

Distribuição territorial do cargo de Presidente de Câmara em Portugal por sexo (1976-2021): estudo exploratório para investigar como o género configura o mapa da política local na União Europeia

Ana Ribeiro

CICS.NOVA, FCSH, Universidade Nova de Lisboa
anaribeiro@campus.fcsh.unl.pt

Resumo

Na Europa, as mulheres assumiram o cargo de presidente de Câmara antes de conquistado o sufrágio, atualmente lideram municípios de relevância internacional em número crescente. Contudo, a proporção de mulheres presidentes de Câmara é acentuadamente baixa face a outros cargos executivos nacionais e regionais, situação que a lacuna de conhecimento sobre o governo local numa perspetiva de género falha em explicar. O artigo propõe a adoção de uma perspetiva comparada como estratégia metodológica para conhecer a realidade política local numa perspetiva de género nos países da União Europeia (UE-27). Com este estudo em mente, realizou estudo exploratório sobre Portugal no período 1976-2021 para estabelecer (a) a proporção de mandatos por sexo na presidência dos municípios; (b) a distribuição territorial dos mandatos por sexo em termos de Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS); (c) as características demográficas dos municípios que elegem mulheres presidentes. Os dados tiveram por fonte o Ministério da Administração Interna (MAI), para resultados eleitorais; o *Center for International Earth Science Information Network* (CIESIN) da Universidade de Columbia (EUA), para visualizar mapas interativos com o grau de urbanização dos territórios. Contrariamente ao frequentemente assumido, em Portugal, as presidentes de Câmara são eleitas maioritariamente em territórios de baixa densidade conotados com atitudes do eleitorado adversas às mulheres na vida política, principalmente enquanto líderes por questionarem papéis de género convencionais; são eleitas pontualmente em centros urbanos relacionados com a valorização da igualdade de género. Formulou-se a hipótese de investigação que relaciona o valor político dos territórios com a distribuição territorial das candidaturas por sexo, sendo as mulheres colocadas como cabeças de lista em maior número em territórios menos valorados, atuação que reflete assimetrias no acesso ao poder.

Palavras-Chave: Género e Política; Mulheres presidentes de Câmara; NUTS; Agenda 2030; Europa (UE-27).

Abstract

Territorial distribution of the office of Mayor in Portugal by sex (1976-2021): an exploratory study investigating how gender shapes the map of local politics in European Union

In Europe, women took office as mayors before they won the suffrage, nowadays they lead municipalities of international relevance in growing numbers. However, the proportion of women mayors is notably low compared to other national and regional executive positions, a fact that the knowledge gap about local government from a gender perspective fails to explain. The article proposes the adoption of a comparative perspective as a methodological strategy to study the local government from a gender perspective in the European Union countries (EU-27). With this research in mind, it conducted an exploratory study on Portugal over the period 1976-2021 to establish (a) the proportion of mandates by sex in the presidency of municipalities; (b) the territorial distribution of mandates by sex in terms of the Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS); (c) the demographic characteristics of municipalities electing women mayors. The data was collected from the Ministry of Internal Administration (MAI), for electoral results; from the Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) of Columbia University (USA), for interactive maps with the territories degree of urbanisation. Contrary to the overall assumption, in Portugal, women mayors are mostly elected in low-density territories associated with electorate attitudes against women in politics, mainly as leaders since they question conventional gender roles; they are only occasionally elected in urban centres associated with valuing gender

equality. These findings led to the formulation of a research hypothesis that relates the ranking of territories according to their political value and the territorial distribution of candidates by sex, resulting in women being placed as heads of electoral lists in greater numbers in the less valued territories, an arrangement that reflects gender asymmetries regarding access to power.

Keywords: Gender & Politics; Women Mayors; NUTS; Agenda 2030; Europe (EU-27).

Introdução

A partir de 2014, um número crescente de mulheres presidentes de Câmara nas principais capitais do mundo e em grandes cidades evidenciou-se enquanto fenómeno na representação política, caracterizada pela expressiva inferioridade numérica de mulheres em posições de liderança (IPU, 2020). Ter mulheres a liderar municípios de relevância internacional como Amesterdão, Barcelona, Berlim, Dublin, Estocolmo, Luxemburgo Cidade, Oslo, Paris, Sofia ou Zurique, para mencionar exemplos apenas na Europa, é uma realidade inusitada, principalmente, porque no cenário da sub-representação política o governo local continua a distinguir-se negativamente em termos globais (ONU, 2019). O denominado *global rise of female mayors* (Rustin, 2016) trouxe visibilidade ao problema da sub-representação feminina na política local, ao mesmo tempo que acrescentou complexidade à sua interpretação e salientou o desconhecimento sobre o tema.

A literatura relaciona a acentuada sub-representação política local com a lacuna de conhecimento sobre o governo local numa perspectiva de género (Holman, 2017), referindo-se à limitada caracterização do problema com tradução na insuficiência das soluções para combatê-lo, por exemplo, na forma de legislação e/ou políticas (Ribeiro, 2021). Com efeito, existe uma maioria de estudos com perspectiva de género a incidir sobre o patamar político nacional, que se deve em grande parte ao facto de a medida padrão para aferir o índice democrático dos países consistir em apurar a proporção de mulheres e homens nos Parlamentos Nacionais (IPU, 2020).

São, no entanto, vários os argumentos que confirmam a relevância do patamar local de governação como tópico de análise na representação política numa perspectiva de género, como se exemplifica. A igual representação e influência de mulheres e homens na vida

política, em todos os níveis de governação, é um pré-requisito das sociedades democráticas (CEMR, 2018), neste âmbito, o equilíbrio na proporção de ambos os sexos no governo local, incluindo em posições de liderança, é um critério substantivo da qualidade da democracia. O governo local é, ainda, o patamar de governação mais próximo da população e o que congrega a maioria dos cargos políticos no mundo (Jordão, 2019), deste modo, encontra-se numa posição privilegiada para incentivar e promover a participação e capacitação política das mulheres. Embora historicamente as mulheres tenham sido afastadas da atuação política, curiosamente, elas estão na administração local ainda antes da conquista do sufrágio, como é o caso da França na Primeira Grande Guerra quando, na ausência de homens, as mulheres foram chamadas a exercer o cargo de presidentes de Câmara (Ribeiro, 2021b). Por outro lado, pesquisar a política local é um meio para aprofundar as causas da sub-representação política no seu todo. Ou seja, se a concentração de estudos no patamar nacional de governação não permite que se revelem as idiosincrasias da realidade mais extremada de sub-representação – o governo local – pelo contrário, partir desta realidade promove a apreensão do cenário político. De acordo com as premissas da produção de conhecimento a partir das margens, “studying from the margins can inform you of the margins, the center, and their relationality; that is, the larger constellation of political activity” (Shilliam, 2021, p.18).

O déficit de conhecimento sobre a sub-representação local foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) no âmbito da preparação da Agenda 2030 (*Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*) adotada por todos os Estados Membros, em 2015, a vigorar desde 1 de janeiro de 2016. No momento de avaliar linhas de ação para cumprimento do 5.º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relativo à igualdade de género,

verificou-se um amplo desconhecimento sobre a proporção de mulheres eleitas/nomeadas localmente, o que levou à definição de um indicador para efetuar o levantamento sistemático desses dados (ONU, 2017).

O indicador 5.5.1b) *Proportion of seats held by women in local governments*, não previsto em 2015, foi definido em 2017 pela Resolução A/RES/71/313. Abrange apenas os órgãos deliberativos e exclui os casos em que as mulheres são eleitas para cargos de órgãos executivos que não são, ao mesmo tempo, parte dos órgãos deliberativos, assim como os casos em que são nomeadas para qualquer que seja o órgão (executivo ou deliberativo). Embora se verifique uma limitação na monitorização da evolução dos ODS quanto aos cargos executivos, a ONU recomenda que os países façam uma avaliação separada destes dados, concretamente no que se refere ao cargo de presidente de Câmara, a incluir no reporte periódico realizado através de *voluntary national reviews* (ONU, 2021).

A presente investigação, realizada no âmbito do doutoramento em curso, dá continuidade ao estudo iniciado no mestrado concluído em 2014. Nessa primeira abordagem ao tópico da sub-representação das presidentes de Câmara em Portugal, foram sentidas dificuldades para interpretar os resultados obtidos, porque contrastantes com as conclusões de estudos sobre o governo local. Essa limitação motivou o aprofundamento da reflexão inicial, conduzindo, por sua vez, à adoção da perspetiva de análise que agora se explora. Assim, este estudo argumenta a favor da utilização de uma perspetiva comparada enquanto estratégia metodológica para colmatar a lacuna de conhecimento sobre o governo local numa perspetiva de género. Neste contexto, este estudo exploratório sobre Portugal, é a etapa inicial de um estudo comparado a realizar sobre a União Europeia (UE-27), para obter uma visão geral dos quadros legislativos que promovem a representação descritiva (numérica) das mulheres na liderança dos municípios nos Estados Membros; analisar as medidas em vigor, para a mesma finalidade, nos Estados Membros e na UE; conhecer a distribuição territorial deste cargo (ou cargo equivalente) por sexo nos 27 Estados Membros.

Tendo esse estudo em perspetiva, a presente investigação tem por objetivos: i) apurar a proporção de mulheres e homens presidentes de Câmara em Portugal e determinar a distribuição territorial de mandatos no período 1976-2021 e, harmonizar esses dados com os parâmetros estabelecidos pela UE para caracterizar as unidades territoriais dos Estados Membros para fins estatísticos; ii) apurar a relação entre os limiares demográficos dos territórios e a distribuição de mandatos por sexo; iii) formular uma hipótese, para ulterior verificação, enquanto proposta para explicar a distribuição territorial dos mandatos de presidente de Câmara por sexo.

O artigo está estruturado do seguinte modo: a contextualização temática aprofunda-se na próxima secção (1), com a explanação do género como categoria de análise convocada neste estudo para explicar não a *diferença*, mas a *desigualdade* entre mulheres e homens; a descrição da utilização desta perspetiva por organizações internacionais e/ou europeias para abordar o problema da sub-representação política local e conhecer os valores de representação das presidentes de Câmara, sendo sublinhadas limitações à leitura comparada do fenómeno; seguindo-se, na secção 2, a apresentação e discussão de alguns fatores de promoção e barreiras à participação das mulheres na vida política ativa com destaque para especificidades do patamar local de governo, sendo analisado o reflexo destes fatores no panorama político português. Na secção 3, dedicada a métodos e dados da análise empírica, caracterizam-se as divisões territoriais criadas pela UE para a recolha, organização e difusão de informação estatística harmonizada entre os Estados membros, em termos de *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* (NUTS) e de *Local Administrative Units* (LAU). Descreve-se, ainda, a utilização de mapas interativos, elaborados a partir de imagens de satélite, para uma apreensão visual e imediata das características demográficas dos territórios em estudo. A secção 4, apresenta os resultados do estudo exploratório, seguindo-se as considerações finais onde se relembra os objetivos do estudo, se discute resultados e se enumera as principais conclusões, fundamentando a hipótese apresentada para explicar os resultados encontrados, a operacionalizar em investigação futura. A hipótese formulada relaciona a hierarquização dos territórios em

termos de valor político – estabelecido de acordo com indicadores como a densidade populacional, poder de compra *per capita*, ser ou não capital – com a distribuição territorial das candidaturas por sexo, sendo maior a probabilidade de candidatas cabeças de lista quanto menor a valorização dos territórios.

