde existam sistemas proporcionais, considerar a introdução de sistemas de <i>fecho éclair</i>	A Lei Orgânica 3/2006, de 21 de agosto cumpre com ambos os requisitos e, na Proposta de Lei n.º 117/X, vai ainda mais longe. Do ponto de vista formal, Portugal cumpre a 100%
Considerar a revisão e ajustamento dos sistemas eleitorais se estes tiverem um impacto negativo na participação e representação das mulheres na política	A Lei da Paridade não tem aplicabilidade na eleição do Presidente da Câmara o que sugere a necessidade de ajustamento do regime eleitoral

Elaboração própria

ANEXO XVIII – CONCLUSÕES DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO

Ano	Descrição
1999	Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Mulheres nos Processos de Decisão
2000	Conclusões do Conselho sobre a revisão e implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Relação entre a Vida Familiar e o Trabalho
2001	Conclusões do Conselho sobre a revisão e implementação pelos Estados-Membros da Plataforma de Pequim – desigualdades salarial entre mulheres e homens
2002	Conclusões da Presidência do Conselho incluindo a “Barcelona Childcare Targets”
2002	Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Violência contra as Mulheres
2003	Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Representação das Mulheres nos Centros de Decisão Económica
2004	Conclusões do Conselho sobre a revisão e implementação pelos Estados-Membros da Plataforma de Pequim – Assédio Sexual no Local de Trabalho
2005	Conclusões do Conselho sobre a revisão e implementação pelos Estados-Membros da Plataforma de Pequim e dos documentos produzidos na 23ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas
2006	Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Indicadores relativos aos Mecanismos Institucionais
2006	Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Mulheres e Saúde
2007	Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Indicadores relativos a Mulheres e Pobreza
2007	Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Indicadores relativos à Educação e Formação das Mulheres
2007	Conclusões do Conselho sobre Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres na Cooperação para o Desenvolvimento
2008	Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Mulheres e a Economia. Conciliação entre o trabalho e a vida familiar
2008	Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Mulheres e Conflitos Armados
2008	Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Mulheres no Processo de Decisão Política
2008	Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – As Raparigas
2009	Conclusões do Conselho sobre a revisão e Implementação pelos Estados-Membros e instituições europeias da Plataforma de Pequim – Pequim + 15: uma Revisão do Progresso
2009	Conclusões do Conselho sobre igualdade de oportunidades para mulheres e homens: envelhecimento ativo e digno
2009	Conclusões do Conselho sobre um enquadramento estratégico para a cooperação europeia na educação e formação (“ET 2020”)
2010	Conclusões do Conselho sobre o Pacto Europeu para a igualdade de Género 2011-2020
2010	Conclusões do Conselho sobre reforço do compromisso e adoção de ações para eliminar a disparidade salarial e sobre a revisão da implementação da Plataforma de Pequim
2010	Conclusões do Conselho de apoio à implementação a Estratégia Europeia da Comissão para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2010-2015
2010	Conclusões do Conselho sobre a Erradicação da Violência contra Mulheres na União Europeia
2011	Conclusões do Conselho sobre a conciliação do trabalho e vida familiar como requisito de igual participação no mercado de trabalho
2014	Conclusões do Conselho sobre as Mulheres e a Economia: independência económica da perspectiva do trabalho a tempo parcial e trabalho por conta própria
2014	Conclusões do Conselho sobre balanço de 20 anos de implementação da Plataforma de Ação de Pequim

Elaboração própria

ANEXO XIX – RELATÓRIOS E LITERATURA DA COMISSÃO EUROPEIA SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO

Designação	Ano
Conclusões Acordadas: “A Igualdade de Participação das Mulheres e dos Homens nos Processos de Decisão a Todos os Níveis”	2006
Estratégia para a Igualdade de Género na Política de Desenvolvimento	2007
Estratégia para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2010-2015	2010
Empenhamento Reforçado na Igualdade entre Mulheres e Homens. Uma Carta das Mulheres	2010
Estratégia Europa 2020	2010
Roteiro para a igualdade entre homens e mulheres (2006-2010)	2012
Study on the Role of Men in Gender Equality in Portugal	2012
The Role of Men in Gender Equality – European Strategies & Insights	2012
Women and Men in Leadership Positions in the European Union	2013
Report on Equality Between Men and Women 2015	2015
Gender Equality Report 2015 – Key findings work-life balance average time (in hours) spent by workers on paid and unpaid work per week in 2015	2015
Compromisso Estratégico para a Igualdade de Género	2016
Gender Equality Report 2015	2016
Report on Equality between Women and Men in the EU 2017	2017
Relatório sobre a aplicação da Recomendação da Comissão relativa ao reforço do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres através da transparência	2017
Gender Balance in Decision-Making Positions	2017
Women and Men in Decision-Making – Gender Statistics Database	2017
Report on Equality Between Women and Men in the EU 2017	2017
Relatório sobre a aplicação da Recomendação da Comissão relativa ao reforço do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres através da transparência	2017
Gender-Balanced Company Boards in the EU	2017
A Comparative Analysis of non-discrimination Law in Europe 2015	2017
Relatório sobre Igualdade de Género entre Homens e Mulheres na União Europeia	2019

Elaboração própria

ANEXO XX – PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DO PARLAMENTO EUROPEU SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO

Ano	Descrição
2004	Relatório sobre a Conciliação entre a Vida Profissional, Familiar e Privada
2006	Poverty Has a Female Face: Economic Crisis Hits Women First
2009	Direitos da Mulher e Igualdade dos Géneros: Informação de Base
2013	Gustafsson: “Homens e Mulheres Devem Poder Conciliar a Vida Laboral e Pessoal
2013	The Policy of Gender Equality in Portugal
2013	As Mulheres no Processo de Decisão Político
2013	Eurodeputados Propõem Maior Equilíbrio de Género nos Conselhos de Administração
2013	Oportunidades Iguais para as Mulheres no Mundo dos Negócios
2016	Resolução P8 TA (2016) 0338 - Criação de condições no mercado de trabalho favoráveis ao equilíbrio entre a vida pessoal e a vida profissional
2018	Igualdade entre Homens e Mulheres

