

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NA DEMOCRACIA PORTUGUESA – UM OLHAR SOBRE A CONSTITUIÇÃO DOS GOVERNOS NACIONAIS (1976-2019)

Bruno Ferreira Costa¹

Resumo: A análise das questões de gênero representa um tópico central no debate sobre igualdade. A consolidação da democracia tem sido efetuada em conjugação com o reforço das políticas promotoras de igualdade na atividade política. Neste estudo, pretende-se analisar a questão de gênero no exercício de cargos ministeriais nos governos constitucionais da Terceira República Portuguesa, recorrendo-se a uma perspectiva conceitual e empírica de análise dos diversos parâmetros de participação das mulheres na vida política. Esta pesquisa adota uma abordagem mista, analisando a estrutura da composição dos governos nacionais, bem como a contribuição para o estudo das políticas de igualdade em Portugal.

Palavras-chave: Governo; Igualdade de gênero; Paridade.

Abstract: The analysis of gender issues is a central topic in the debate on equality, so that democracy has been consolidated in combination with policies to promote equality in politics. This conceptual and empirical research aims to analyze gender issues in the exercise of ministerial functions in the constitutional governments of the Third Portuguese Republic, analyzing the parameters of women's participation in political life. By means of a mixed approach, it seeks to analyze the composition of constitutional governments considering the gender issue, as well to contribute to the study of the equality policies in Portugal.

Keywords: Government; Gender equality; Parity.

¹ Doutorado em Ciência Política, Universidade da Beira Interior, Portugal. E-mail: bdfc@ubi.pt. Orcid:



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição- NãoComercial 4.0 Internacional.

0000-0002-9897-9581

1 Introdução

A análise e a avaliação da qualidade da democracia se relacionam diretamente a um conjunto de dimensões e indicadores, desenvolvidos e apresentados com o reforço e a consolidação das democracias, principalmente desde a segunda metade do século XX. Considerando a imperfeição de qualquer regime político, verifica-se a necessidade de aprofundar o estudo dos mecanismos de participação, assegurando a concretização de pilares fundamentais da democracia, ou seja, o envolvimento direto da sociedade na escolha dos seus representantes, a influência no delinear das políticas públicas e a capacidade de assegurar a respectiva participação no exercício de cargos de responsabilidade política.

Esse caminho de consolidação não é linear ou uniforme. De fato, a democracia vai sendo construída e exercida em contextos e por agentes que influenciam de forma decisiva os pilares do regime. Advogar a existência de um caminho único ou determinista seria contrariar uma perspectiva de constante evolução e adaptação do regime. Esta análise implica, sempre, a abordagem aos elementos e às dimensões que permitem avaliar os processos e as percepções do eleitorado diante da ação de quem exerce o poder e das instituições políticas.

Ao abordarmos o funcionamento da democracia, é preciso assegurar o recurso a essa visão, considerando o processo de instauração da democracia em Portugal. De fato, o estudo do caso português ganha especial importância, uma vez que está estruturado num modelo que atravessa a implementação e consolidação da democracia. Não pretendemos, nesta análise, questionar a complexidade desse conceito, o que conduziria a uma reflexão profunda sobre as características do regime, mas, sim, focar a análise na qualidade da democracia (terceira fase do processo) e na contribuição das políticas de igualdade de gênero para a promoção de mecanismos de participação efetiva das mulheres em cargos ministeriais, recorrendo ao exemplo do caso português para articular estas duas dimensões: política e gênero.

Ao abordar a complementaridade dessas temáticas, importa estruturar, numa primeira vertente, a delimitação conceitual correspondente à noção de participação política, qualidade da democracia e igualdade de gênero, que representam eixos centrais de análise no debate teórico e empírico sobre a participação política das mulheres. Com efeito, o processo de afinamento conceitual é determinante para a clarificação dos caminhos de investigação, sendo importante referir que percebemos a

participação política como o mecanismo de envolvimento da comunidade nas decisões que afetam a convivência em sociedade. Estamos perante um conceito abrangente, em que se pode incluir um conjunto diverso de atividades políticas e sociais (PARRY; MOYSER; DAY, 1992) ou uma visão mais restrita, considerando a participação como um mecanismo de envolvimento pleno do indivíduo numa determinada comunidade social e política (BARBER, 1984). Não entramos no debate sobre os níveis e os modelos de participação, uma vez que no contexto dos objetivos desta investigação, a participação em órgãos de representação (governos e parlamentos) é evidente e vai ao encontro da perspectiva de Robert Dahl (1981), quando enquadra a participação do ponto de vista da ação política, ou seja, do exercício de cargos que permitem a adoção de caminhos alternativos e/ou específicos na prossecução de políticas públicas.