1. Estudo comparado do governo local e a perspectiva de género

Na Europa, é longa e florescente a tradição dos estudos comparados sobre os sistemas locais de governo (Lidström, 1999), identificando-se como estudo inaugural desta perspectiva a obra de Albert Shawn, “Municipal Government in Continental Europe”, publicado em 1895 (*Idem*). De acordo com Lidström (1999), esta linha de estudos conheceu renovada atenção a partir do final da década de 80 do século passado, por várias razões. Destaca-se o processo de integração política na UE, que resultou na transferência de autoridade decisória para as instituições da UE, com tradução no aumento da centralidade dos governos locais enquanto fontes de poder locais e regionais: “Local government answers a growing sense of localism, channelling a need for local identification in an increasingly transnationalized world” (Lidström, 1999, p. 97).

Contudo, a tradição comparativa não tem equivalente nos estudos sobre o governo local que assinalam a representação de mulheres, os quais incidem maioritariamente sobre um único país. Os primeiros estudos comparados do governo local com perspectiva de género que se conhecem realizaram-se no século XXI. Clarifica-se que o género, enquanto conceito, inclui mulheres e homens, expostos às expectativas e normas de género vigentes em determinado contexto histórico, geográfico, social e, coconstrutores dessa realidade. A utilização desta categoria analítica em estudos sobre representação política não serve o propósito de evidenciar que certas características atribuídas às mulheres as tornam (mais) competentes para a ocupação dos cargos.

Como sublinha Torres (2018), contrariamente às perspetivas de senso comum, a ciência tem provado, nomeadamente a psicologia, que as dissemelhanças entre mulheres e homens se restringem a alguns tópicos. Neste sentido, Connell sustenta: “(...) the main finding, from about eighty years of research, is a massive psychological similarity between women and men in the population studied by psychologists. Clear-cut block differences are few, and confined to restricted topics” (Connell, 1987, *apud* Torres, 2018, p. 13). Portanto, quando se apontam diferenças entre mulheres e homens numa perspectiva de género “tendemos a referir-nos às desvantagens materiais e simbólicas que as mulheres experienciam em relação aos homens” (Torres, 2018, p.8). Na distinção entre esfera pública e privada e esfera da produção e da reprodução, há a valorização das primeiras “associadas ao masculino, ao racional e ao padrão universal” e desvalorização das segundas “associadas ao emocional e ao feminino” (Torres, 2018, p.9), o que define assimetrias no acesso a recursos, poderes e direitos (*Idem*), mesmo em sociedades igualitárias em termos de normas e leis.

São várias as organizações internacionais e/ou europeias a introduzir gradualmente a perspectiva de género para a análise da representação de mulheres e homens na política local, dando a conhecer a proporção de líderes nos executivos municipais por sexo em vários países. Quer as que se dedicam ao governo local, de que se apresentam alguns exemplos, quer instituições com fins mais amplos, como é o caso do Conselho da Europa (CoE) ou do *European Institute for Gender Equality* (EIGE).

A *United Cities and Local Governments* (UCLG), fundada em 2004 para unir as principais associações governamentais locais e regionais de todo o mundo, cuja história remonta a 1913 com a criação, na Bélgica, da *Union Internationale des Villes*, estabeleceu em 2011 o Comité Permanente da UCLG para a igualdade de género (UCLG, s.d.; UCLG, 2022;). O relatório publicado em julho de 2022 (*From Making Commitments To Realizing Change: Local and Regional Governments` Progress on Gender Equality*), refere que em 2018 as mulheres representavam apenas 20% das presidências de Câmara em todo o mundo, sendo 15% na Europa (o

estudo europeu incluiu 41 países e realizou-se em 2019) (UCLG, 2022).

O grupo internacional de pesquisa e de reflexão sobre temas urbanos *The City Mayors Foundation* (TCMF), criado em 2003, iniciou, no final de 2021, o *Women Mayors Project* (TCMF, s.d.). Este projeto apurou que menos de 15% das presidências de Câmara no mundo são lideradas por mulheres. No que se refere à Europa, o estudo realizado incidiu sobre as grandes cidades, tendo analisado 420 cidades em 30 países entre dezembro de 2021 e janeiro e fevereiro de 2022, tendo concluído que apenas 71 destas cidades tinham mulheres presidentes. Assinalou variações entre as regiões da Europa quanto à percentagem de grandes cidades com presidentes de câmara do sexo feminino, fixando os extremos entre 32,3% no Norte da Europa (Estónia, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia) e 8,9% no Sul da Europa (Itália, Portugal, Espanha) (TCMF, 2022).

O *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR), associação criada em 1951 para a promoção da democracia na Europa, fundada na autonomia local, no respeito pelo princípio da subsidiariedade e na participação cidadã, reúne as associações nacionais de governos locais e regionais de 41 países europeus e, é também a secção europeia da UCLG (CEMR, s.d.; UCLG, s.d.). A fim de promover a igualdade de género a nível local e regional, o CEMR criou, em 2006, a “Carta Europeia para a Igualdade de Mulheres e Homens na Vida Local” e, em 2012, o “Observatório da Carta Europeia para a Igualdade”, com o objetivo de apoiar as cerca de 2000 associações signatárias da Carta (CEMR, s.d. b). O Observatório, num estudo publicado em julho de 2019 que abrangeu 39 países, concluiu que na Europa as mulheres constituem aproximadamente 29% dos membros dos conselhos locais, sendo 15% nas presidências de Câmara, valor que representa um aumento de apenas 4% face a dados apurados em 2009 (CEMR, 2019).

O CoE, publicou em 2017 os resultados de uma sondagem realizada para apurar a proporção de mulheres e homens na liderança dos executivos municipais em 2005, 2008 e 2016 (CoE, 2017). O estudo, no qual participaram 39 países membros, situou a

percentagem média de mulheres presidentes, em 2016, em 13,4%. É salientado no estudo que nenhum dos países atingiu a meta mínima de 40% de mulheres presidentes de Câmara estabelecida pelo CoE, sendo que 30 desses países tinham menos de 20% de mulheres presidentes e três deles nunca haviam elegido mulheres para esse cargo. A comparação efetuada entre os dados de 2005 a 2016 por país revelou pequenas alterações (exceto na Noruega, que ao alcançar 28,3% de mulheres presidentes em 2016, registou um aumento de 11,2%), resultado que, como refere o relatório, elucida sobre a estagnação da situação (*Idem*).

O EIGE, organismo autónomo da UE, criado em 2006, a funcionar desde 2010 [Regulamento (CE) N.º 1922/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro] (EUR-Lex, 2006), apresenta dados da representação de presidentes de Câmara (ou cargos executivos equivalentes nos municípios ou circunscrição territorial equivalente) relativos ao período 1993-2022 (EIGE, 2022). Uma sistematização destes dados no que se refere à UE-27 em 2022 (Quadro 1) situa a média de representação feminina no executivo municipal em 16,7%. De acordo com estes dados, apenas dois países têm resultados acima dos 30% de representação de mulheres, a Finlândia (39,0%) e a Suécia (32,8%); em sentido oposto, nove países não ultrapassam os 11%.

Os estudos referidos não coincidem na percentagem média de mulheres presidentes de Câmara na Europa (situada entre 11,0% e 16,7%). Entre as razões para estas discrepâncias estão as diferenças no período da observação, na composição da amostra (o agrupamento de países não coincide entre estudos: Europa do Norte, Europa do Sul, UE-27, UE-28, membros do CoE, etc.), ou nos critérios de análise (e.g. “grandes cidades”). A ausência de uma metodologia comum limita a capacidade de realizar uma análise comparada. No entanto, a partir dos resultados destes estudos pode concluir-se que os valores de representação das mulheres presidentes de Câmara são desproporcionalmente baixos face a outros cargos executivos em patamares políticos nacionais e regionais na Europa, o que constitui um bom ponto de partida para o conhecimento do fenómeno.

Quadro 1 – Proporção de mulheres presidentes (ou cargo equivalente) da Câmara Municipal (ou órgão equivalente) dos países da UE-27 por ordem decrescente (2022)

NUTS 1	% Mulheres
Filândia	39,0%
Suécia	32,8%
Países Baixos	28,7%
Irlanda	25,8%
Eslováquia	25,5%
Estónia	22,8%
Espanha	22,3%
Hungria	21,4%
Dinamarca	20,4%
França	20,1%
Bélgica	20,6%
Malta	16,2%
Itália	15,0%
República Checa	14,8%
Luxemburgo	14,7%
Bulgária	14,0%
Polónia	12,0%
Alemanha	11,3%
Croácia	11,0%
Eslovénia	10,4%
Portugal	10,1%
Austria	9,8%
Chipre	7,6%
Letónia	7,0%
Grécia	6,7%
Lituânia	6,7%
Roménia	4,5%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do EIGE (https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicador/wmidm_pol_parl_wmid_locpol/datatable)

2. Fatores de promoção e obstáculos à participação das mulheres na vida política (local) em Portugal

A literatura que adota uma perspetiva de género distingue várias ordens de fatores que promovem ou dificultam a participação das mulheres na vida política – histórico-culturais; socioeconómicos; políticos – influenciando o seu percurso até se tornarem representantes eleitas (e.g. Jordão, 2000; Norris, 2006; Ruedin, 2013; Teixeira, 2016; Santos, Teixeira e Espírito Santo, 2018), sendo sublinhado, nos estudos que abordam o governo local, que existem especificidades deste patamar político e, ainda, dos cargos executivos ali existentes, objeto deste estudo. Entre essa

multiplicidade de fatores-chave, tendo em conta os objetivos desta investigação, deu-se destaque aos seguintes:

- O quadro legislativo e o sistema eleitoral, particularmente as medidas promotoras ou inibidoras da presença das mulheres em posições de representação política com maior visibilidade e poder;
- O contexto político, particularmente a forma como os partidos políticos atuam como apoiantes ou barreiras das mulheres e as apresentam como candidatas nas listas eleitorais;
- O comportamento eleitoral, particularmente as atitudes acerca das mulheres na política.

Em Portugal, espelhando a situação internacional, verifica-se tanto o desequilíbrio na representação das mulheres no governo local, particularmente no cargo executivo municipal, como a escassez de conhecimento sobre este problema. Embora a literatura que aborda a análise da igualdade de género na gestão do território (em vários domínios) incida sobre os municípios, linha de estudos que entre nós tem sido desenvolvida por Margarida Queirós (e.g. Gaspar & Queirós, 2009; Queirós, 2012), esse escrutínio sobre as práticas discriminatórias ou as boas práticas de promoção da igualdade, tem, em regra, deixado de fora os/as representantes políticos/as locais à frente dessas medidas.