Elaboração própria

ANEXO XXI – PRINCIPAL JURISPRUDÊNCIA DO TJUE SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO

Ano	Designação	Descrição (resumo-síntese)
1975	Acórdão Defrenne II , de 8 de abril de 1976 (C-43/75)	O Tribunal reconheceu o efeito direto do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres e determinou que esse princípio é aplicável não só à ação das autoridades públicas mas também a todos os acordos tendentes a regulamentar de forma coletiva o trabalho remunerado
1986	Acórdão Bilka , de 13 de maio de 1986 (C-170/84)	O Tribunal deliberou que qualquer medida que exclua os trabalhadores a tempo parcial de um regime de pensões profissionais constitui uma «discriminação indireta» e viola, por isso, o antigo artigo 119.º do Tratado CEE caso afete um número muito superior de mulheres do que de homens, a menos que seja possível demonstrar que essa exclusão se justifica por razões objetivas e alheias a qualquer tipo de discriminação em razão do género
1990	Acórdão Barber , de 17 de maio de 1990 (C-262/88)	O Tribunal deliberou que todas as formas de pensões profissionais constituem uma remuneração na aceção do antigo artigo 119.º e que, por esse motivo, lhes é aplicável o princípio da igualdade de tratamento. O Tribunal determinou que os homens devem poder exercer os seus direitos em matéria de pensões na mesma idade que as mulheres suas colegas
1995	Acórdão Kalanke , de 17 de outubro de 1995 (C-450/93)	O Tribunal entendeu que uma regulamentação nacional que garanta prioridade absoluta e incondicional às mulheres numa nomeação ou promoção vai para além de uma promoção da igualdade de oportunidades e exorbita dos limites da exceção contida no artigo 2º, nº 4, da Diretiva 76/207/CEE do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976 relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho. O artigo 2.º da Diretiva opõe-se a uma regulamentação nacional em que, existindo qualificações iguais entre candidatos de sexo diferente considerados para uma promoção, atribua automaticamente prioridade aos candidatos femininos nos setores em que as mulheres estão em minoria, considerando-se que estão em minoria se, num serviço, nos vários graus da categoria de pessoal em causa, não constituírem pelo menos metade dos efetivos e o mesmo se verificar relativamente aos níveis de funções previstos no organograma.
1997	Acórdão Marshall , de 11 de novembro de 1997 (C-409/95)	O Tribunal declarou que a legislação comunitária não se opõe a uma regra nacional que exija que se dê prioridade à promoção das mulheres nos setores em que estas estejam representadas em menor número que os homens (discriminação positiva), desde que essas vantagens não sejam automáticas e que as candidaturas dos homens sejam tidas em consideração e não sejam excluídas <i>a priori</i> .
2011	Acórdão Test-Achats , de 1 de março de 2011 (C-236/09)	O Tribunal declarou a nulidade do artigo 5.º, n.º 2 da Diretiva 2004/113/CE do Conselho, por ser contrário ao princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e ao seu fornecimento. Consequentemente deve ser aplicado aos homens e mulheres o mesmo sistema de cálculo atuarial para determinar os prémios e as prestações para efeitos de seguros.
2011	Acórdão Römer , de 10 de maio de 2011	As disposições conjugadas dos artigos 1.º, 2.º e 3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2000/78 opõem-se a uma disposição nacional como o § 10, n.º 6, da lei do Land de Hamburgo, por força da qual um beneficiário que é parceiro numa união de facto registada recebe uma pensão complementar de reforma de montante inferior à atribuída a um beneficiário casado que não viva duradouramente separado, se: — No Estado-Membro em questão, o casamento estiver reservado a pessoas de sexo diferente e coexistir com uma união de facto como a prevista pela Lei da união de facto registada, de 16 de Fevereiro de 2001, que está reservada a pessoas do mesmo sexo; e — Existir uma discriminação direta em razão da orientação sexual devido a, no direito nacional, o referido parceiro numa união de facto registada se encontrar numa situação jurídica e factual comparável à de uma pessoa casada no que respeita à referida pensão. A apreciação da comparabilidade é da competência do órgão jurisdicional de reenvio e deve centrar-se nos direitos e obrigações respetivos dos cônjuges e das pessoas vinculadas por uma união de facto registada, tais como são regidos no quadro das correspondentes instituições, que sejam pertinentes tendo em conta o objetivo e as condições de atribuição da prestação em questão.
2014	Acórdão Z. , de 18 de março de 2014 (C-363/12)	O Tribunal decidiu que a Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e

Ano	Designação	Descrição (resumo-síntese)
		<p>igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional, nomeadamente os seus artigos 4º e 14º, deve ser interpretada no sentido de que não constitui uma discriminação em razão do sexo o facto de se recusar a concessão de uma licença remunerada equiparada à licença de maternidade ou à licença por adoção a uma trabalhadora, na sua qualidade de mãe intencional que teve um filho através de um contrato de maternidade de substituição. A situação dessa mãe intencional no que respeita à atribuição de uma licença por adoção não se enquadra no âmbito de aplicação da referida diretiva. A Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, deve ser interpretada no sentido de que não constitui uma discriminação em razão de uma deficiência o facto de se recusar a concessão de uma licença remunerada equiparada à licença de maternidade ou à licença por adoção a uma trabalhadora que sofre da incapacidade de levar uma gravidez a termo e que recorreu a um contrato de maternidade de substituição. A validade desta diretiva não pode ser apreciada à luz da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, mas a referida diretiva deve ser objeto de uma interpretação conforme com essa convenção.</p>
2018	<p>Acórdão Korwin-Mikke, de 31 de maio de 2018 (T-770/16 e T-352/17)</p>	<p>O Tribunal pronunciou-se a favor da anulação das sanções impostas pelo Parlamento Europeu a Janusz Korwin-Mikke, eurodeputado polaco de extrema-direita, em relação a uma série de observações controversas em sessão plenária. No seu acórdão, o Tribunal declarou que, embora a liberdade de expressão constitua um direito fundamental que deve ser protegido, o Regimento do Parlamento só permite que a instituição penalize os deputados caso as suas observações «atentem contra o bom funcionamento do Parlamento ou representem um perigo grave para a sociedade, tais como apelos à violência ou ao ódio racial». Neste contexto, o Regimento foi recentemente alterado. O Código de Conduta Adequada dos Deputados ao Parlamento Europeu no Exercício das suas Funções, adotado pela Mesa em 2 de julho de 2018, figura em anexo ao novo Regimento.</p>

Elaboração própria

ANEXO XXII – PRINCIPAIS INSTRUMENTOS SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO PRODUZIDOS PELO EIGE

Ano	Descrição
2012	The Involvement of Men in Gender Equality Initiatives in the European Union Study report
2017	Economic benefits of gender equality in the European Union – Overall economic impacts of gender equality
2017	The European Pillar of Social Rights as an Opportunity for Gender Equality in the EU EIGE 'S Recommendations General Principles of the EPSR Specific Topics of the EPSR
2018	Study and work in the EU: Set apart by gender. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States

Elaboração própria

ANEXO XXIII – MEMBRO DO GOVERNO COM COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA DE IGUALDADE DE GÉNERO NOS PAÍSES DA EUROPA