A escolha desses representantes alicerça-se em processos eleitorais, associados ao funcionamento do sistema político. É nesse enquadramento que se reforça o debate em torno da qualidade da democracia. A análise da qualidade da democracia constitui um dos eixos centrais nos estudos contemporâneos da ciência política, existindo diversas propostas de medição e comparação das democracias num contexto global. Nesse domínio, destaca-se uma das propostas iniciais apresentada por Beetham e Weir (1999) ao avaliarem a democracia de acordo com sete áreas específicas: o processo eleitoral; a informação e envolvimento da sociedade; a participação dos jovens; a modernização da democracia parlamentar; a criação e consolidação de governos responsáveis; a extensão de direitos humanos, civis e políticos e os processos de descentralização/deslocalização do poder nacional. Outra contribuição relevante foi apresentada por Diamond e Morlino (2004), que afirmam que a qualidade pode adotar três significados distintos: a qualidade de procedimento; a qualidade de conteúdo e a qualidade dos resultados, partindo da premissa que a existência de um regime democrático pressupõe quatro requisitos: sufrágio universal/direto; eleições livres, regulares, competitivas e justas; competitividade partidária e o acesso a alternativas fiáveis de informação.

A participação política constitui um dos pilares do funcionamento das democracias, existindo uma preocupação crescente em assegurar mecanismos de participação de todos os grupos e franjas da população nesses processos de decisão. A maior diversidade de agentes e representantes contribui para uma maior representatividade do sistema, bem como serve de base para a plena defesa dos direitos humanos, civis e políticos num contexto global e de integração societal. Perante uma desproporcionalidade considerável no

número de homens e mulheres no exercício de cargos políticos no contexto global (SANTOS; AMÂNCIO, 2012; OECD, 2020), vários Estados têm adotado um conjunto de medidas no sentido de reduzir essa desigualdade, assegurando composições parlamentares e governativas mais igualitárias.

O espaço de afirmação da democracia implica uma revisão dos olhares e do estabelecimento de regras promotoras da igualdade, possibilitando redimensionar as regras do sistema político, com foco nos fatores institucionais associados ao sistema e aos respectivos subsistemas (ASTELARRA, 2003) e na capacidade de desmontar a percepção da sociedade sobre espaços afetos a um dos gêneros, como se o espaço público fosse destinado ao masculino e o espaço privado reservado ao feminino (OKIN, 2008).

A prossecução da paridade no exercício de cargos políticos (eletivos e não eletivos) está longe de ser consensual, tanto no domínio de quem exerce o poder político como na percepção da sociedade civil sobre a justiça associada à criação de cotas (DAHLERUP, 2005; KROOK, 2009). Embora se verifique esse debate sobre a pertinência e a justiça associada à criação de cotas, registrou-se nos últimos anos um salto considerável no número de mulheres em lugares de representação política, atestando a efetividade da aplicação de mecanismos legais nos diversos sistemas eleitorais (DAHLERUP; FREIDENVALL, 2009).

A questão que acompanha esta investigação alicerça-se no caminho cruzado entre os estudos da representação política, da igualdade de gênero e dos mecanismos de participação política, com especial foco na presença de mulheres em cargos ministeriais nos governos constitucionais de 1976 a 2019, numa vertente histórico-cronológica, descritiva e de base qualitativa. O recurso a essa abordagem é complementado com a utilização de literatura e textos oficiais sobre a problemática da igualdade de gênero na política, bem como fontes documentais primárias e secundárias, associadas aos dados recolhidos e apresentados.

A nossa análise incide sobre a composição dos governos constitucionais (Poder Executivo) desde 1976, havendo a necessidade de efetuar referência direta às eleições legislativas (poder legislativo), em virtude da aplicabilidade da lei da paridade (lei orgânica nº 3/2006, de 21 de agosto)². A análise da composição dos governos ganha especial destaque, uma vez que a lei da paridade não se aplica à formação dos executivos. Por meio dessa opção, abrem-se portas para uma sistematização relativa às áreas de atuação das

2 Lei da paridade nos órgãos colegiais representativos do poder político.

mulheres nos governos constitucionais, elemento que extravasa a mera composição numérica dos governos.