Os poucos estudos existentes sobre o patamar político local numa perspetiva de género foram caracterizados em 2016 como “eminentemente descritivos e geográfica, institucional e temporalmente parcelares” (Teixeira, 2016, p.12). Uma revisão de literatura, realizada em 2020, usou um conjunto de palavras-chave (e.g. género, mulheres, democracia, paridade, poder local, municípios) para mapear estudos académicos disponíveis *online* sobre a realidade portuguesa até ao primeiro semestre de 2020, que resultou numa amostra de 43 títulos (Ribeiro, 2021). Paralelamente, identificou um conjunto de investigadoras/es que de forma continuada tem renovado pesquisas sobre o tema, persistindo apesar das dificuldades, com destaque para a falta de dados desagregados por sexo. Apesar desta continuidade, assegurada principalmente nos momentos eleitorais, ficou demonstrado que o panorama de conhecimento sobre a realidade portuguesa permanece muito incompleto (*Idem*).

2.1. Quadro legislativo e sistema eleitoral

As eleições livres e multipartidárias são um facto historicamente recente na realidade política portuguesa que coincidem com a construção da democracia iniciada a 25 de Abril de 1974. Este marco da democracia nacional assinala também a elegibilidade das mulheres para todos os patamares de governo e cargos (Melo, 2017). Durante a longa ditadura, as mulheres não se

encontravam representadas, quer nos partidos, quer nos órgãos de poder local (Mendes, 1993).

Após o 25 de Abril, passou a existir um conjunto alargado de instrumentos normativos, de diferente natureza e alcance, que têm contribuído para o aumento consistente e continuado de representantes femininas nos órgãos políticos, incluindo preceitos constitucionais, Planos para a Igualdade e medidas especiais temporárias. Referem-se dois desses instrumentos: i) a revisão constitucional de 1997 (DR, 1997), que veio consagrar o princípio da igualdade material e admite, em consonância, a aprovação de iniciativas legislativas que favoreçam o acesso das mulheres aos cargos políticos (Moreira, 1998; Miranda *et al.*, s.d.); ii) a Lei da Paridade (Lei) promulgada em 2006 (DR, 2006), que implementou quotas legislativas, medida especial temporária desenhada para impulsionar a representação do sexo menos representado.

A Lei da Paridade de 2006, implementada em 2009, estabeleceu uma representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos nas listas eleitorais – atualmente situada em 40%, após a revisão em 2019 (DR, 2019) – que requer a ordenação das listas dos/as candidatos/as segundo o sistema “fecho éclair”, não podendo ser colocadas consecutivamente mais de duas pessoas do mesmo sexo. A Lei não previu a aplicação a todo o território. No que se refere aos municípios ficaram fora do seu âmbito os territórios com 7500 ou menos eleitoras/es, que representam cerca de 30% dos municípios portugueses, ou seja, a composição das listas não teria que observar 33,3% de representação do sexo menos representado. Trata-se de uma exceção fundada na alegada escassez de mulheres referida por decisores políticos locais no momento de preencher as listas de candidaturas (Espírito Santo e Santos, 2017), apesar de as mulheres constituírem a maioria da população em Portugal (INE, 2012, 2022). Esta exceção foi revogada em 2017 pela Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de maio, que revogou (art.º3) o n.º 4 do artigo 2.º da Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto (DR, 2017), mas só conheceu aplicação prática nas eleições locais de 2021.

Embora este quadro normativo tivesse influenciado positivamente a proporção de mulheres nas listas

eleitorais e na ocupação de cargos políticos em Portugal, no plano local os resultados ficaram aquém do objetivo mínimo fixado pela Lei (Santos, Teixeira e Espírito Santo, 2018). Com efeito, estudos internacionais demonstram que a introdução de quotas não é condição necessária ou suficiente para assegurar o aumento da representação política das mulheres (Freidenvall & Dahlerup, 2013). Por outro lado, as medidas de ação positiva continuam a gerar polarização de opiniões mesmo entre quem reconhece que a sub-representação política das mulheres é um problema (Viegas & Faria, 2001).

Alguma literatura sublinha que as quotas por si não contribuem para uma democracia melhor na medida em que as identidades que moldam a cidadania não são reconhecidas através de processos formais de representação, pelo que assegurar a igualdade entre mulheres e homens passará pela legitimação conferida pelas opiniões que circulam na esfera pública (Silveirinha & Peixinho, 2008 *apud* Cabrera *et al.*, 2012). Este argumento alega que só a prática da intervenção política por parte das mulheres permitirá influenciar as conceções da opinião pública sobre as formas de fazer política no feminino (Espada, 2002).

No que se refere ao cargo executivo municipal – que se distingue no panorama político como o centro de poder local (Oliveira, 2004) – os estudos denunciam a insuficiência da Lei que apenas impulsiona o número de mulheres eleitas mas não prevê medidas para a sua eleição nos elevados cargos hierárquicos (paridade horizontal), problema abordado internacionalmente com resultados positivos (Ribeiro, 2021). Com efeito, é nos órgãos executivos e nas presidências dos órgãos que a sub-representação das mulheres é mais acentuada (Santos, Teixeira e Espírito Santo, 2018), havendo resistência em colocá-las em posições de maior visibilidade e poder (Lisboa *et al.*, 2006). Assim, embora se verifique o aumento da proporção de mulheres nas Câmaras Municipais (CM), esse resultado relaciona-se com a vereação e outros cargos identificados com atividades mais de apoio que de decisão (Teixeira, 2016), o que é revelador da assimetria de género no acesso ao poder.

2.2. Contexto político

A literatura é consensual ao atribuir aos partidos políticos a responsabilidade maior pela sub-representação local (e.g. Almeida, 2018; Jordão, 2000, 2019; Lisboa *et al.*, 2006). As secções locais dos partidos são descritas como canais quase exclusivos da mediação política, com responsabilidade pela “mobilização e participação de novos grupos sociais que, no período anterior a 1974, não se encontravam representados, quer nos partidos, quer nos órgãos locais de poder” (Mendes, 1993, pp.178-179), como é o caso das mulheres (Almeida, 2018; Jordão, 2000). Apesar da evolução social (e legislativa), quem influencia e decide a constituição das listas locais, continua a evocar as mesmas dificuldades do início da democracia para “captar ou cooptar candidatas” (Jordão, 2019, p. 179). Sendo exemplos desses argumentos, a ausência de mérito e competências das mulheres (apesar do elevado nível de qualificações académicas e profissionais entretanto alcançadas); a indisponibilidade das mulheres devido à dificuldade de conciliação com as responsabilidades familiares e domésticas (esquecendo as mudanças de comportamento na sociedade portuguesa, a proteção legislativa à parentalidade, a irregularidade no peso das responsabilidades familiares consoante o ciclo de vida em que as mulheres se encontram e a classe social a que pertencem) (*Idem*).

Os processos de recrutamento são pautados por critérios pouco transparentes verificando-se a consequência da deficitária participação e representação das mulheres nos partidos políticos nos momentos eleitorais. Na composição das listas de candidaturas, no que se refere às CM, as mulheres são colocadas, invariavelmente, na 3.^a, 6.^a e 9.^a posições. Os estudos que sobrepõem as características sociodemográficas de candidatos e de candidatas locais, entre as quais a idade, estado civil, qualificações académicas e profissionais, e localismo (e.g. Almeida, 2020; Teixeira, 2016) apontam para um enviesamento dos processos de seleção, já que para as mulheres importa serem jovens, não serem casadas e terem qualificações académicas e profissionais elevadas, ao passo que para os homens é suficiente ter o perfil sociodemográfico médio dos homens portugueses [1], o que contradiz o

argumento da meritocracia, dirimido sempre que se impõe justificar a ausência de mulheres nas listas.

A seleção de cabeças de lista faz-se por cooptação dentro dos partidos sendo “permeável à influência daqueles que, tendo o poder de decisão ao nível das estruturas partidárias concelhias, ainda que existam normas nos estatutos partidários relativas à seleção de candidatos/as, se escolhem a si próprios ou àqueles que lhes são próximos fiéis para encabeçar tais listas” (Espada, 2002, p.140), atuação consentida pela falta de escrutínio mediático e da opinião pública (Santos, Teixeira e Espírito Santo, 2018).

Ainda que a contribuição de nomes femininos nas listas de candidaturas seja desigual entre forças políticas, a colocação de mulheres como cabeças de lista às CM é genericamente caracterizada pela “raridade” (Espada, 2002, p.140), sendo este fenómeno mais evidente, de acordo com Espada (2002), em municípios “inseridos em áreas menos urbanizadas e com um número menor de eleitores” (*Ibidem*). Quando as mulheres são colocadas como cabeças de lista, acontece várias vezes sê-lo em municípios onde face à geografia eleitoral do país (Amaral 1988) a probabilidade de vitória do partido se antecipa reduzida (Ribeiro, 2021). Paradoxalmente, as resistências partidárias a candidaturas de mulheres em posições elegíveis prejudica os partidos, uma vez que as candidaturas femininas em tais situações são genericamente bem sucedidas (Espada, 2002). Além de que as mulheres eleitas tendem a acumular mandatos consecutivos (Ribeiro, 2021), ou seja, tal como acontece com os homens eleitos beneficiam da incumbência que favorece a reeleição de detentores de cargos face a novos/as candidatos/as (Teixeira, 2016). Neste âmbito, sublinha-se que a classificação de sucesso eleitoral feminino atribuído a algumas circunscrições territoriais pode dever-se à sucessiva reeleição de apenas duas ou três mulheres.

A análise dos perfis e percursos de mulheres eleitas presidentes de Câmara aponta para três circunstâncias que favorecem o seu posicionamento como candidatas/eleitas, em que os partidos políticos têm um papel determinante, exceto quando as mulheres possuem uma posição de notabilidade social prévia à eleição que coloca, neste caso, o partido que as candidatou

numa posição secundária: ou são mulheres particularmente bem sucedidas no seio da estrutura partidária (Espada, 2002); ou têm características de personalidade e/ou competências “que as tornam as candidatas naturais e incontornáveis, naquele contexto” geográfico (Espada, 2002, p. 140); ou são mulheres com um longo percurso de apoio a presidentes em exercício, na posição de vereadoras e vice-presidentes, que são nomeadas ou eleitas sucedendo o seu “mentor” no momento em que este se retira (por diversos motivos).

2.3. Comportamento eleitoral

Embora o eleitorado português, em geral, seja de opinião que “o número de mulheres em lugares de poder deveria ser mais elevado e que a actividade política beneficiaria dessa evolução” (Espada, 2002, p.146), a sociedade civil não se tem mobilizado para apresentar alternativas na forma de listas independentes que poderiam beneficiar candidatas (Pequito Teixeira, 2009), ou para exigir aos partidos políticos nos momentos eleitorais uma atuação consentânea com a adesão aos valores da democracia paritária, que não apenas o cumprimento da letra da lei e pelos mínimos (Santos, Teixeira e Espírito Santo, 2018).

Ao analisar o comportamento eleitoral, os estudos distinguem entre eleitores/as residentes em contextos urbanos, mais populosos, por oposição a eleitores/as de meios mais ruralizados, pouco populosos, em particular no interior do país, apontando para uma relação entre o grau de urbanização e o sexo das pessoas eleitas. Concluem existir uma maior probabilidade de as mulheres serem eleitas em áreas densamente e medianamente povoadas e de os homens, inversamente, serem eleitos em áreas pouco povoadas (e.g. Espada 2002; Jordão, 2000; Teixeira, 2016). Contudo, vários municípios com menos de 7500 eleitores/as elegeram nos períodos de 1976-2009 (antes da implementação da Lei da Paridade) e de 2009-2017 (durante o regime de exceção da Lei) um número assinalável de mulheres presidentes de Câmara (Ribeiro, 2021).