Pais	Membro do Governo com competências na igualdade de género
AT	Ministro Federal da Educação e Assuntos das Mulheres
BE	Secretário de Estado da Luta contra a Pobreza, Igualdade de Oportunidades, Pessoas portadoras de Deficiência, Política Urbana e Política Científica.
BG	Ministro do Trabalho e da Política Social
CZ	Office of the Government
CY	Ministro da Justiça e da Ordem Pública
DK	Ministro da Igualdade de Género
EE	Ministros dos Assuntos Sociais
FI	Ministro dos Assuntos Sociais e Saúde
FR	Ministro dos Assuntos Sociais, Saúde e Direitos das Mulheres
DE	Ministro Federal dos Assuntos da Família, Cidadãos Idosos, Mulheres e Juventude
EL	Ministro do Interior
HU	Ministro dos Recursos Humanos
IE	Ministro da Justiça e Igualdade
LV	Ministro do Bem-Estar
LT	Ministro da Segurança Social e Trabalho
LU	Ministro da Igualdade de Oportunidades
MT	Ministro da Justiça, Diálogo e Família
NL	Ministro da Educação, Cultura e Ciência
PT	Secretário de Estado para a Cidadania e Igualdade
RO	Ministro do Trabalho, Família, Proteção Social e Pessoas Idosas
SK	Ministro do Trabalho, Assuntos Sociais e Família
SI	Ministro do Trabalho, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades
ES	Secretário de Estado dos Serviços Sociais e Igualdade
SE	Ministro dos Assuntos Familiares e Serviços Sociais
UK	Ministro das Mulheres e Igualdades

ANEXO XXIV – PLANOS DE AÇÃO E INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO EM PORTUGAL

Ano	Resolução do Conselho de Ministros	Designação do Plano
1997	47/97, de 24.03	Plano Global para a Igualdade de Oportunidades Mulheres/ Homens (1997-1999)
2003	184/2003, de 25.11	II Plano Nacional para a Igualdade (2003-2006)
2007	82/2007, de 22.06	III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (III PNI – 2007-2010),
2011	5/2011, de 18.01	IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação (2011-2013)
2013	103/2013, de 31.12	V Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não-Discriminação (2014 -2017)
2018	2/2018, de 01.01	Estratégia Nacional para a Igualdade e Não-Discriminação 2018-2030 “ <i>Portugal + Igual</i> ”

Elaboração própria

ANEXO XXV – PRIMEIROS MOVIMENTOS ASSOCIATIVOS FEMINISTAS EM PORTUGAL

Ano	Movimento	Descrição
1897	Federação Socialista do Sexo Feminino	Sediada no Grémio Socialista dos Anjos, em Lisboa e refletindo o ideário socialista, tinha por objetivo a emancipação das mulheres;
1907	Grupo Português de Estudos Feministas	Liderado por Ana de Castro Osório, antecedeu a criação da em
1908	Liga Republicana das Mulheres Portuguesas	
1914	Conselho Nacional das Mulheres Portuguesas	Fundado por Adelaide Cabete o, que fez parte do <i>International Council of Women</i>
1924	Primeiro Congresso Feminista	Organizado pelo Conselho Nacional das Mulheres Portuguesas teve grande impacto a nível nacional e internacional. Discutiu questões como o aborto, a sexualidade e a desigualdade no trabalho

Elaboração própria

ANEXO XXVI – MULHERES PORTUGUESAS FEMINISTAS PIONEIRAS

Ano	Nome	Descrição
1900	Adelaide Cabete	Licenciou-se em Medicina com a tese "Proteção às Mulheres Grávidas Pobres como meio de promover o desenvolvimento físico das novas gerações". Foi pioneira na reivindicação dos direitos das mulheres, como o voto e um período de descanso de um mês antes do parto.
1905	Ana de Castro Osório	Presidente da Liga de Sufragistas Portuguesas. Defendeu que a mulher portuguesa só no trabalho encontraria a sua <i>carta de alforria</i> . Em 1905, escreveu <i>Mulheres Portuguesas</i> , considerado o primeiro manifesto feminista português.
1911	Carolina Beatriz Ângelo	Portuguesa, viúva, chefe de família, licenciada em Medicina, foi a primeira mulher a exercer o direito de voto em Portugal, tendo visto reconhecido judicialmente que reunia todas as condições estabelecidas na lei eleitoral para votar nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1911
1913	Regina Quintanilha	Nascida a 9 de maio de 1893, em Bragança, aos 17 anos matriculou-se na Universidade de Coimbra, terminou o curso em três anos e foi a primeira mulher portuguesa licenciada em Direito e a exercer a advocacia
1916	Aurora Teixeira de Castro e Gouveia	Licenciada em Direito, em 1916, pela Universidade de Coimbra, foi a primeira mulher Notária da Europa e a segunda a exercer advocacia em Portugal. Sufragista e publicista, reivindicou a igualdade política plena, o direito ao voto e a igualdade na família e no casamento. Participou no I Congresso Feminista da Educação, em 1924 e foi autora de "Reivindicações Sociais e Políticas da Mulher Portuguesa na República", "Situação da Mulher Casada nas Relações Matrimoniais" (1926).
1935	Manuela Azevedo	Primeira mulher jornalista em Portugal, escreveu romances, poesia e teatro. Em 1935, um artigo seu sobre eutanásia foi censurado pelo Estado Novo.
1937	Maria Amélia Chaves	Primeira mulher portuguesa licenciada em Engenharia, pelo Instituto Superior Técnico.
1942	Maria José Estanco	Primeira mulher arquiteta em Portugal. Integrou a direção do Conselho Nacional para a Paz e o Movimento Democrático das Mulheres.
1947	Cesina Bemudes	Primeira mulher doutorada em Portugal. Em 1947, concluiu o doutoramento sobre o parto sem dor, com 19 valores. Licenciada em Medicina, especializou-se em Obstetrícia e tornou-se assistente na Faculdade de Medicina de Lisboa e introduziu em Portugal o parto sem dor. Feminista, combateu ativamente o regime do Estado Novo e esteve presa. Prestou assistência médica ao nascimento de milhares de filhos de mulheres perseguidas pela ditadura. Foi das primeiras mulheres a tirar a carta de condução em Portugal.