Esta investigação mescla uma abordagem fundamentada em um campo de investigação cada vez mais sistematizado e plural com uma abordagem exploratória, baseada nas áreas ministeriais atribuídas a mulheres no período da democracia portuguesa. A expectativa associada à análise dos resultados corrobora a literatura existente sobre o nível do impacto das cotas na promoção de maior representatividade das mulheres em cargos políticos, bem como aponta para uma reflexão sobre a estrutura do gênero na composição governamental e parlamentar entre 1976 e 2019, demonstrando a existência de uma barreira efetiva à participação das mulheres em determinadas pastas/setores ministeriais.

Em um período em que a afirmação do mérito e das características individuais estão presentes no debate político e perante um, cada vez maior, escrutínio do exercício das atividades políticas, importa olhar para a problemática da igualdade de gênero e das cotas de representação política no contexto atual, uma vez que essa problemática constitui um dos pilares de avaliação do funcionamento e da qualidade da democracia.

2 Nota metodológica

Todo o processo de investigação centra-se na necessidade de delimitar as bases metodológicas em que se procede à recolha e análise dos dados, considerando a especificidade dos temas associados às ciências sociais, bem como a variedade de métodos e técnicas de investigação existentes. De modo geral, o nosso objeto de estudo centra-se na participação política das mulheres nos governos constitucionais da democracia portuguesa. Analisaremos a composição de 22 governos constitucionais, optando por uma abordagem mista, de bases qualitativa e quantitativa. A análise descritiva de base qualitativa ocorreu mediante o acesso às bases de dados oficiais do Portal do Governo, da Comissão Nacional de Eleições, da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Gênero, do Instituto para a Democracia e a Assistência Eleitoral (Ideia) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE). A análise de base quantitativa se fundamenta em uma avaliação da evolução cronológica, de 1976 até 2019 (ano da última tomada de posse de um governo constitucional em Portugal).

Na literatura existente, é possível encontrar diversos estudos sobre a igualdade de gênero na política, sobre a implementação de leis promotoras da paridade e sobre os mecanismos mobilizadores de maior participação política.

Observando as contribuições de Dahlerup (2005), Dahlerup e Freidenvall (2009), Krook (2007, 2009), bem como no contexto português os estudos de Baum e Ana Espírito-Santo (2004, 2009), Martins e Teixeira (2005), Santos (2010) e Santos e Amâncio (2012), constata-se o impacto de mecanismos eleitorais para aproximar as mulheres da política e assegurar níveis de participação política mais condizentes com a respectiva representação na sociedade.

É inegável a importância da investigação qualitativa em analisar as relações sociais e o funcionamento da sociedade, visto que “a acelerada mudança social e a conseqüente diversidade dos universos de vida confrontam cada vez mais os cientistas com novos contextos sociais e novas perspectivas” (FLICK, 2005, p. 2), havendo a necessidade de recorrer a abordagens mistas que complementem a análise do nosso objeto de estudo. A opção por essa abordagem reflete, igualmente, a especificidade da investigação no domínio da política e do quadro político-sistêmico existente.

O número de governos em análise, bem como as pastas atribuídas a mulheres, representam uma considerável quantidade de casos a serem estudados, embora insuficiente para avançarmos para um caminho de base quantitativa inferencial. Desse modo, complementamos essa visão com o impacto da lei da paridade na composição da Assembleia da República, entre 2005 e 2019. A escolha desse período justifica-se pela necessidade de abordar a participação política das mulheres numa vertente longitudinal, uma vez que o olhar crítico sobre um determinado período, embora reforçando as dinâmicas de interpretação e compreensão desse tempo histórico, não permite uma visão global e de análise evolutiva dessa temática.

Ao abordarmos as eleições legislativas decorridas após a adoção da lei da paridade, como visão complementar à composição dos governos constitucionais, pretendemos encontrar tendências de participação política das mulheres em órgãos de representação política, constatando, por meio da comparação internacional, a posição de Portugal no contexto da OCDE.