O confronto entre urbano e rural remete para o índice de desenvolvimento socioeconómico dos territórios.

Maior desenvolvimento está associado ao aumento dos níveis de urbanização, mais mulheres começam a adquirir os recursos necessários para se tornarem politicamente relevantes – maior presença no mercado de trabalho, educação, formação em profissões que dominam a política, como o Direito (Matland, 1998) – com reflexo no enfraquecimento dos valores tradicionais. Por oposição, a ruralidade, parece caracterizar-se pelo reverso dos fatores assinalados de promoção da representação política feminina, porque nestes espaços tendem a subsistir as “divisões tradicionais de tarefas, papéis e poderes” (Espada, 2002, p.147) que atribuem às mulheres o espaço privado da casa e da família e aos homens o espaço e assuntos públicos.

3. Percurso metodológico

Embora a política local numa perspetiva de género seja uma temática desvalorizada na discussão política e académica (Ribeiro, 2021), o conhecimento atual sobre esta matéria é suficiente para explicar os baixos valores de representação descritiva das mulheres. Nomeadamente, quando aponta para a relação de causa e efeito entre a baixa proporção de mulheres políticas e fatores de ordem legislativa e eleitoral, do contexto político e do comportamento eleitoral, ressaltando-se que estes fatores sendo comuns aos outros órgãos de poder apresentam especificidades locais (Teixeira, 2016). No entanto, estava por atualizar o levantamento do número de mulheres, e respetivos mandatos, na liderança dos municípios entre 1976 e 2021. Assim como, por realizar a distribuição territorial de mandatos e a harmonização desses dados com os parâmetros estabelecidos pela UE para caracterizar as unidades territoriais dos países membros para fins estatísticos. Ou seja, em termos de NUTS e de LAU (explicados adiante).

Do ponto de vista metodológico, os objetivos do estudo orientaram a recolha e a sistematização de dados, sendo que o percurso de investigação conheceu duas etapas. Num primeiro momento, foi estabelecida a seguinte questão orientadora: Qual a distribuição territorial de mandatos de eleição de mulheres presidentes de Câmara entre 1976 e 2021, em termos de NUTS,

em Portugal? Num segundo momento, foi definida uma questão adicional para ajudar a clarificar a relação entre as características demográficas dos municípios e a distribuição das candidaturas/mandatos por sexo no órgão e cargo em análise: Qual a relação entre a densidade populacional dos municípios e o sexo das pessoas eleitas para o cargo de presidente de Câmara, em 2021?

A opção pela análise seccional (2021), justificou-se para avaliar dados não contemplados na primeira análise longitudinal, desenhada para responder à questão mais abrangente que orientou a investigação, logo meramente descritiva e insuficiente para explicar os resultados apurados no primeiro momento de observação. Estes resultados apontaram para uma aparente contradição face a conclusões presentes na literatura sobre a relação entre o sexo das pessoas eleitas e as características demográficas dos territórios. Ao verificar uma proporção assinalável de mulheres eleitas presidentes de Câmara em municípios com menos de 7500 eleitores/as, o estudo parece questionar a teoria vigente: há uma relação positiva entre a proporção de eleitas e a maior magnitude dos territórios (e.g. Matland, 1998). Em sintonia com as conclusões de investigações internacionais, estudos relativos à realidade nacional apresentam como mais provável a eleição de mulheres em espaços predominantemente ou medianamente urbanos, porque conotados com os valores da igualdade de género e da paridade; como menos provável a eleição de mulheres em espaços mais rurais e menos densamente populosos, porque mais conservadores, logo, resistentes a novos valores e atitudes sociais (e.g. Espada, 2002; Jordão, 2000; Teixeira, 2016).

Os dados foram coletados no Ministério da Administração Interna (MAI): quanto a atos eleitorais recentes (2009, 2013, 2017, 2021) os dados estão disponibilizados no site www.eleicoes.mai.gov.pt; quanto a eleições anteriores os dados constam de listagem de presidentes de Câmara eleitos/as que nos foi enviada por e-mail após pedido. Nos dois momentos de análise, a sistematização dos dados teve em conta, como indicado, os critérios de divisão territorial criados pela UE para o apuramento de valores estatísticos numa perspetiva comparada. Na análise longitudinal relativa ao

período 1976-2021, as NUTS I, II, e III; na análise seccionada relativa a 2021, as NUTS II e LAU 2 (municípios).

Na UE, foi sentida a necessidade de criar divisões territoriais de acordo com critérios que não os administrativos, nomeadamente, para permitir a recolha, organização e difusão de informação estatística harmonizada entre os Estados membros, caracterizados pela diversidade de soluções em termos administrativos. Neste âmbito foi criada a *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* (NUTS), que se baseia no Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, atualizado a 13 de novembro de 2019 (EU, 2003). Enquanto a designação das unidades administrativas dos países tem em consideração critérios que correspondem a uma lógica geográfica, histórica, socioeconómica, cultural ou ambiental, a classificação dos territórios dos Estados da UE foi desagregada de acordo com limiares demográficos em três níveis diferenciados denominados NUTS I, II e III, passando progressivamente de unidades territoriais maiores para unidades territoriais menores: NUTS I, 3 milhões a 7 milhões; NUTS II, 800 000 a 3 milhões; NUTS III, 150 000 a 800 000 (INE, 2015).

Para a desagregação de dados ao nível local, foi criada uma divisão do território dos países da UE em *Local Administrative Units* (LAU) compatível com as NUTS. As LAU 1 e LAU 2 (numa versão anterior, NUTS IV e NUTS V) podem referir-se, consoante os países, a uma série de unidades administrativas locais diferentes, incluindo freguesias, municípios, comunas, etc.. Para caracterizar as LAU a UE apelou ao grau de urbanização, critério recomendado para comparações estatísticas internacionais, que classifica as unidades administrativas locais de um país ao longo do *continuum* urbano-rural (CE, 2022). Baseia-se numa combinação de contiguidade geográfica e densidade populacional, medida por limiares populacionais mínimos aplicados a 1Km² de células da grelha populacional, sendo que os resultados a nível da grelha são posteriormente utilizados para classificar os municípios (Eurostat, 2018).

As NUTS e as LAU constituem, assim, instrumentos que permitem a comparação de dados estatísticos sobre a UE, o que se adequa à análise comparativa da proporção de mulheres e homens na liderança dos municípios (ou unidade administrativa equivalente) da UE a partir do levantamento de: i) valores de representação descritiva (numérica) de mulheres eleitas ou nomeadas no patamar local de governo no cargo de presidente de Câmara (ou equivalente); ii) características dos territórios liderados por mulheres em termos de limiares demográficos.

Em Portugal, as circunscrições administrativas (classificação utilizada nos documentos do MAI, nomeadamente nas listas de candidaturas eleitorais) são, atualmente, os distritos, os municípios e as freguesias, no Continente; as ilhas, os municípios e as freguesias, na Região Autónoma dos Açores (R.A.A.) e na Região Autónoma da Madeira (R.A.M.). No que se refere às NUTS, no caso nacional, o primeiro nível, ou NUTS I, corresponde a três unidades administrativas, o Continente e as duas regiões insulares; NUTS II, corresponde a sete regiões; NUTS III corresponde a 25 agrupamentos de municípios. Por sua vez, LAU 2 corresponde aos municípios: atualmente, 278 no Continente; 19 na R.A.A. ; 11 na R.A.M., totalizando 308.

A versão atual dos limites territoriais de referência da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos portuguesas denomina-se “NUTS 2013”. Foi instituída pelo Regulamento (UE) n.º 868/2014 da Comissão, de 8 de agosto de 2014 que se aplica, a partir de 1 de janeiro de 2015, ao Sistema Estatístico Nacional e Europeu. Face à versão anterior, as 30 unidades territoriais das NUTS III passaram a 25, o que implicou nova designação de algumas NUTS III, assim como houve um aumento da dimensão média destas unidades territoriais agora estabelecida em 422 487 residentes (INE, 2015).

Para a caracterização dos municípios portugueses (LAU 2) neste estudo foram usadas as três tipologias do Instituto Nacional de Estatística (INE) baseadas na distinção entre “solo urbano” e “solo não urbano” (INE, s.d.), que remete para os índices referidos na literatura que aborda o comportamento eleitoral. Estas tipologias são delimitadas por vários requisitos,

entre os quais a densidade populacional, ou seja, o número de habitantes por Km² (N.º/Km²): a primeira tipologia, espaço urbano (“solo urbano”) corresponde a uma densidade populacional superior a 500 habitantes por Km²; a segunda tipologia, espaço semiurbano (“solo não urbano”) corresponde a uma densidade populacional superior a 100 habitantes e inferior ou igual a 500 habitantes por Km²; a terceira tipologia, espaço de ocupação predominantemente rural (“solo não urbano”), corresponde a uma densidade populacional igual ou inferior a 100 habitantes por Km². O número de habitantes apurado corresponde à população residente em Portugal à data de referência dos Censos 2021 (resultados provisórios divulgados pelo INE) (INE, 2022).

A análise de dados estatísticos foi complementada com a consulta de mapas interativos com o grau de urbanização dos territórios. Recorreu-se a uma ferramenta adotada pela Comissão Europeia da UE desenvolvida pelo *Center for International Earth Science Information Network* (CIESIN) da Universidade de Columbia (EUA) que apresenta dados recolhidos pelos institutos nacionais de estatística – em Portugal, o INE – (CE, 2022). Os mapas apresentam um código de cores que corresponde à hierarquização dos povoamentos definida entre o maior (encarnado) e menor (transparente) grau de urbanização, o que *grasso modo* tem correspondência com as tipologias do INE referidas. Ou seja, espaço urbano, corresponde a “City” (representado a encarnado), espaço semiurbano, corresponde a “Town & suburb” (representado a laranja e amarelo), espaço de ocupação predominantemente rural, corresponde a “Rural area” (representado a verde e transparente). As áreas edificadas são detetadas pelo *Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia* utilizando o método *Global Human Settlement Layer* em imagens de satélite de Landsat (CE, 2022). Uma vantagem deste recurso – que representa o Globo e inclui uma ferramenta de pesquisa harmonizada com as NUTS – é a apreensão imediata das características demográficas de um território, como se ilustra com as figuras apresentadas na secção 4.

4. Distribuição territorial de mandatos 1976-2021: NUTS I, II, III

4.1. NUTS I

As primeiras eleições locais em que se elegeram mulheres em Portugal, por sufrágio universal, direto e secreto realizaram-se em dezembro de 1976, sucedendo-se, até à eleição de 2021, outros 12 atos eleitorais locais, o que representa 45 anos de eleições democráticas. O levantamento dos resultados eleitorais neste período e, a sua sistematização em tabelas Excel, permitiu apurar que foram eleitas em Portugal 82 mulheres presidentes de Câmara para o exercício de 183 mandatos em 75 diferentes municípios. Ao nível das NUTS I os mandatos femininos eletivos distribuem-se entre 168 no Continente, 13 na R.A.A. e 2 na R.A.M.. Por comparação, no mesmo período houve 3799 mandatos masculinos, o que corresponde a várias centenas de homens eleitos, como resulta da consulta do “Dicionário biográfico do poder local em Portugal, 1936-2013” (Almeida, 2014).