Elaboração própria

ANEXO XXVII – CAPACIDADE ELEITORAL PARA OS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS NA LEOAL

Capacidade Eleitoral Ativa para os Órgãos das AL	Refª LEOAL	Incapacidades Eleitorais Ativas para os Órgãos das AL	Refª LEOAL	
Cidadãos portugueses	Art. 2.º, n.º 1 a)	Interditos por sentença transitada em julgado	3.º, a)	
Cidadãos dos Estados membros da União Europeia quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no Estado de origem daqueles	Art. 2.º, n.º 1 b)			
Cidadãos de países de língua oficial portuguesa com residência legal há mais de dois anos quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no respetivo Estado de origem	Art. 2.º, n.º 1 c)	Notoriamente reconhecidos como dementes, ainda que não interditos por sentença, quando internados em estabelecimento psiquiátrico, ou como tais declarados por uma junta de três médicos	3.º, b)	
Outros cidadãos com residência legal em Portugal há mais de três anos desde que nacionais de países que, em condições de reciprocidade, atribuem capacidade eleitoral ativa aos portugueses neles residentes	Art. 2.º, n.º 1 d)			
Outros cidadãos com residência legal em Portugal há mais de três anos desde que nacionais de países que, em condições de reciprocidade, atribuem capacidade eleitoral ativa aos portugueses neles residentes	Art. 2.º, n.º 1 e)	Privados de direitos políticos, por decisão judicial transitada em julgado	3.º, c)	
Capacidade Eleitoral Passiva para os Órgãos das AL	Refª LEOAL	Inelegibilidades para os Órgãos das AL	Refª LEOAL	
Cidadãos portugueses eleitores	5.º, n.º 1, a)	GERAIS	6.º, n.º 1, a)	
Cidadãos eleitores de Estados membros da União Europeia quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no Estado de origem daqueles	5.º, n.º 1, b)		Provedor de Justiça	6.º, n.º 1, b)
			Juizes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas	6.º, n.º 1, c)
			Procurador-Geral da República	6.º, n.º 1, d)
Cidadãos eleitores dos países de língua oficial portuguesa com residência em Portugal há mais de quatro anos quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no respetivo Estado de origem	5.º, n.º 1, c)		Magistrados judiciais e do Ministério Público	6.º, n.º 1, e)
			Membros do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Comissão Nacional de Eleições e da Alta Autoridade para a Comunicação Social	6.º, n.º 1, f)
			Militares e os agentes das forças militarizadas dos quadros permanentes, em serviço efetivo, bem como os agentes dos serviços e forças de segurança, enquanto prestarem serviço cativo	6.º, n.º 1, g)
			Inspetor-geral e os subinspetores-gerais de Finanças, o inspetor-geral e os subinspetores-gerais da Administração do Território e o diretor-geral e os subdiretores-gerais do Tribunal de Contas	6.º, n.º 1, h)
			Secretário da Comissão Nacional de Eleições	6.º, n.º 1, i)
			Diretor-geral e os subdiretores-gerais do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE)	6.º, n.º 1, j)
Outros cidadãos eleitores com residência legal em Portugal há mais de cinco anos desde que nacionais de países que, em condições de reciprocidade, atribuem capacidade eleitoral passiva aos portugueses neles residentes	5.º, n.º 1, d)	Diretor-geral dos Impostos	6.º, n.º 1, k)	
		Falidos e insolventes, salvo se reabilitados	6.º, n.º 2, a)	
Outros cidadãos eleitores com residência legal em Portugal há mais de cinco anos desde que nacionais de países que, em condições de reciprocidade, atribuem capacidade eleitoral passiva aos portugueses neles residentes	5.º, n.º 1, d)	ESPECIAIS	Cidadãos eleitores estrangeiros que, em consequência de decisão de acordo com a lei do seu Estado de origem, tenham sido privados do direito de sufrágio ativo ou passivo.	6.º, n.º 2, b)
			Diretores de finanças e chefes de repartição de finanças	7.º, n.º 1, a)
			Secretários de justiça	7.º, n.º 1, b)
		Ministros de qualquer religião ou culto	7.º, n.º 1, c)	

Capacidade Eleitoral Passiva para os Órgãos das AL	Refº LEOAL	Inelegibilidades para os Órgãos das AL	Refº LEOAL
		Funcionários dos órgãos das autarquias locais ou dos entes por estas constituídos ou em que detenham posição maioritária, que exerçam funções de direção, salvo no caso de suspensão obrigatória de funções desde a data de entrega da lista de candidatura em que se integrem.	7.º, n.º 1, d)
		Concessionários ou peticionários de concessão de serviços da autarquia respetiva	7.º, n.º 2, a)
		Devedores em mora da autarquia local em causa e os respetivos fiadores	7.º, n.º 2, b)
		Membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada	7.º, n.º 2, c)

Elaboração própria

ANEXO XXVIII - COMPOSIÇÃO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE POR SEXO

Partido	Total Deputados	Mulheres	%
ADIM	1	0	0%
CDS	16	1	6,25%
MDP/CDE	5	0	0%
PCP	30	4	13,3%
PPD	81	5	6,17%
PS	116	10	8,6%
UDP	1	0	0%
Total	250	20	8%