A apresentação desses dados tem em conta a composição inicial do governo, ou seja, fazemos o levantamento do número de pastas ministeriais no momento da tomada de posse, mas consideramos, na análise do tipo de pastas atribuídas, a presença de mulheres ao longo de todo o mandato de cada governo, uma vez que processos de remodelação governamentais produzem um impacto direto sobre a composição de gênero existente nos executivos.

No decurso desta investigação, procuramos responder a três questões-chave, a saber: qual a caracterização da composição dos governos

ao nível do gênero? Subsiste, na composição governativa, uma distinção entre pastas “hard” e pastas “soft” atribuídas a homens e mulheres? De que modo a lei da paridade contribuiu para uma maior participação das mulheres na política portuguesa?

3 A questão de gênero e a participação política

Abordar a temática do gênero implica ter presente a vertente multidisciplinar e interdisciplinar do estudo de fenômenos políticos e sociais. O gênero é uma das variáveis mais estudadas nas diversas áreas das ciências sociais, de fato, proliferam os estudos no domínio da sociologia, da antropologia, da psicologia e da ciência política, contribuindo para o aprofundamento do conhecimento sobre a diferença entre homens e mulheres, tanto ao nível do exercício de atividades como de atitudes, valores e comportamentos.

A abordagem a estas duas dimensões, gênero e política, implica considerar que o gênero representa uma construção social e histórica explicativa das identidades masculina e feminina e que serve de alicerce de legitimação da ordem estabelecida (PULEO, 2004). A afirmação de uma hierarquização de valores e de comportamentos associados ao masculino e ao feminino contribui para determinar os espaços de ação de homens e mulheres, bem como determinar as expectativas de comportamento no quadro dos papéis sociais existentes. A legitimação desses comportamentos encontra eco na análise da evolução da humanidade, visto que no processo de construção das democracias modernas se verificou a exclusão inicial das mulheres da capacidade eleitoral passiva e ativa.

Apenas ao longo do século XX se verifica uma mudança significativa na atribuição de direitos civis e políticos a uma escala generalizada, por meio das reivindicações dos movimentos feministas (SANTOS; AMÂNCIO, 2012). Além disso, a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, assegurou a existência de um texto universal que servisse de base aos Estados para a implementação de políticas promotoras da igualdade e combate a qualquer tipo de discriminação.

No que diz respeito à temática central deste estudo, ou seja, a presença das mulheres nos governos da Terceira República, importa questionar o motivo pelo qual as mulheres surgem sub-representadas na esfera política institucional, uma vez que representam mais de metade da população³. Pode-se encontrar, na literatura sobre o tema (PHILLIPS, 1998;

³ Os dados da composição da população portuguesa por gênero desde 1960 podem ser consultados em Fundação Francisco Manuel dos Santos (2020).

NORRIS; LOVENDUSKI; CAMPBELL, 2004), duas respostas padrão para essa situação, a saber: as respostas baseadas na oferta, ou seja, a ausência de recursos e motivações para as mulheres acederem em patamares de igualdade em cargos de responsabilidade política e as respostas baseadas na procura, que destacam o fato de as mulheres serem alvo de discriminação nos processos de recrutamento político (interno e externo).

Com relação à análise do gênero na participação política, importa distinguir as múltiplas formas de participação. Podemos definir a participação política como “as relações que decorrem sob formas, modalidades, frequências e intensidades diversas entre indivíduos, grupos, associações e instituições” (PASQUINO, 2002, p. 49). Nesse sentido, constituem formas de participação política a exposição a solicitações públicas, o ato de votar, a iniciação de uma discussão pública, a persuasão com o objetivo de convencer alguém a votar de uma determinada forma, a militância partidária, o estabelecimento de contatos com representantes políticos, o financiamento de partidos ou campanhas, a participação em comícios, a contribuição laboral numa campanha, a participação em reuniões políticas, a angariação de fundos, candidatar-se a um cargo público e ocupar cargos públicos ou partidários (MILBRATH, 1965; MILBRATH; GOEL, 1976).

Considerando as formas de participação política mencionadas, aquela que tem um maior impacto na sociedade civil é a participação eleitoral, pois o voto é “a forma de participação que mais diretamente determina quem assume o poder e que afeta de maneira mais abrangente o conjunto da sociedade” (FREIRE; MAGALHÃES, 2002, p. 16). Nesse quadro institucional, verificamos que o voto condiciona, de forma inquestionável, a representação política. A análise da relação entre gênero e participação política passa, naturalmente, pela abordagem dessas duas formas de participação.