4.2. NUTS II

O Quadro 2, que apresenta a distribuição de mandatos por NUTS II e III, permite observar que a representação das mulheres na presidência das CM não é expressiva ou linear. Analisando os valores percentuais dos mandatos femininos para o total nacional nos 13 atos eleitorais locais verificou-se que só a partir de 1997, ano em que a percentagem se situou em 3,9%, o movimento começou a ser continuamente crescente em cerca de um ponto percentual a cada ato eleitoral; este crescimento cessou em 2013, pois a percentagem de 7,5% já atingida em 2009 não foi ultrapassada. Sublinha-se que o ato eleitoral de 2009 coincide com a implementação da Lei da Paridade promulgada em 2006. A meta simbólica dos 10% de representação foi atingida apenas em 2017. Contudo, no ato eleitoral seguinte, verificou-se novo retrocesso, estando a percentagem de mulheres presidentes de Câmara fixada no momento atual em 9,4%.

Quadro 2 - Número de mandatos de mulheres eleitas presidentes de Câmara na totalidade dos atos eleitorais locais por NUTS 2 e 3

NUTS 2	NUTS 3	1976	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017	2021	Total mandatos
NORTE	Alto Minho								1	1	1				3
	Cávado													1	1
	Ave														0
	A. M. Porto										1	1	3	2	7
	Alto Tâmega														0
	Tâmega e Sousa						1	2	2	1			1	1	8
	Douro											1	1	2	4
	Terras de Trás-os-Montes										1	1	2	2	6
CENTRO	Região de Aveiro	2	2	1	1	1						1	1	1	10
	Região de Coimbra	2		1					1	1	2	1	2	1	11
	Região de Leiria							1	1	1			3		6
	Viseu Dão Lafões									2	1				3
	Beiras e Serra da Estrela							1	1						2
	Beira Baixa								1	1	1				3
	Oeste													1	1
	Médio Tejo	1	1	1	1	2	1	1	1	1	3	4	4	1	22
A. M. LISBOA	A. M. Lisboa			1		1	3	4	4	5	6	3	3	2	32
ALENTEJO	Alentejo Litoral				1	1									2
	Alto Alentejo								1	1	2	3	3	2	12
	Alentejo Central		1	1				1				4	3	3	13
	Baixo Alentejo														0
	Lezíria do Tejo							1	1	1	2	1		1	7
ALGARVE	Algarve							1	1	1	1	3	4	4	15
R. A. AÇORES	R. A. Açores			1	1				1	3	2		1	4	13
R. A. MADEIRA	R. A. Madeira												1	1	2
	Total Mandatos Mulheres	5	4	6	4	5	5	12	16	19	23	23	32	29	183
	Municípios	304	305	305	305	305	305	305	308	308	308	308	308	308	
	% Mandatos Mulheres	1,6%	1,3%	2,0%	1,3%	1,6%	1,6%	3,9%	5,2%	6,2%	7,5%	7,5%	10,4%	9,4%	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da lista de Presidentes de Câmara enviada pelo MAI, no caso de 1976 a 2017; e dos dados MAI, no caso de 2021 (<https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2021/candidatos>); designação das NUTS 2 e 3 (INE 2015)

Comparando as sete Regiões que compõem as NUTS II, verifica-se que a ocorrência de mandatos em todas as Regiões continentais deu-se a partir de 1997; a mesma concordância nas duas Regiões insulares aconteceu apenas em 2017. A NUTS II Centro destaca-se positivamente durante os primeiros atos eleitorais, distanciando-se marcadamente das demais Regiões até 1989, contudo, em atos eleitorais recentes perdeu essa preponderância e, embora reúna 1/3 dos municípios do país (100 em 308), no último ato eleitoral, em 2021, somou apenas quatro mandatos aos 54 anteriores. Também a Área Metropolitana de Lisboa, território com 18 municípios, se distingue ao alcançar um total de 32 mandatos, resultado que se diferencia em

número mas também por congregar municípios com elevada densidade populacional e com proximidade ao poder central. Tal como a NUTS II Centro, apresenta um movimento descendente, registando atualmente apenas dois mandatos.

Em sentido oposto, as NUTS II Norte e Algarve, com os primeiros mandatos já na década de 90, repetiram, em 2017 e 2021, oito e quatro mandatos, respetivamente, resultado consistente e positivo face ao panorama nacional. A Região Alentejo (58 municípios) destaca-se em número total de mandatos (34). Do confronto entre as Regiões Autónomas resulta 13 mandatos para a R.A.A. e dois para a R.A.M. (com

uma mesma mulher eleita em 2017 e 2021), podendo a R.A.M. ser nomeada, neste âmbito, a Região com a pior *performance* do país.

4.3. NUTS III

Ao nível das NUTS III (25 agrupamentos de municípios), Médio Tejo destaca-se positivamente por ser a única NUTS III do país que elegeram mulheres em todos os atos eleitorais, somando 22 mandatos nos 13 atos eleitorais locais, no entanto, atualmente, regista um único mandato. Em sentido inverso, assinala-se três NUTS III com zero mandatos: Ave (oito municípios), Alto Tâmega (seis municípios) e Baixo Alentejo (13 municípios).

No Continente, quatro municípios com registo de mandatos femininos são capitais de distrito: Coimbra (NUTS III Região de Coimbra); Guarda (NUTS III Beiras e Serra da Estrela); Portalegre (NUTS III Alto Alentejo); Setúbal (NUTS III Área Metropolitana de Lisboa). Nas ilhas, Ponta Delgada, na ilha de S. Miguel, onde está sediado o Governo Regional dos Açores (NUTS III R.A.A.), elegeram uma mulher presidente.

Para identificar a proporção de territórios de baixa densidade com mandatos femininos listaram-se os municípios com uma densidade populacional igual ou inferior a 100 habitantes por Km². Porque não tivemos acesso à população residente na data de cada ato eleitoral, foi considerada a data de referência do Censos 2021 [2]. Feita esta ressalva, os municípios classificados como espaços de ocupação predominantemente rural com mandatos femininos entre 1976-2021 são, do Norte para o Sul e Ilhas: Arouca, Baião, Freixo de Espada à Cinta, Penedono, Sabrosa, Alfândega da Fé, Miranda do Corvo, Mirandela, Cantanhede, Góis, Miranda do Douro, Alvaiázere, Castanheira de Pera, Castro Daire, Guarda, Vila Velha de Rodão, Abrantes, Alcanena, Constância, Sardoal, Vila de Rei, Alcácer do Sal, Arronches, Nisa, Portalegre, Alandroal, Arraiolos, Montemor-o-Novo, Mora, Mourão, Portel, Reguengos de Monsaraz, Alpiarça, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Silves, Tavira, Vila do Bispo, Vila do Porto, Santa Cruz da Graciosa e Lajes do Pico.

Restam, assim, 34 municípios, que se distribuem entre: 25 classificados como espaço semiurbano (densidade populacional superior a 100 e igual a 500 habitantes por Km²); nove classificados como espaço urbano (com densidade populacional superior a 500 habitantes por Km²). Tendo em conta o número de mandatos exercidos, a distribuição dos 183 mandatos femininos pelos 75 municípios que entre 1976-2021 elegeram mulheres presidentes de Câmara faz-se entre: 98 mandatos em espaços de ocupação predominantemente rural; 60 mandatos em espaço semiurbano; 25 mandatos em espaço urbano. O que equivale a 158 mandatos em “solo não urbano” e 25 mandatos em “solo urbano”.

4.4. Análise seccional das eleições de 2021: NUTS II e LAU 2

A sistematização dos fatores de promoção e obstáculos à representação política das mulheres apresentada na secção 2 permite contextualizar o reduzido universo de mulheres eleitas (82) e de mandatos femininos (183) entre 1976 e 2021. Porque o presente estudo demonstrou haver mais mandatos em espaços de ocupação predominantemente rural e espaço semiurbano (158) que em espaço urbano (25), falta interpretar esta distribuição territorial de mandatos que é dissonante face aos resultados encontrados nos estudos nacionais que atribuem ao eleitorado urbano uma maior probabilidade de eleger mulheres. Com o intuito de apurar qual a relação entre a densidade populacional dos municípios e o sexo das pessoas eleitas, a análise seccional do ato eleitoral de 2021 observou a distribuição das candidaturas e dos mandatos por sexo, por NUTS II e LAU 2.

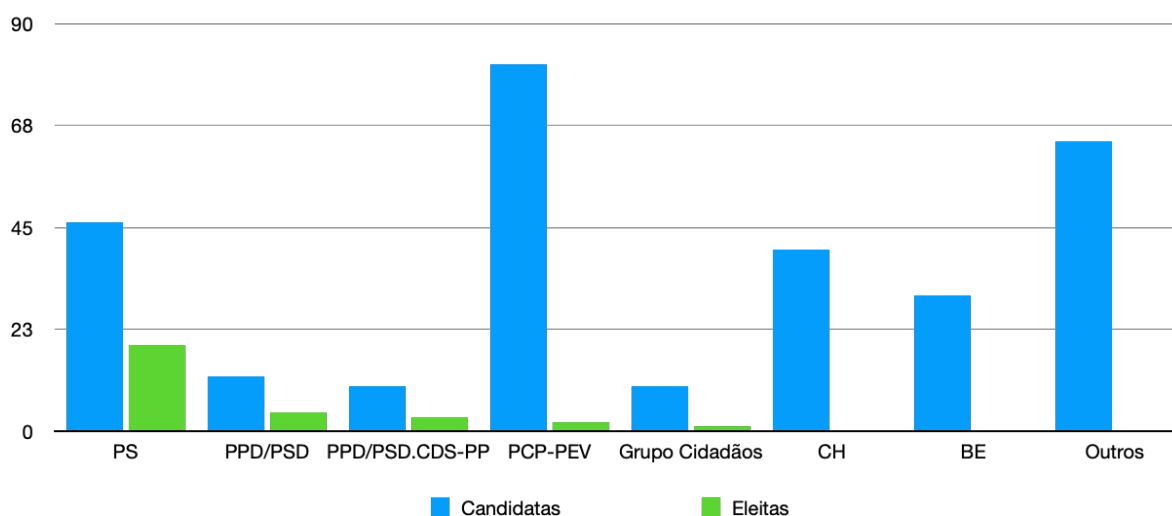
4.4.1. NUTS II

A análise das listas eleitorais concorrentes às eleições locais para as CM, publicadas pelo MAI (2021), permitiu apurar que as mulheres não constaram como cabeças de lista em 1/3 das listas apresentadas pelos vários partidos políticos e grupos de cidadãos. No total,

foram cabeças de lista 293 mulheres (19%) e 1238 homens (81%). Quanto à distribuição das candidaturas femininas pelas forças políticas, o Quadro 3 permite verificar proporções diferenciadas, o que se relaciona com a magnitude dos partidos (Teixeira 2016). Apesar de a coligação PCP-PEV se destacar em número superior de candidatas, foi o PS a conseguir melhor resultado e maior eficácia. O PS, a força política que

teve melhores resultados nas autárquicas de 2021[3], ao eleger 19 mulheres e 129 homens apresenta uma taxa de feminização de 13%, que apesar de se situar acima da média nacional é um resultado muito limitado para o partido com maior representação autárquica, situação que acumula com a governação do país.