Elaboração própria

ANEXO XXIX – COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL NO RJAL

Descrição	Previsão legal (RJAL)
Representar o município em juízo e fora dele	35.º, 1, a)
Executar as deliberações da câmara municipal e coordenar a respetiva atividade	35.º, 1, b)
Dar cumprimento às deliberações da assembleia municipal, sempre que para a sua execução seja necessária a intervenção da câmara municipal	35.º, 1, c)
Elaborar e manter atualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis do município	35.º, 1, d)
Participar ao Ministério Público as faltas injustificadas dos membros da câmara municipal	35.º, 1, e)
Aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba	35.º, 1, f)
Autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal	35.º, 1, g)
Autorizar o pagamento das despesas realizadas	35.º, 1, h)
Comunicar às entidades competentes para cobrança o valor da taxa do imposto municipal sobre imóveis e a deliberação sobre o lançamento de derramas	35.º, 1, i)
Submeter a norma de controlo interno, o inventário e os documentos de prestação de contas à aprovação da câmara e os dois últimos também à apreciação e votação da assembleia	35.º, 1, j)
Enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação	35.º, 1, k)
Assinar ou visar a correspondência da câmara municipal que tenha como destinatários quaisquer entidades ou organismos públicos	35.º, 1, l)
Convocar as reuniões ordinárias da câmara municipal para o dia e hora marcados e enviar a ordem do dia a todos os outros membros	35.º, 1, m)
Convocar as reuniões extraordinárias	35.º, 1, n)
Estabelecer e distribuir a ordem do dia das reuniões	35.º, 1, o)
Abrir e encerrar as reuniões, dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações	35.º, 1, p)
Suspender ou encerrar antecipadamente as reuniões, quando circunstâncias excecionais o justificarem, mediante decisão fundamentada a incluir na ata da reunião	35.º, 1, q)
Representar a câmara municipal nas sessões da assembleia municipal	35.º, 1, r)
Responder, em tempo útil e de modo a permitir a sua apreciação na sessão seguinte da assembleia municipal, aos pedidos de informação apresentados por esta	35.º, 1, s)
Promover a publicação das decisões ou deliberações previstas no artigo 56.º	35.º, 1, t)
Promover o cumprimento do Estatuto do Direito de Oposição e a publicação do respetivo relatório de avaliação	35.º, 1, u)
Dirigir, o serviço municipal de proteção civil	35.º, 1, v)
Presidir ao conselho municipal de segurança	35.º, 1, w)
Remeter à assembleia municipal a minuta das atas e as atas das reuniões da câmara municipal	35.º, 1, x)
Enviar à assembleia municipal toda a documentação, indispensável para a compreensão e análise crítica e objetiva da informação aí inscrita	35.º, 1, y)
Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais	35.º, 2, a)
Designar o trabalhador que serve de oficial público para lavrar todos os contratos nos termos da lei	35.º, 2, b)
Modificar ou revogar os atos praticados por trabalhadores afetos aos serviços da câmara municipal	35.º, 2, c)
Gerir os recursos humanos dos estabelecimentos de educação	35.º, 2, d)
Promover a execução, por administração direta ou empreitada das obras e proceder à aquisição de bens e serviços	35.º, 2, e)
Outorgar contratos em representação do município	35.º, 2, f)
Intentar ações judiciais e defender-se nelas	35.º, 2, g)
Praticar os atos necessários à administração e conservação do património do município	35.º, 2, h)
Proceder aos registos prediais do património imobiliário do município	35.º, 2, i)
Conceder autorizações de utilização de edifícios	35.º, 2, j)
Embargar e ordenar a demolição de obras sem controlo prévio ou com violação de PMOT	35.º, 2, k)
Ordenar o despejo sumário dos prédios cuja expropriação tenha sido declarada	35.º, 2, l)
Conceder licenças policiais ou fiscais	35.º, 2, m)
Determinar a instrução dos processos de contraordenação e aplicar as coimas	35.º, 2, n)
Dar conhecimento à câmara e enviar à assembleia cópias dos relatórios definitivos resultantes de ações tutelares ou de auditorias sobre a atividade da câmara e dos serviços	35.º, 2, o)
Conceder terrenos, nos cemitérios propriedade do município, para sepulturas	35.º, 2, p)
No caso de não ser possível reunir extraordinariamente a câmara municipal, praticar quaisquer atos da competência desta, ficando os mesmos sujeitos a ratificação na 1ª reunião seguinte	35.º, 2, q)

Elaboração própria

ANEXO XXX – MEDIDAS DE DISCRIMINAÇÃO POSITIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

Artigo	Descrição
	Na CRP
59.º, n.º 2, c), 1ª parte e 68.º, n.º 3 e 4	Especial proteção laboral da mulher grávida e puérpera
59.º, n.º 2, c), 2ª parte	Especial proteção do trabalho dos menores, das pessoas com deficiência e das que desempenhem atividades particularmente violentas ou insalubres, tóxicas ou perigosas
59.º, n.º 3	Garantias especiais dos salários, estabelecidas por lei
67.º, n.º 2, f)	Determinação dos impostos e benefícios sociais em função dos encargos familiares
69.º, n.º 2	Especial proteção das crianças órfãs, abandonadas ou privadas de um ambiente familiar normal
71.º, n.º 2	Obrigações do Estado de estabelecer uma política de reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência e apoio às famílias
86.º, n.º 1, 2ª parte e 100.º, d)	Proteção e apoio às pequenas e médias empresas e às iniciativas de empresas geradoras de emprego e fomentadoras de exportações ou substituição de importações
97.º, n.º 1	Apoio aos pequenos e médios agricultores, cooperativas de trabalhadores agrícolas e outras formas de exploração da terra por trabalhadores
Na Lei Ordinária	
Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, alterado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de dezembro	Crédito bonificado para jovens
Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro	Reserva de lugares em transportes públicos para mulheres grávidas
Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto	Proteção no trabalho para pessoas portadoras de deficiência
Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, na redação dada pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de 27 de Março (Lei da Paridade)	Representação mínima de 40% para cada um dos sexos nas candidaturas a órgãos políticos colegiais