Embora se verifique, no contexto da democracia portuguesa, um aumento da abstenção eleitoral em todo o tipo de eleições, não poderíamos deixar de salientar o aumento exponencial verificado nas eleições legislativas, que determinam a composição do parlamento. Se nas eleições para a constituinte de 1975 se verificou uma taxa de abstenção de 8,34%, nas últimas eleições legislativas (2019) registrou-se um valor recorde de 51,43%, o que significa que a maioria do eleitorado registado optou por não participar no ato eleitoral⁴.

O aumento da abstenção eleitoral é registado na maioria das democracias ocidentais e espelha um afastamento dos cidadãos e das cidadãs das

⁴ Os dados oficiais das eleições e do nível de participação eleitoral estão disponíveis no portal da Comissão Nacional de Eleições (2020).

formas tradicionais de participação política, contudo, nesse ponto, não se registram diferenças consideráveis entre a participação dos homens e das mulheres (BAUM; ESPÍRITO-SANTO, 2004). A diferença reside nas formas de acesso aos cargos públicos, no recrutamento político e no exercício de atividades intrapartidárias. Desse modo, podemos considerar que existe um afunilamento nas oportunidades de acesso ao exercício de cargos políticos, embora na base exista uma igualdade (constitucional-legal) ao nível da participação eleitoral.

Figura 1: Estrutura de acesso à vida política



Fonte: Elaboração própria (2020).

A Figura 1 possibilita uma visão geral dos patamares de acesso à vida política, indicando que na base se encontra a forma mais imediata e acessível de participação, o voto, uma vez que ele fica à disposição de qualquer indivíduo com 18 anos ou mais. No nível intermédio, consideramos a participação partidária (filiação, envolvimento em campanhas eleitorais, participação em reuniões do partido, exercício de cargos partidários). No nível superior consta o exercício de cargos públicos (a nível autárquico, nacional e internacional).

A questão relevante prende-se com a igualdade de acesso a esses cargos, considerando uma variável: o gênero. Para compreender esse parâmetro, avançamos com a análise da problemática das cotas, do debate em torno da aplicabilidade do mérito e do princípio da igualdade no modelo de funcionamento das democracias liberais.

4 A problematização das cotas – entre a inclusão e a inversão do critério de igualdade

Um dos caminhos previstos para promover a maior pluralidade e diversidade dos representantes políticos corresponde a uma intervenção nas regras do sistema eleitoral. A adoção de um sistema de cotas representa um mecanismo eficaz e direto de assegurar a eleição de representantes de determinado grupo social, sendo esse processo alvo de ampla discussão em torno dos critérios de inclusão, do mérito e do princípio da igualdade.

O crescente interesse nos estudos sobre igualdade, representatividade de gêneros e ação política desempenhada por homens e mulheres tem conduzido a um reforço progressivo das pesquisas nessas áreas, embora se verifique um amplo enquadramento e viés teórico possível, desde a conceitualização da igualdade, a discussão sobre a distinção entre sexo e gênero ao real impacto das cotas de gênero na distribuição de cargos políticos.

Importa, por isso, num contexto de clarificação conceitual, abordar a temática das cotas e de que modo a intervenção nas regras eleitorais pode permitir a maior participação das mulheres na atividade política. A ideia central da adoção desse tipo de legislação baseia-se no recrutamento de mulheres para o exercício de cargos políticos. Tal fato deriva de uma premissa histórica, uma vez que o problema incide sobre a menor presença desse grupo nos cargos políticos, no entanto, em diversos casos, verifica-se a preocupação de assegurar a existência de uma legislação neutral em termos de gênero, tal como se verifica no caso português.

Por sua vez, importa verificar de que modo a existência de cotas eleitorais pode ser percebida como uma política que viola critérios de igualdade e de afirmação da democracia liberal ou, num modelo mais igualitário e intervencionista, verificar se o reforço da democracia implicaria a necessidade de intervenção nas regras para envolver na política todos os grupos sociais, ou seja, expandir o uso das cotas.