Quadro 3 - Relação entre número de mulheres cabeças de lista e eleitas presidentes de Câmara em 2021 por força política



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados MAI (<https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2021/candidatos>)

Para o mandato 2021-2025 foram eleitas 29 mulheres (menos três que em 2017) e eleitos 279 homens presidentes de Câmara. A relação entre o número de candidatas/os e eleitas/os traduziu-se numa taxa de eleição de 10% para as mulheres e de 23% para os homens.

A sobreposição das candidaturas femininas por força política com a distribuição territorial de mandatos obtidos permitiu verificar que a eficácia das várias forças políticas é diferenciada em termos territoriais. Ao nível das NUTS II, destaca-se positivamente o PS no Norte, A.M. Lisboa, Algarve e R.A.M.; o PPD/PSD.CDS-PP no Alentejo e R.A.A.; Grupos de Cidadãos no Centro. O CH (com candidaturas femininas em todas as NUTS II) e o BE (com candidaturas

femininas em todas as NUTS II, exceto R.A.M.), não elegeram qualquer candidata neste ato eleitoral.

4.4.2. Unidades Administrativas Locais (LAU 2)

Sucedendo à análise quantitativa da distribuição de candidaturas/mandatos femininos de 2021 por forças políticas por NUTS II, a presente subsecção tem por objetivo caracterizar as LAU 2 onde as mulheres foram candidatas/eleitas, distinguindo entre as três tipologias estabelecidas pelo INE: espaço urbano (densidade populacional superior a 500 habitantes por Km²); espaço semiurbano (densidade populacional superior a 100 e igual ou inferior a 500 habitantes por Km²); espaço de ocupação predominantemente rural

(densidade populacional igual ou inferior a 100 habitantes por Km²).

Embora o número de candidatas seja sempre inferior ao dos candidatos, foi sobretudo nos territórios classificados como espaço urbano que se verificou a menor proporção de candidaturas femininas, como os valores apurados permitem observar. As 293 listas das várias forças políticas com mulheres cabeças de lista distribuíram-se por 197 municípios: 51 candidaturas (17%) em espaço urbano, de que resultou três eleitas; 87 candidaturas (30%) em espaço semiurbano, de que resultou nove eleitas; 155 candidaturas (53%) em espaço de ocupação predominantemente rural, de que resultou 17 eleitas. Verifica-se que, em 2021, a aposta

nas candidaturas de mulheres em espaço urbano foi diminuta, sendo o retorno eleitoral proporcionalmente equivalente.

O Quadro 4 enumera os municípios que elegeram representantes femininas em 2021. Complementarmente foi realizado o levantamento de dados demográficos desses municípios com diferentes tipos de desagregação: densidade populacional (N.º/Km²); população residente (resultados provisórios divulgados pelo INE tendo a data de referência dos Censos 2021); superfície do território em Km².

Quadro 4 - Distribuição de mandatos de mulheres eleitas presidentes de Câmara em 2021 por NUTS 2 e 3 e municípios

NUTS 2	NUTS 3	Municípios	Municípios / Mandatos 2021	Mandatos
NORTE	Alto Minho	10		0
	Cávado	6	Vila Verde	1
	Ave	8		0
	A. M. Porto	17	Arouca; Matosinhos	2
	Alto Tâmega	6		0
	Tâmega e Sousa	11	Marco de Canaveses	1
	Douro	19	Sabrosa; Penedono	2
	Terras de Trás-os-Montes	9	Mirandela; Miranda do Douro	2
CENTRO	Região de Aveiro	11	Anadia	1
	Região de Coimbra	19	Cantanhede	1
	Região de Leiria	10		0
	Viseu Dão Lafões	14		0
	Beiras e Serra da Estrela	15		0
	Beira Baixa	6		0
	Oeste	12	Torres Vedras	1
	Médio Tejo	13	Tomar	1
A. M. LISBOA	A. M. Lisboa	18	Amadora; Almada	2
ALENTEJO	Alentejo Litoral	5		0
	Alto Alentejo	15	Portalegre; Nisa	2
	Alentejo Central	14	Arraiolos; Mora; Reguengos de Monsaraz	3
	Baixo Alentejo	13		0
	Lezíria do Tejo	11	Alpiarça	1
ALGARVE	Algarve	16	Portimão; Silves; Tavira; Vila do Bispo	4
R. A. AÇORES	R. A. Açores	19	Lagoa; Lajes do Pico; Vila do Porto; Vila Praia da Vitória	4
R. A. MADEIRA	R. A. Madeira	11	Ponta do Sol	1
	Total Municípios	308	Total Mandatos	29

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados MAI (<https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2021/candidatos>)

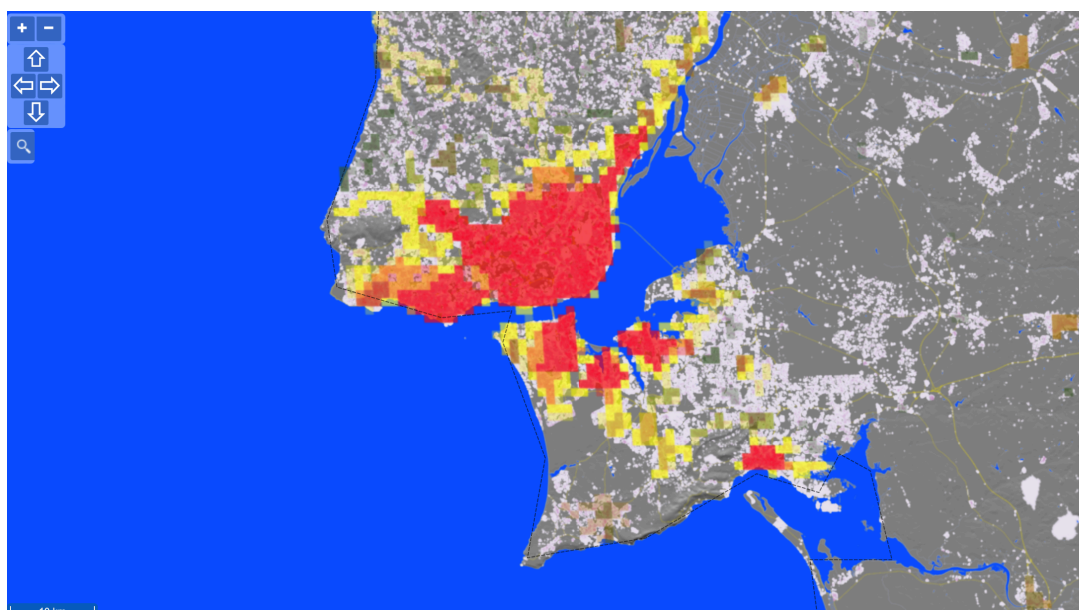
Apenas três dos 29 municípios que elegeram mulheres presidentes de Câmara corresponde à classificação de espaço urbano, como indicado, tendo todos mais de 170 mil habitantes: Matosinhos, Amadora e Almada. Entre os 17 municípios que cabem na classificação espaço de ocupação predominantemente rural são vários os que têm menos de 7500 eleitores/as: Sabrosa, Penedono, Miranda do Douro, Nisa, Arraiolos, Mora, Alpiarça, Vila do Bispo, no Continente; Lajes do Pico e Vila do Porto, na R.A.A.; Ponta do Sol, na R.A.M. [4].

Em Nisa, Arraiolos e Ponta do Sol as presidentes foram reeleitas; outros oito municípios com menos de 7500 eleitores/as elegeram pela primeira vez uma presidente. Contudo, não é possível concluir que este resultado foi influenciado pela anulação da exceção legal de constituir listas paritárias em territórios com menos de 7500 eleitores/as, visto que territórios com

estas características elegeram desde 1976 mulheres presidentes (Ribeiro, 2021).

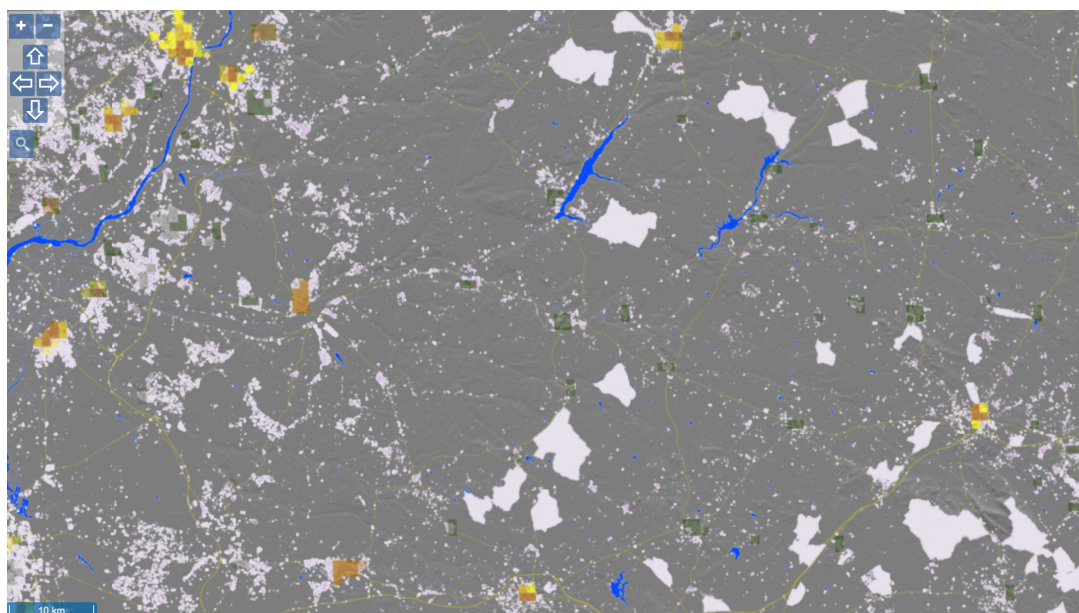
As figuras representam as características demográficas das duas tipologias de municípios que elegeram, respetivamente, menos e mais mulheres em 2021. Na A.M. de Lisboa (Figura 1), Almada, na margem sul do Tejo e Amadora, a norte da cidade de Lisboa, têm elevado grau de urbanização (encarnado), que representa a situação de exceção, aplicável a três dos 29 municípios que elegeram mulheres presidentes. Na Região Alentejo (Figura 2), Portalegre, Nisa, Arraiolos, Mora, Reguengos de Monsaraz e Alpiarça têm baixo grau de urbanização (transparente), que corresponde à caracterização da maioria dos territórios que elegeram mulheres. Estes dados permitem, assim, visualizar a relação entre o grau de urbanização dos territórios e a distribuição de mandatos por sexo.