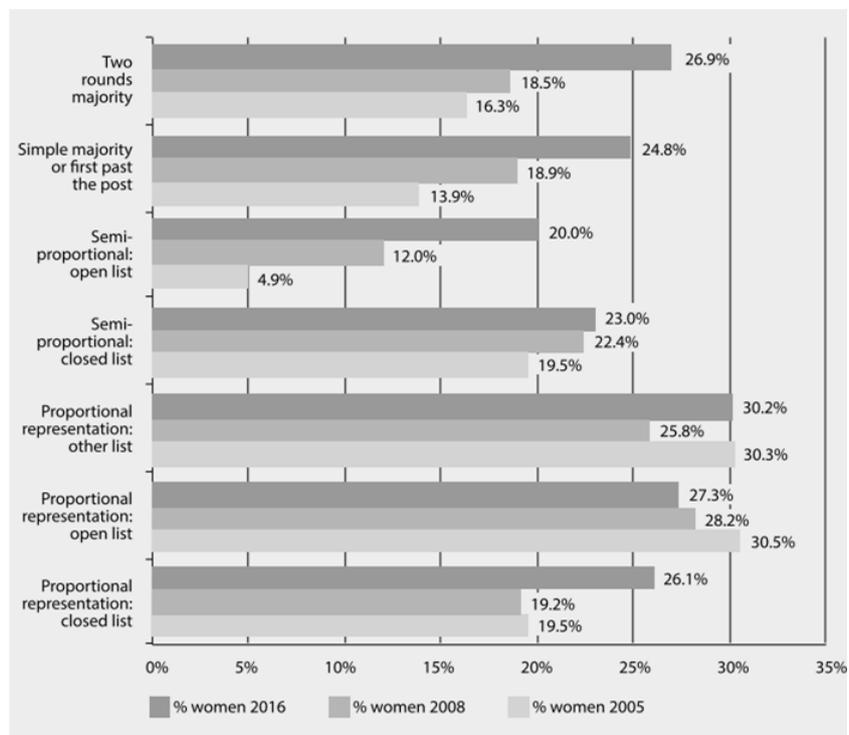
Elaboração própria

ANEXO XXXI – RECOMENDAÇÕES DO CONSELHO DA EUROPA SOBRE IGUALDADE DE GÉNERO

Recomendação	Descrição
1	Manter e reforçar o compromisso de alcançar uma participação equilibrada de mulheres e homens nos órgãos de decisão públicos e políticos
2	Adotar estratégias, políticas e medidas legislativas para atingir o mínimo de 40% de representatividade o que pode ser feito numa dupla abordagem: sob um prisma de <i>problem-driven focus</i> , nas áreas mais problemáticas; sob um prisma de <i>opportunity-driven focus</i> nas áreas onde já foi atingido algum progresso e onde é apenas necessário incrementar a representatividade já conseguida.
3	Para ambas as estratégias, podem ser consideradas quotas de género <i>por via legislativa</i> (ou sistemas de paridade) bem como <i>quotas ao nível dos partidos políticos</i> . Onde já exista legislação de quotas, os Estados membros deverão considerar um reforço no rigor da lei. Estes países deverão também considerar a introdução de quotas ao nível dos partidos.
4	Ponderar as vantagens do sistema de representação proporcional relativamente a sistemas maioritários
5	Aprovar legislação que inclua princípios de igualdade de género no regime jurídico aplicável aos partidos políticos e em legislação sobre financiamento de partidos políticos, assegurando que tais medidas legislativas são baseadas num compromisso ativo de incluir mais mulheres nos partidos políticos
6	Refletir e tratar da existência de preconceitos de género no funcionamento e nas práticas de recrutamento e seleção dos partidos políticos.
7	Fornecer formação não só para mulheres candidatas mas também para todos os líderes e executivos partidários, bem como para os órgãos responsáveis pela seleção dos candidatos às eleições (elaboração das listas)
8	As medidas específicas para atingir o equilíbrio de género na política e no setor público devem ser parte de uma estratégia mais ampla de promoção da igualdade entre mulheres e homens em todas as áreas

Elaboração própria com base em CONSELHO DA EUROPA, 2017

ANEXO XXXII - MULHERES ELEITAS PARA CÂMARAS ALTAS E BAIXAS POR SISTEMA ELEITORAL NA UNIÃO EUROPEIA (%)



Fonte – CONSELHO DA EUROPA, 2017

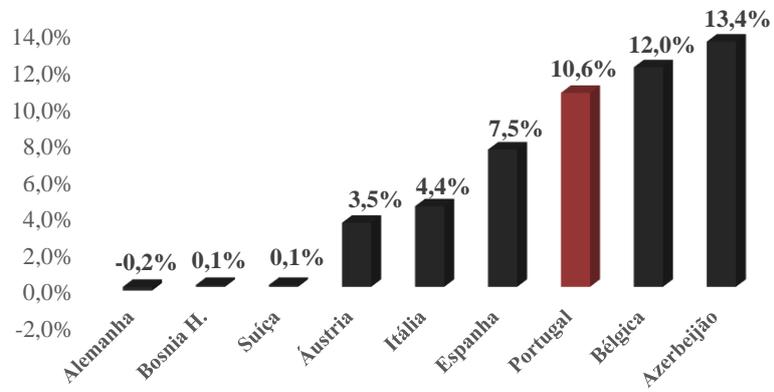
ANEXO XXXIII – TIPOS DE QUOTAS/SISTEMAS DE PARIDADE NA EUROPA

Tipo de quotas/sistemas de paridade	N.º de países	Países
Legislação de quotas/sistemas de paridade e quotas partidárias	5	Croácia, Irlanda, Montenegro, Noruega e Eslovénia
Apenas legislação de quotas/sistema de paridade	15	Albânia, Arménia, Bélgica, Bósnia H., França, Geórgia, Grécia, Itália, Polónia, Portugal , San Marino, Sérvia, Espanha, Macedónia e Ucrânia
Apenas quotas partidárias	13	Áustria, Chipre, República Checa, Estónia, Alemanha, Islândia, Lituânia, Luxemburgo, República da Moldávia, Suécia, Suíça, Turquia e Reino Unido
Sem qualquer tipo de quotas/sistemas de paridade	11	Andorra, Azerbaijão, Bulgária, Finlândia, Hungria, Lituânia, Malta, Mónaco, Holanda, Federação Russa e República Eslovaca

Elaboração própria

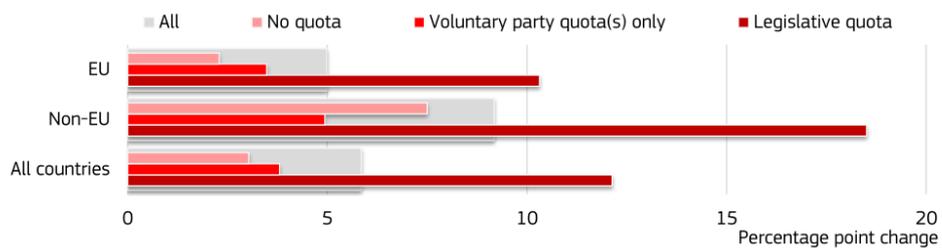
ANEXO XXXIV – MULHERES ELEITAS PARA PARLAMENTOS REGIONAIS NA UNIÃO EUROPEIA (%)

**Variação (%) de mulheres eleitas para Parlamentos Regionais
(2005-2016)**



Fonte – CONSELHO DA EUROPA, 2017

**ANEXO XXXV – ALTERAÇÃO MÉDIA DA REPRESENTAÇÃO FEMININA NOS PARLAMENTOS NACIONAIS
POR TIPO DE QUOTA/SISTEMA PARITÁRIO (2003-2013)**



Fonte – COMISSÃO EUROPEIA, 2013

ANEXO XXXVI – SISTEMAS DE PARIDADE/QUOTAS PARA ELEIÇÕES NACIONAIS NOS ESTADOS-MEMBROS DO CONSELHO DA EUROPA

Ano	Estado-Membro da UE	Percentagem mínima	Especial ordenação na lista	Sanções	Percentagem de Mulheres eleitas
2005	Arménia	5%	Não	Inexistentes	5,3%
	Bélgica	50%	Sim	Rejeição da lista	34,7%
	Bósnia Herzegovina	33%	Sim	Rejeição da lista	14,3%
	França	50%	Não	Penalização financeira	12,3%
	Ex-Rep. Jugoslávia	30%	Não	Rejeição da lista	NA
2016	Albânia	30%	Sim	Penalização financeira	22,9%
	Arménia	25%	Não	Rejeição da lista	9,9%
	Bélgica	50%	Sim	Rejeição da lista	39,3%
	Bósnia Herzegovina	40%	Sim	Rejeição da lista	21,4%
	Croácia	40%	Não	Penalização financeira	20,5%
	Eslovénia	35%	Sim	Rejeição da lista	35,6%
	Espanha	40%	Sim	Rejeição da lista	39,7%
	Ex-Rep. Jugoslávia	40%	Sim	Rejeição da lista	35%
	França	50%	Não	Penalização financeira	26,9%
	Geórgia	30%	Não	Inexistentes	12%
	Grécia	33%	Não	Rejeição da lista	18,3%
	Irlanda	30%	Não	Penalização financeira	22,2%
	Montenegro	30%	Sim	Rejeição da lista	13,6%
	Polónia	35%	Não	Rejeição da lista	27,2%
	Portugal	33%	Sim	Penalização financeira	33%
	San Marino	33%	Não	Rejeição da lista	16,7%
Sérvia	33%	Sim	Rejeição da lista	34,4%	