De acordo com a visão de Dahlerup (2006), podemos identificar três tipos de cotas de gênero: cotas que asseguram lugares em assembleias constitucionais/legislativas (assegura um número mínimo de lugares), cotas que asseguram a presença em listas eleitorais e cotas destinadas a processos eleitorais intrapartidários. Nesse contexto, Krook (2009) propõe um quarto modelo, as “cotas soft”, representando uma política que permitiria assegurar um maior equilíbrio na distribuição e eleição de cargos políticos (a adoção das cotas seria entendida como uma recomendação e não uma obrigação legal).

Tal como referimos, importa realçar que a mera existência de cotas não assegura uma verdadeira paridade. A estrutura legal deve garantir mecanismos de ordenação nas listas, de modo a prever a efetiva distribuição de lugares entre homens e mulheres. O sistema de cotas duplas visa assegurar que as mulheres não ocupem os últimos lugares das listas ou os lugares potencialmente menos elegíveis, estando presente em países como a Bélgica, a Argentina e Portugal (DAHLERUP, 2006; SANTOS; AMÂNCIO, 2012)⁵.

A complexidade de um sistema de cotas vai além da mera observação jurídico-constitucional ou da análise das motivações que justificam a implementação desse regime. De fato, o contexto histórico, social e as características do sistema político são determinantes para se analisar o impacto da implementação de regras que condicionam/limitam a composição de listas eleitorais ou de órgãos políticos. De acordo com Dahlerup (2006), nesse debate emergem duas dimensões: saber quem implementou o sistema de cotas e determinar que aspectos do sistema são alvos das regras estipuladas pelas cotas. Na primeira questão, verifica-se que o sistema de cotas pode ser uma obrigação constitucional, uma regra determinada pelas respectivas leis eleitorais ou uma disposição voluntária. Na segunda dimensão, podemos verificar a existência de cotas na escolha dos representantes nas listas a serem submetidas à votação ou na reserva de lugares a ocupar nos diversos órgãos representativos.

A tipologia de cotas pode ser observada no Quadro 1.

Quadro 1: Tipo de cotas eleitorais

Base/Origem das cotas	Lista de candidaturas	Lista de representantes eleitos(as)
Cotas legais (base constitucional ou eleitoral)	Cotas para a lista de candidatos(as)	Lugares reservados
Cotas voluntárias (intrapartidárias)	Cotas para a lista de candidatos(as)	Lugares reservados

Fonte: Dahlerup (2006, p. 21).

O consenso gerado sobre a igualdade dos indivíduos e o respeito pelas liberdades individuais surge como um dos pilares das democracias liberais,

⁵ A existência de um sistema de cotas poderá assegurar a presença de uma considerável minoria de representantes nas assembleias legislativas (DAHLERUP, 2005; DAHLERUP; FREIDENVALL, 2009), existindo determinados países que impõem a paridade absoluta, ou seja, um modelo baseado na distribuição igual de candidatos(as) ou representantes eleitos(as) nos respectivos cargos políticos.

no entanto, o debate centra-se no caminho e nos métodos para assegurar essa efetiva igualdade. A implementação de um sistema de cotas (de gênero, étnicas, linguísticas, etárias) gera sempre um forte debate sobre a adequabilidade desse mecanismo para promover maior igualdade, especialmente quando se aborda a temática do mérito e os limites específicos à implementação de cotas. Sobre essa questão, acompanhamos a visão de Maria Helena Santos (2004), quando afirma que o mérito não é neutro, ou seja, a avaliação do mérito depende do gênero de quem analisa e de quem é analisado. Nesse sentido, podemos estar assistindo a uma “genderização” do mérito, critério que altera de forma profunda qualquer análise que possa ser efetuada à inclusão desse princípio na elaboração de políticas públicas promotoras da igualdade (YOUNG, 1990).

Na literatura existente (DAHLERUP, 2006; DAHLERUP; FREIDENVALL, 2009; KROOK, 2009), podemos identificar múltiplas vantagens resultantes da implementação de mecanismos que asseguram uma maior paridade no exercício de cargos políticos, como o fato de as cotas compensarem barreiras estruturais e históricas que impedem as mulheres de terem uma igual participação na política, o entendimento de que a visão e a experiência das mulheres são necessárias para o debate político e a perspectiva de que os processos eleitorais devem ter, na sua gênese, a ideia de representação da sociedade (uma maior representatividade estaria na base de uma melhor democracia, com processos mais transparentes). Por outro lado, subsistem vozes contrárias (DAHLERUP, 2008), determinando que as cotas representam uma violação clara do princípio da igualdade, que não representam a essência da democracia, uma vez que condicionam as escolhas do eleitorado, subvertendo um dos princípios basilares da sociedade – o mérito.