Figura 1 - Representação parcial da NUTS 2 Área Metropolitana de Lisboa: grau de urbanização



Fonte: CIESIN <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/CFS.php> (CE 2022) [Captura de imagem a 29 de agosto de 2022]

Figura 2 - Representação parcial da NUTS 2 Região Alentejo: grau de urbanização



Fonte: CIESIN <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/CFS.php> (CE 2022) [Captura de imagem a 29 de agosto de 2022]

Considerações Finais

O estudo exploratório realizado sobre Portugal, constituiu a etapa preliminar de um estudo a realizar sobre os países da União Europeia (UE-27), estudo comparado que se justifica, nomeadamente, pelas razões seguintes:

1. Um estudo comparativo transnacional pode tendencialmente ampliar o conhecimento sobre os fatores que em cada país influenciam a participação das mulheres na política local;
2. Determinar a posição relativa dos países da UE-27 no que respeita à proporção de mulheres e de homens em posições de liderança política local é importante para sublinhar que a desigualdade de género se reflete tanto nas disparidades numéricas como nas assimetrias hierárquicas;
3. Apurar a proporção de mulheres e de homens no governo local é relevante para aferir o índice democrático dos países, atualmente cingido à representação parlamentar;
4. No panorama de generalizada sub-representação política local conhecer os fatores que favorecem a eleição de mulheres para presidir grandes municípios pode orientar a conceção de medidas para

fomentar o recrutamento, capacitação e candidatura de mulheres para diminuir o *gender gap* na representação política.

A investigação sobre o governo local em Portugal adotou uma metodologia considerada adequada à realização de um estudo comparativo, já que apresentou uma visão geral do quadro legislativo que promove a representação política das mulheres e analisou as principais medidas em vigor que influenciam a eleição das mulheres para a liderança dos municípios, mesmo não tendo sido desenhadas para esse fim; utilizou a classificação dos territórios em termos de NUTS e LAU, definida pela União Europeia para a recolha, organização e difusão de informação estatística harmonizada entre os Estados Membros; fez o levantamento de dados gráficos (imagem por satélite) disponíveis pela Universidade de Columbia que desenvolveu uma ferramenta digital que permite reconhecer o grau de urbanização dos territórios, que define a partir de dados recolhidos pelos institutos nacionais de estatística.

Ficou demonstrado que a representação descritiva das mulheres presidentes de Câmara em Portugal caracteriza-se pela exiguidade. No período em análise (1976-2021) foram eleitas 82 mulheres para o exercício de

183 mandatos, o que equivale a 3799 mandatos masculinos no mesmo período. Significa que os mandatos femininos na liderança dos executivos municipais representam 4,5% da totalidade de mandatos. Analisada a distribuição territorial, verificaram-se diferenças entre as Regiões mas perante a insuficiência e irregularidade de mandatos a cada ato eleitoral não foi possível determinar quais as NUTS II e III mais feminizadas, no entanto, a R.A.M. com dois mandatos destaca-se negativamente. Desagregando os resultados ao nível das LAU 2 (municípios) resultou na distribuição dos 183 mandatos femininos da democracia por 75 municípios (em 308), que atendendo ao grau de urbanização se distribuem entre: 158 mandatos em territórios pouco e medianamente urbanizados, classificados como espaço de ocupação predominantemente rural ou semiurbano (“solo não urbano”); 25 mandatos em territórios densamente urbanizados classificados como espaço urbano (“solo urbano”).

Este resultado contrasta com estudos anteriores que demonstraram haver uma maior probabilidade de eleição de mulheres nos espaços urbanos mais conotados com os valores da igualdade de género, por oposição aos espaços rurais, mais conservadores (e.g. Espada, 2002; Jordão, 2000; Teixeira, 2016). Realizou-se, então, a análise seccional das eleições de 2021 para delinear uma hipótese explicativa para o diferendo, enquadrada pela revisão de literatura que sistematizou fatores de ordem histórico-cultural, de ordem socioeconómica e política que influenciam a participação diferenciada de mulheres e homens na vida política, com destaque para o *modus operandi* dos partidos.

Com efeito, embora a Lei da Paridade, promulgada em 2006, não preveja explicitamente a promoção da paridade horizontal, os estudos demonstram que o espírito de democracia paritária que lhe subjaz não influenciou os decisores políticos locais que resistem à ascensão das mulheres a posições de representação política com maior poder (e.g. Almeida, 2018, Espírito Santo e Santos, 2017; Ribeiro, 2021). Os decisores políticos locais não acompanham, assim, a tendência verificada nos órgãos políticos centrais, nomeadamente em Governos Constitucionais da atualidade quanto aos cargos de nomeação, que a legislação também não contempla.

As eleições locais são o momento para a disseminação do poder ao nível partidário, mas também ao nível pessoal. A relutância dos decisores políticos em nomear mais candidatas para posições elegíveis pode prejudicar os partidos nas urnas (Espada, 2002), mas corresponde às expectativas de distribuição do poder entre os filiados masculinos, em maior número e com mais capacidade de decisão [5]. Estas regras e agendas não ditas parecem determinar a distribuição territorial das candidaturas com reflexo em listas em espaço urbano e em capitais de distrito maioritariamente masculinas. A probabilidade de eleger mulheres nesses territórios com elevado grau de urbanização, mais alinhados com os valores paritários, é proporcional à aposta feita pelos partidos, ou seja, reduzida, já que o povo só escolhe após a escolha feita pelos partidos (Pequito Teixeira, 2009).

Relacionar a valorização política dos territórios com a distribuição de candidaturas, ou seja, com a distribuição de poder por sexo pode ser a chave para interpretar a contradição entre estudos, o que pode ser traduzido nos seguintes termos. H₁: Existe uma relação entre o valor político dos municípios (determinado por indicadores como: ser/não ser capital; densidade populacional; poder de compra *per capita*) e a distribuição territorial das candidaturas locais por sexo. Esta hipótese de investigação será operacionalizada em pesquisa futura.

Conclui-se refletindo que para um perfil feminino ter sucesso eleitoral no governo local em Portugal, em posições de liderança, há que corresponder a características pessoais e materiais de exceção, o que concorre para explicar os valores de sub-representação, que no cargo de presidente de Câmara tendem a perpetuar-se, já que para alterar o presente *status quo* terá que conjugar-se fatores diversos e a vários níveis, de que se dá destaque aos seguintes. A um nível macro, o sistema legal, que passa pelo legislador nacional desenhar medidas especiais temporárias com o propósito de fomentar a paridade horizontal. A um nível meso, os partidos políticos (de maior magnitude, os únicos com capacidade para alterar os valores em desequilíbrio), terão que implementar na política local os valores da democracia paritária. A um nível micro, individual, as poucas presidentes de Câmara em

exercício terão que desenvolver a capacidade de influenciar as conceções do eleitorado sobre a política no feminino, apesar de estarem maioritariamente constringidas a territórios com menor visibilidade e poder.

Este estudo não abordou as estratégias adotadas pelas mulheres e/ou partidos/secções femininas existentes em alguns partidos e, outras organizações para promover a eleição de mulheres presidentes de Câmara, limitação a ultrapassar em estudos futuros pela realização de entrevistas, através das quais se espera conhecer variáveis não previstas e aprofundar as associações entre variáveis para explicar a distribuição territorial de mandatos.

Referências bibliográficas

- Almeida, M. A. P. (2014). *Dicionário biográfico do poder local em Portugal, 1936-2013 [ebook]*. Lisboa: Ed. Autor.
- Almeida, M. A. P. (2018). Women Mayors in Portugal: A Case Study in Political Representation and Citizenship. *Revista de Sociologia e política*, 26(68), 27-42. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678987318266804>
- Almeida, M. A. P. (2020). Representação das mulheres nas câmaras municipais portuguesas: práticas e programas políticos. Comunicação apresentada no workshop Re-local Plotina: *A Mulher como Agente de Transformação Local*. Lisboa. ISEG (22 de janeiro).
- Amaral, D. F. (1988). *Curso de direito administrativo, I*. Coimbra: Almedina.
- Cabrera, A., et al (2012). O feminino como 'intruso' na política: uma análise do contexto histórico e da representação fotojornalística das deputadas portuguesas no 'parlamento paritário' e nas discussões da lei da paridade. *Media & Jornalismo* 11(21), 77-127.
- CoE- Conselho da Europa. (2017). *Balanced Participation of Women and Men in Decision Making*. Disponível em <https://rm.coe.int/analytical-report-data-2016-1680751a3e> [Consultado em 21 de dezembro de 2022].
- CE- Comissão Europeia. (2022). *Global Human Settlement Layer. Open and free data for assessing the human presence on the planet. The degree of urbanization, a new global definition of cities, urban and rural areas*. Disponível em <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/degurba.php> [Consultado em 21 de agosto de 2022].
- CEMR- Council of European Municipalities and Regions. (s.d.). *Introducing CEMR*. Disponível em https://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr [Consultado em 21 de dezembro de 2022].
- CEMR- Council of European Municipalities and Regions. (s.d. b). *Equality of women and men in local life*. Disponível em <https://www.ccre.org/activites/view/11> [Consultado em 21 de dezembro de 2022].
- CEMR- Council of European Municipalities and Regions. (2018). *Local equality. Going the distance to achieve gender equality*. Disponível em https://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/file-name/CEMR_Gender_equality_position_paper_and_action_plan_EN.pdf [Consultado em 21 de dezembro de 2022].
- CEMR- Council of European Municipalities and Regions. (2019). *Women in Politics. Local and European Trends*. Disponível em https://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/file-name/CEMR_Study_Women_in_politics_EN.pdf [Consultado em 21 de dezembro de 2022].
- DR. (1997). Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 20 de setembro. Lei Constitucional n.º 1/97. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-constitucional/1-1997-653562> [Consultado em 27 de agosto de 2022].
- DR. (2006). Diário da República n.º 160/2006, Série I de 21 de agosto. Lei Orgânica n.º 3/2006. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-organica/3-2006-540469> [Consultado em 27 de agosto de 2022].
- DR. (2017). Diário da República n.º 84/2017, Série I de 2 de maio. Lei Orgânica n.º 1/2017. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-organica/1-2017-106955047> [Consultado em 27 de agosto de 2022].
- DR. (2019). Diário da República n.º 63/2019, Série I de 29 de março. Lei Orgânica n.º 1/2019. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-organica/1-2019-121712770> [Consultado em 27 de agosto de 2022].
- EIGE- European Institute for Gender Equality. (2017). *Local/municipal councils: mayors or other leaders and members*. Disponível em https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_parl_wmid_locpol [Consultado em 21 de dezembro de 2022].
- EUR-Lex. (2006). Regulamento (CE) N.º 1922/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, que cria um Instituto Europeu para a Igualdade de Género. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32006R1922> [Consultado em 21 de dezembro de 2022].