Elaboração própria com base em CONSELHO DA EUROPA, 2017

ANEXO XXXVII – SISTEMAS DE PARIDADE/QUOTAS PARA ELEIÇÕES REGIONAIS NOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA

Estado-Membro da UE	Percentagem mínima	Especial ordenação na lista	Sanções	Percentagem de Mulheres eleitas
Bélgica	50%	Sim	Rejeição das listas	42%
Bósnia H.	40%	Sim	Rejeição das listas	19,4%
França	50%	Sim	Rejeição das listas	NA
Grécia	33%	Não	Rejeição das listas	21,2%
Itália	40%	Sim	Outra	17,7%
Portugal	33%	Sim	Penalizações financeiras	22,3%
Sérvia	33%	Sim	Rejeição das listas	31,6%
Espanha	40%	Sim	Rejeição das listas	44,5%

Elaboração própria com base em CONSELHO DA EUROPA, 2017

ANEXO XXXVIII – MULHERES CHEFES DE ESTADO/GOVERNO NOS PAÍSES MEMBROS DO
CONSELHO DA EUROPA

Estado-membro	Mulheres Chefe de Estado	Mulheres Chefes de Governo
Croácia	Sim	Não
Alemanha	Não	Sim
Letónia	Não	Sim
Lituânia	Sim	Não
Malta	Sim	Não
Noruega	Não	Sim
Polónia	Não	Sim
Portugal	Não	Não
Reino Unido	Sim	Sim
Total	4	5

Elaboração própria com base em CONSELHO DA EUROPA, 2017

ANEXO XXXIX – MULHERES CHEFES DE GOVERNOS REGIONAIS NOS PAÍSES MEMBROS DO CONSELHO DA EUROPA

Estado-membro	%Mulheres 2005	%Mulheres 2008	% Mulheres 2016	Varição 2005-2016 em p.p.
Alemanha	0%	0%	18.8%	18.8
Áustria	22.2%	11.1%	0%	-22.2
Azerbaijão	0%	0%	N/A	N/A
Bélgica	20%	0%	0%	-20
Bósnia H.	0%	0%	7.7%	7.7
Dinamarca	92.3%	N/A	60%	-32.3
Espanha	5.3%	5.3%	21.1%	15.8
Federação Russa	N/A	N/A	4.7%	N/A
França	N/A	7.7%	23.1%	N/A
Geórgia	N/A	0%	N/A	N/A
Grécia	N/A	1.9%	15.4%	N/A
Itália	10%	10%	10%	0
Moldávia	N/A	N/A	100%	N/A
Portugal	0%	0%	0%	0
Reino Unido	N/A	0%	50%	N/A
República Checa	N/A	0%	0%	N/A
República Eslovaca	N/A	N/A	0%	N/A
Roménia	N/A	8.5%	N/A	N/A
Sérvia	N/A	0%	0%	N/A
Suíça	38.5%	N/A	19.2%	N/A
Ucrânia	0%	0%	N/A	N/A
Média UE	17.1%	2.8%	19.4%	

Elaboração própria com base em CONSELHO DA EUROPA, 2017

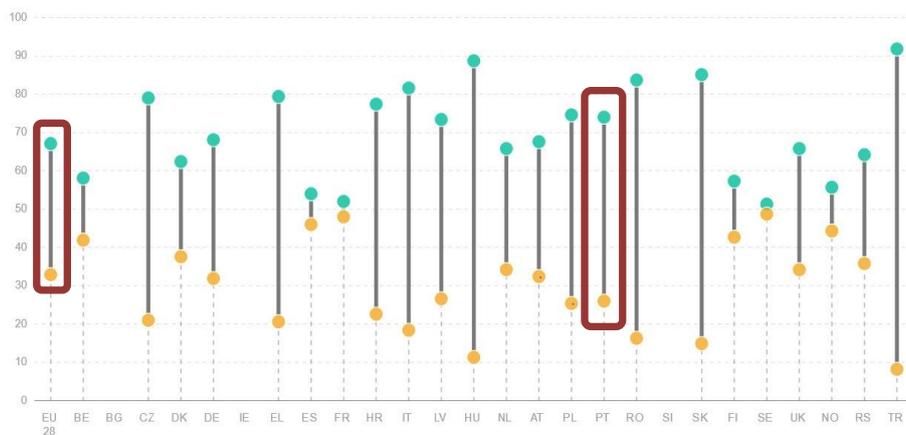
ANEXO XL – MULHERES CHEFES DE GOVERNOS LOCAIS NOS PAÍSES MEMBROS DO CONSELHO DA EUROPA

Estado-membro	%Mulheres 2005	%Mulheres 2008	% Mulheres 2016	Varição 2005-2016 em p.p.
Albânia	N/A	N/A	14.8	N/A
Alemanha	7.5%	7.5%	N/A	N/A
Andorra	N/A	N/A	28.6	N/A
Arménia	2%	0	1.9	-0.1
Áustria	2%	3.9	6.6	4.6
Azerbaijão	1.2%	N/A	1.2	0
Bélgica	8.5%	9.6	12.4	3.9
Bósnia H.	1.4%	2	N/A	N/A
Bulgária	N/A	6.9	12.8	N/A
Chipre	3%	6.1	0	-3
Croácia	3.9%	5.3	8.7	4.8
Dinamarca	7.7%	8.2%	12.2%	4.5
Eslovénia	5.7%	3.3%	7.5%	1.8
Espanha	12.5%	14.9%	19.1%	6.6
Estónia	13.3%	14.2%	16.4%	3.1
Federação Russa	N/A	29.5%	N/A	N/A
Finlândia	13.4%	14.3%	19.1%	5.7
França	N/A	13.8%	16%	N/A
Geórgia	N/A	1.4%	0%	N/A
Grécia	2%	3.1%	4.9%	2.9
Holanda	18%	20.9%	22.7%	4.7
Hungria	14.4%	15.9%	20.2%	5.8
Irlanda	20.2%	11.4%	19.4%	-0.8
Islândia	19.2%	26.9%	24.3%	5.1
Itália	9.6%	9.8%	13.9%	4.3
Letónia	36.4%	14.3%	23.5%	-12.9
Liechtenstein	0%	0%	9.1%	9.1
Lituânia	5%	8.3%	5%	0
Luxemburgo	10.2%	11.2%	11.4%	1.2
Macedónia	N/A	3.6%	4.9%	N/A
Malta	N/A	8.8%	17.6%	N/A
Moldávia	N/A	N/A	20.6%	N/A
Mónaco	0%	0%	0%	0
Montenegro	N/A	4.8%	17.4%	N/A
Noruega	17.1%	22.6%	28.3%	11.2
Polónia	N/A	N/A	10.7%	N/A
Portugal	5.2%	6.9%	7.5%	2.3
Reino Unido	N/A	8.3%	15.3%	N/A
República Checa	0%	16.5	N/A	N/A
República Eslovaca	19.4%	N/A	22.1%	2.7
Roménia	N/A	3.6%	N/A	N/A
San Marino	N/A	11.1%	N/A	N/A