A esse debate está associada a reflexão sobre o fenômeno da representação, ou seja, o debate em torno da possibilidade de a representação ser assegurada pelas ideias e pelos programas políticos, em detrimento da afirmação de haver uma representação garantida por elementos dos grupos historicamente e socialmente excluídos (PHILLIPS, 2001). O debate centra-se na visão de que a representação apenas seria assegurada com a proporcionalidade da presença de elementos com determinadas características nos espaços políticos. O caminho da promoção da igualdade assenta, precisamente, na transformação da cidadania numa perspectiva global, “demolindo, uma após a outra, todas aquelas barreiras que excluíam mulheres, pessoas com a religião errada, a cor da pele errada ou apenas com posses de menos” (PHILLIPS, 2001, p. 278).

A percepção de que a igualdade será assegurada com a existência de meros formalismos legais não considera a múltipla dinâmica de funcionamento das sociedades. De fato, a garantia formal de espaços para a participação feminina surge como um mecanismo de combate à discriminação crônica e histórica associada às mulheres no domínio da atividade política. Haverá quem advogue que a extensão universal do sufrágio e a existência da capacidade eleitoral passiva seria suficiente para promover a maior participação das mulheres, sendo o processo de conquista de lugares de representação uma responsabilidade de cada indivíduo, de acordo com as respectivas capacidades. Essa visão de igualdade tem sido altamente contestada, uma vez que se baseia numa premissa inicial de igualdade de condições, mas não considera o contexto (*output* do sistema) em que as desigualdades estão presentes e subsistem. Para essa nova formulação da visão da igualdade muito contribuiu a Declaração de Pequim, adotada em 1995, na Quarta Conferência Mundial Sobre as Mulheres, sob a Organização das Nações Unidas (UN WOMEN, 1995). Nessa conferência, fica evidente a necessidade de empoderamento das mulheres e a importância de os Estados assegurarem mecanismos que protejam as mulheres na defesa e prática da liberdade de pensamento e consciência, garantindo as condições para participarem (ativamente) dos processos de decisão e acesso ao poder.

A lei da paridade – o caso português

Diante do reduzido número de mulheres no exercício de cargos políticos e recorrendo a modelos em vigor em outros países, foi aprovada a lei da paridade, em 6 de julho de 2006 (Lei Orgânica nº 3/2006, de 21 de agosto), que prevê que as listas para as eleições legislativas, eleições autárquicas e eleições para o parlamento europeu tenham de ser compostas por uma representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos. A porcentagem foi atualizada em 2019 para 40% (PORTUGAL, 2019). Esse fator, por si, não garantiria uma maior representatividade ou paridade se não existisse um mecanismo de seriação da candidatura, possibilitando que a lei preveja que a cada três candidatos/as, um/a tem de ser de sexo diferente dos restantes⁶.

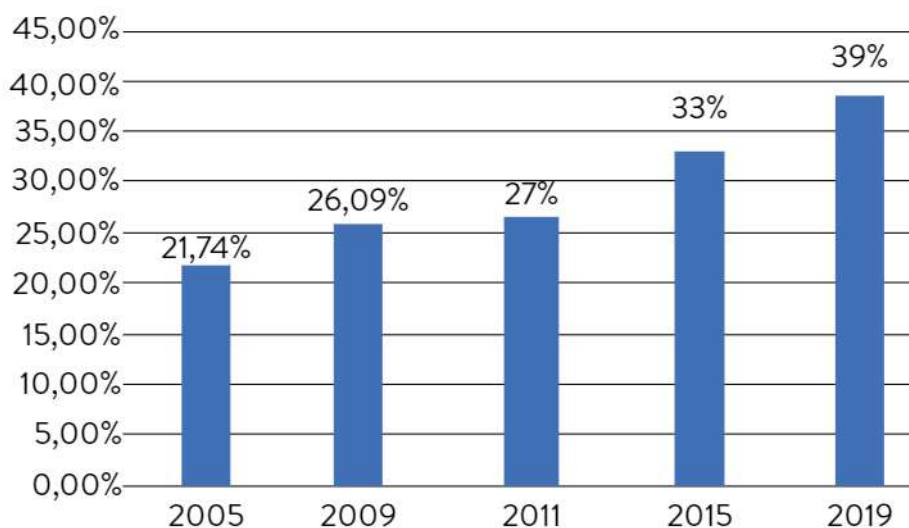
Embora o propósito da legislação aprovada seja permitir um maior envolvimento das mulheres na vida pública/política, verifica-se uma