- Eurostat. (2018). *Glossary: degree of urbanization*. Disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Degree_of_urbanisation_ [Consultado em 27 de agosto de 2022].
- Espada, I. (Dir.). (2002). *Género e comportamento eleitoral - o eleitorado português e a actividade política das mulheres*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Espírito-Santo, A., & Santos, M. H. (2017). The implementation of gender quotas across different levels of government: the case of Portugal. Paper apresentado no *5th European Conference on Politics and Gender*, Lausanne, junho.
- Freidenvall, L., & Dahlerup, D. (2013). *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe. Update 2013*. Bruxelles: European Parliament. Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT\(2013\)493011_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT(2013)493011_EN.pdf) [Consultado em 22 de agosto de 2022].
- Gaspar, J., & Queirós, M. (Coord.). (2009). *Género, Território e Ambiente. Guia para o Mainstreaming de Género*. Lisboa: CEG-UL/IGOT-UL. Disponível em: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/resources/portugal/genero-territorio-e-ambiente-guia-para-o-mainstreaming-de-genero> [Consultado em 30 de dezembro de 2022].
- Holman, M. R. (2017). Women in Local Government: What We Know and Where We Go from Here. *State and Local Government Review*, 49(4),1-12. DOI: <https://doi.org/10.1177/0160323X17732608>
- INE-Instituto Nacional de Estatística. (2012). *Estatísticas no Feminino : Ser Mulher em Portugal, 2001-2011*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P.
- INE-Instituto Nacional de Estatística. (2015). *NUTS 2013. As Novas Unidades Territoriais para Fins Estatísticos*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P. Disponível em [https://www.compete2020.gov.pt/admin/imagens/NUTS2013_\(1\).pdf](https://www.compete2020.gov.pt/admin/imagens/NUTS2013_(1).pdf) [Consultado em 7 de agosto de 2022].
- INE-Instituto Nacional de Estatística. (2022). *Densidade populacional (N.º / Km²) por local de residência. (NUTS-2013). Anual*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P. Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contcto=pi&indOcorrCod=0008337&selTab=tab0 [Consultado em 7 de agosto de 2022].
- INE-Instituto Nacional de Estatística. (s.d). *Divisão administrativa*. Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cont_inst&INST=6251013&xlang=pt [Consultado em 7 de agosto de 2022].
- IPU-Inter-Parliamentary Union. (2020). *Women in Politics: 2020*. Disponível em <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2020-03/women-in-politics-2020> [Consultado em 7 de julho de 2022].
- Jordão, A. (2000). Protagonistas do poder local: obstáculos e oportunidades. *ex aequo*, 2/3,117-123.
- Jordão, A. (2019). Eleições Autárquicas- 40 anos de Poder Local. Tantos Lugares e Tão Poucas Mulheres. *Mulheres e Eleições*, organizado por Ana Pires, Fátima Mariano e Ivo Veiga, 169-193. Coimbra: Almedina.
- Lidström, A. (1999). The Comparative Study of Local Government Systems—A Research Agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practise*, 1(1), 97-115. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/257819216_The_Comparative_Study_of_Local_Government_Systems-A_Research_Agenda [Consultado em 22 de dezembro de 2022].
- Lisboa, M. et al. (2006). Participação das mulheres nas elites políticas e económicas no Portugal democrático (25 de Abril de 1974 a 2004). *Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas*, 18, 163-187.
- MAI- Ministério da Administração Interna. (2021). *Eleições Autárquicas 2021. 26 de setembro*. Disponível em <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2021/resultados/territorio-nacional> [Consultado em 21 de julho de 2022].
- Matland, R. E. (1998). Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries. *Legislative Quarterly*, vol. 23, 109-125.
- Melo, H. P. (2017). *Os Direitos das Mulheres no Estado Novo. A Segunda Guerra Mundial*. Coimbra: Almedina.
- Mendes, M. M. (1993). As elites políticas num concelho da Área Metropolitana do Porto. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 14, 177-198.
- Miranda, J. (s.d.). *Trabalho Efectuado Sobre O Art.º 109 da CRP*. Lisboa: FDUNL.
- Moreira, V. (1998). O artigo 109.º da CRP e a igualdade de homens e mulheres no exercício de direitos cívicos e políticos. *Democracia com mais Cidadania: a Questão da Igualdade de Participação Política*, organizado por Vitalino Canas et al., 47-64. Lisboa: Presidência Conselho Ministros – INCM.
- Norris, P. (2006). The impact of electoral reform on women's representation. *Acta Politica*, 41(2), 197-213. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500151>.

- Oliveira, A. C. O. (Coord.). (2004). A difícil democracia local e o contributo do Direito. *Estudos em comemoração do décimo aniversário da licenciatura em Direito da Universidade do Minho*. Coimbra: Almedina.
- ONU- Organização das Nações Unidas. (2017). *Work of the Statistical Commission pertaining to the Agenda for Sustainable Development*. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/1291226?ln=en> [Consultado em 20 de julho de 2022].
- ONU-Organização das Nações Unidas. (2019). *The Sustainable Development Goals Report 2019*. Disponível em <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf> [Consultado em 20 de julho de 2022].
- ONU-Organização das Nações Unidas. (2021). *Voluntary National Reviews. OHCHR and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Disponível em <https://www.ohchr.org/en/sdgs/voluntary-national-reviews> [Consultado em 20 de julho de 2022].
- Pequito Teixeira, M. C. (2009). *O Povo Semi-Soberano. Partidos Políticos e Recrutamento Parlamentar em Portugal (1990-2003)*. Coimbra: Almedina.
- Queirós, M. (Ed.). (2012). *Políticas de igualdade nas autarquias locais*. Lisboa: CEG-UL/IGOT-UL.
- Ribeiro, A. (2021). A sub-representação política das mulheres no governo local é irrelevante? Revisão do que sabemos e do que falta saber em Portugal. *ex aequo*, 44, 18-38.
- Ribeiro, A. (2021b). Feminismos: Velhas Causas, Novos Desafios: Da “tese municipalista” de Ana de Castro Osório de 1915 às Eleições Autárquicas de 2021: Quais os Lugares das Mulheres na Política Local? Comunicação apresentada no *Ciclo Internacional de Conferências Mulheres Sem Fronteiras: 110º aniversário do Voto de Carolina Beatriz Ângelo*. Plataforma zoom (20 de setembro).
- Ruedin, D. (2013). *why aren't they there? the political representation of women, ethnic groups and issue positions in legislatures*. UK: ECPR Press.
- Rustin, S. (2016). Can cities be feminist? Inside the global rise of female mayors. *The Guardian*. 2/3, 117-123. Disponível em <https://www.theguardian.com/cities/2016/oct/12/global-rise-female-mayors> [Consultado em 30 de julho de 2022].
- Santos, M. H., Teixeira A. L., & Espírito Santo, A. (2018). *Balanço da implementação da Lei da Paridade em diferentes níveis de governo – Análise longitudinal*. Lisboa: CIG e Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade.
- Shilliam, R. (2021). *Decolonizing Politics: An Introduction*. Cambridge, UK; Medford, MA: Polity Press.
- Teixeira, A. L. (2016). *Desigualdades de género nos cargos políticos em Portugal: do poder central ao poder local* (Tese de Doutoramento não publicada). Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- TCMF-The City Mayors Foundation. (s.d.). *Women Mayors. Influence and Inspiration*. Disponível em http://citymayors.com/women_mayors/women-mayors-front.html [Consultado em 21 de dezembro de 2022].
- TCMF-The City Mayors Foundation. (2022). *Women mayors in europe*. Disponível em http://citymayors.com/women_mayors/women-mayors-europe.html [Consultado em 21 de dezembro de 2022].
- Torres, A. (2018). *Sexo e Género: problematização conceptual e hierarquização das relações de género*. Textos de apoio ao Doutoramento em Estudos de Género, Feministas e Sobre as Mulheres. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- UCLG- United Cities and Local Governments. (2022). *From Making Commitments to realizing Change: Local and Regional Governments' Progress on Gender Equality*. Disponível em <https://women.uclg.org> [Consultado em 25 de novembro de 2022].
- UCLG- United Cities and Local Governments. (s.d.). *Centenary of the International Municipal Movement*. Disponível em <https://www.uclg.org/en/centenary> [Consultado em 25 de novembro de 2022].
- EU-União Europeia. (2003). Regulamento CE n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32003R1059> [Consultado em 24 de julho de 2022].
- Viegas, J., & Faria, S. (2001). *As Mulheres na política*. Oeiras: Celta Editora.

Notas:

- [1] De acordo com as conclusões do estudo realizado por Teixeira (2016) para estimar a probabilidade de eleição para cargos no governo local em Portugal, consoante o sexo: a probabilidade de uma pessoa que reúna as características médias dos homens portugueses ser eleita é de 96,1% [“com 48 anos, casada, pertencente à categoria profissional de operários, artífices e operadores de máquinas, com o 2.º ciclo de escolaridade e não residente e não natural do concelho ou da freguesia ao qual concorre” (p.312)]; a probabilidade de uma pessoa que reúna as características médias das mulheres portuguesas ser eleita é de 17,9% [“ter 50 anos, pertencer à categoria profissional de pessoal administrativo ou dos serviços ou vendedores, ter o 3º ciclo de escolaridade, ser casada e residir e ser natural do concelho ou da freguesia ao qual concorre” (p.313)].
- [2] Nota metodológica: para relacionar o comportamento eleitoral quanto ao sexo dos/as candidatos/as e o grau de urbanização dos territórios, a densidade populacional dos municípios que elegeram mulheres entre 1976-2021 deveria, em rigor, ter por referência a população residente na data das eleições, o que não foi possível neste estudo. No entanto, é reduzida a probabilidade de o resultado ser diverso daquele apresentado (uma maioria de territórios com uma densidade populacional igual ou inferior a 100 habitantes por Km²), já que, por um lado, verifica-se desde 2010 em Portugal uma tendência de decréscimo populacional e não o contrário; por outro, de entre os 41 municípios com uma densidade inferior ou igual a 100 habitantes por Km² enumerados, apenas 5 apresentam, em 2021, uma densidade populacional próxima a 100 habitantes por Km², a maioria apresenta uma densidade abaixo dos 40 habitantes por Km².
- [3] Forças políticas com mais votos nas eleições locais de 2021, por ordem decrescente: PS (34,22%); PPD/PSD (13,20%); PPD/PSD.CDS-PP (10,81%); PCP-PEV (8,21%); Grupo Cidadãos (5,54%); CH (4,16%); BE (2,75%); Outros (21,11%). (MAI, 2021).
- [4] Nota metodológica: o INE não apresenta a população inscrita nas eleições por local de residência por município, apenas por NUTS I. Para calcular o número de eleitores/as por município deduziu-se ao valor total de população residente os valores correspondente às faixas etárias de 0 a 19 anos chegando-se, portanto, a valores aproximados. Para reduzir a taxa de erro apenas se consideraram os municípios que de acordo com este cálculo apresentam uma população inferior a 7000 residentes com idade superior a 19 anos.
- [5] A título de exemplo, o PS e o PSD, que discriminam nos seus *websites* os nomes de dirigentes das estruturas distritais e/ou regionais responsáveis pela definição da orientação política do partido no patamar local, o que permite distinguir estes cargos de liderança por sexo, apresentam os seguintes valores: PS, 21 posições lideradas por 21 homens (consulta realizada a 10 de outubro de 22 em <https://ps.pt/federacoes/page/3/>); PSD,

45 posições distribuídas entre 41 homens e 4 mulheres (consulta realizada a 10 de outubro de 22 em <https://www.psd.pt/pt/distritais-e-seccoes>).

Agradecimentos

A autora agradece à Professora Margarida Queirós que assinalou as NUTS como critério de sistematização indispensável para a análise dos mandatos políticos locais, assim como os comentários efetuados de forma anónima pelos/as revisores/as do artigo.

Nota biográfica

Ana Ribeiro é doutoranda na primeira edição (2018/2019) do Doutoramento em Estudos de Género [Universidade Nova de Lisboa (UNL) e Universidade de Lisboa]. Desenvolve tese sobre liderança política das mulheres no governo local para aprofundar pesquisa iniciada no mestrado em Comunicação, Media e Justiça [Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH) e Nova School of Law da UNL]. Desde 2017, é investigadora no CICS.NOVA (Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da FCSH da UNL). Em 2023, integrou a equipa do projeto europeu SPEAR para implementar o plano de igualdade de género na UNL.