Estado-membro	%Mulheres 2005	%Mulheres 2008	% Mulheres 2016	Varição 2005-2016 em p.p.
Sérvia	N/A	26.3%	5.5%	N/A
Suécia	32.1%	26.9%	36.6%	4.5
Suíça	25%	11.6	N/A	N/A
Turquia	0.6%	0.6%	2.9%	2.3
Ucrânia	N/A	5.7%	N/A	N/A
Média CE	10.2%	10.2%	13.4%	

Elaboração própria com base em CONSELHO DA EUROPA, 2017

ANEXO XLI – COMPOSIÇÃO DOS PARLAMENTOS REGIONAIS E LOCAIS NA UNIÃO EUROPEIA



Fonte – European Institute for Gender Equality, 2017

ANEXO XLII – MULHERES LÍDERES DOS MAIORES PARTIDOS POLÍTICOS NA UNIÃO EUROPEIA (%)

Percentagem de Mulheres líderes de partidos políticos	Estados-Membros
40-50%	Noruega
30-40%	Alemanha, Dinamarca, Croácia
20-30%	Suécia, Bélgica, Luxemburgo, Áustria, Roménia, Turquia
10-20%	Lituânia, Eslovénia, Finlândia e Holanda
0%	Bulgária, República Checa, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Itália, Chipre, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal , Eslováquia, Reino Unido, Sérvia, Islândia e Liechtenstein

Elaboração própria

**ANEXO XLIII – CABEÇAS DE LISTA DO SEXO FEMININO POR PARTIDO POLÍTICO (ELEIÇÕES
AUTÁRQUICAS 2017)**

Partido	PS	PSD	CDS	BE	GC
Mulheres (%)	9	6	17	23	11

Elaboração própria

ANEXO XLIV – MEDIDAS PREVISTAS NA PLATAFORMA DE PEQUIM SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS

Destinatário	Medida
Partidos Políticos	Examinar as estruturas partidárias e procedimentos para remover todas as barreiras que, direta ou indiretamente, sejam discriminatórias da participação das mulheres
	Desenvolver iniciativas que permitam às mulheres participar plenamente em todas as estruturas internas de decisão e no processo de designação e nomeação eleitoral
	Incorporar temáticas de género na agenda política, adotando medidas que garantam a participação das mulheres na liderança dos partidos políticos em igualdade com os homens
Governos	Tomar medidas, incluindo, quando necessário e adequado, nos sistemas eleitorais, que encorajem os partidos políticos a integrar mulheres em posições eletivas e não eletivas, na mesma proporção e ao mesmo nível que homens.

Elaboração própria

ANEXO XLV – QUADRO COMPARATIVO DE DISPOSIÇÕES DA LEI DA PARIDADE

Assunto	Lei Orgânica 3/2006	Proposta de lei n.º 117/XIII	Lei Orgânica n.º 1/2019,
Designação	Lei da paridade	Lei da Paridade nos órgãos do poder político	Lei da Paridade nos órgãos colegiais representativos do poder político
Âmbito de aplicação	As listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a promover a paridade entre homens e mulheres.	1 - As listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para os órgãos eletivos das autarquias locais, bem como a lista de candidatos a vogal das juntas de freguesia , são compostas de modo a assegurar a paridade entre homens e mulheres. 2 – As listas de candidatos às mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais são compostas de modo a respeitar a paridade entre homens e mulheres.	1 - As listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para os órgãos eletivos das autarquias locais , bem como a lista de candidatos a vogal das juntas de freguesia, são compostas de modo a assegurar a paridade entre homens e mulheres. 2 – As listas de candidatos às mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais são compostas de modo a respeitar a paridade entre homens e mulheres.
Conceito de paridade	Representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos nas listas.	Representação mínima de 40% de cada um dos sexos .	Representação mínima de 40 % de cada um dos sexos , arredondada, sempre que necessário, para a unidade mais próxima
Ordenação dos candidatos nas listas	As listas plurinominais apresentadas não podem conter mais de dois candidatos do mesmo sexo colocados consecutivamente, na ordenação da lista.	Os dois primeiros lugares nas listas apresentadas são ocupados por candidatos de sexo diferente, não podendo ser colocados mais de dois candidatos do mesmo sexo consecutivamente na ordenação dos restantes	Não podem ser colocados mais de dois candidatos do mesmo sexo consecutivamente na ordenação da lista.
Incumprimento	A não correção das listas de candidatura nos prazos previstos na respetiva lei eleitoral determina: a) A afixação pública das listas com a indicação da sua desconformidade à presente lei; b) A sua divulgação através do sítio na Internet da Comissão Nacional de Eleições com a indicação referida na alínea anterior; c) A redução do montante de subvenções públicas para as campanhas eleitorais nos termos da presente lei.	1- A não correção da lista de candidatura no prazo previsto na respetiva lei eleitoral determina a rejeição de toda a lista . 2 - No caso da eleição dos vogais das juntas de freguesia, as assembleias de freguesia, ou o plenário dos cidadãos eleitores, quando as substituam, rejeitam as listas que não cumpram os requisitos do artigo 2.º, sendo inválida a eleição de listas que os não cumpram.	1 - A não correção da lista de candidatura no prazo previsto na respetiva lei eleitoral determina a rejeição de toda a lista . 2 – No caso da eleição dos vogais das juntas de freguesia, é nula a deliberação da eleição de listas de candidatos que não cumpram os requisitos do artigo 2.º
Substituição no mandato	Inexistente	1- Em caso de substituição de titular de mandato eletivo, nos termos da lei aplicável, o mandato é conferido a um candidato do mesmo sexo da respetiva lista. 2 – Na falta de candidato do mesmo sexo, o mandato é	Inexistente

Assunto	Lei Orgânica 3/2006	Proposta de lei n.º 117/XIII	Lei Orgânica n.º 1/2019,
		conferido ao primeiro candidato não eleito da lista.	
Entrada em vigor	Não aplicável	Dia seguinte à publicação	Setembro de 2019

Elaboração própria