6 A lei não se aplica nas eleições autárquicas em regiões com menos de 750 eleitores(as) e municípios com menos de 7.500 eleitores(as), de modo a não tornar, em determinados casos, extremamente difícil a apresentação de candidaturas.

crescente preocupação em assegurar que os critérios da igualdade, do mérito e da transparência estejam subjacentes a esses mecanismos. Importa referir que a adoção da legislação de cotas pode ser efetuada com base em um prazo específico, de implementação ou de avaliação. No caso português, a legislação aprovada estipula a necessidade de o governo, por meio da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, apresentar a cada quatro anos um relatório sobre o impacto da adoção da legislação, permitindo, após avaliação, a implementação de alterações/melhorias à presente legislação. Um dos aspetos mais relevantes diz respeito às consequências do não cumprimento da lei da paridade, uma vez que o artigo 4º é taxativo ao estipular a rejeição de toda a lista apresentada em caso de não cumprimento da legislação, o que não se verificava na versão inicial da legislação (PORTUGAL, 2006).

De modo a apresentar os efeitos da lei da paridade, decidimos recorrer à análise da composição parlamentar de 2005 (antes da aprovação da lei) e da composição parlamentar das eleições legislativas de 2009, 2011, 2015 e 2019, decorrendo, estas últimas, já sob as regras da alteração da lei da paridade (Lei Orgânica nº 1/2019, de 29 de março).

Gráfico 1: Porcentagem de mulheres eleitas entre 2005 e 2019⁷



Fonte: Assembleia da República (2020).

⁷ Os dados recolhidos referem-se ao momento da eleição, não sendo consideradas posteriores substituições durante a vigência das legislaturas analisadas.

A partir da análise do gráfico torna-se evidente o real impacto da lei da paridade, tanto na alteração da adoção da legislação, em 2006, como na alteração legislativa de 2019, sendo o parlamento composto por 89 mulheres num total de 230 representantes (39%). Se efetuarmos uma análise por grupo parlamentar, verifica-se uma disparidade significativa no nível da representatividade de gênero. O Partido Socialista registra 40% de mulheres no todo do grupo parlamentar; o Partido Social Democrata, 34%; o Bloco de Esquerda, 47%; o Partido Comunista Português, 40%; o Partido Popular, 60%; o Pessoas-Animais-Natureza, 75%; o Partido Ecologista “Os Verdes”, 50%. O Livre elegera uma mulher e o Chega e a Iniciativa Liberal elegeram um homem como representante.

Os dados apresentados refletem a necessidade de abordar a lei da paridade em simultâneo com os restantes elementos da lei eleitoral, uma vez que em círculos de pequena magnitude (com um número reduzido de lugares a preencher), a colocação de homens e/ou mulheres nos lugares cimeiros pode enviesar os resultados expectáveis da paridade⁸.

No entanto, tal como referimos, a lei da paridade não se aplica à composição dos governos, que emanam de maiorias parlamentares. Considerando o foco deste estudo, efetuamos um levantamento da participação das mulheres nos governos da Terceira República, tendo por base apenas o exercício do cargo de ministra⁹.

5 A participação das mulheres nos governos constitucionais da Terceira República

A revolução de 25 de abril de 1974 representou o marco histórico de implementação da democracia em Portugal, permitindo, com a adoção da Constituição de 1976, assegurar a universalização efetiva do direito de voto a todas as mulheres. Até essa data as eleições eram reguladas pelo Decreto nº 19.694, de 5 de maio de 1931 (PORTUGAL, 1931). De acordo com o referido decreto, o voto apenas era permitido a homens, maiores de idade, e a mulheres com ensino secundário ou superior. Refira-se que Portugal foi o último país da União Europeia a reconhecer o direito de voto, sem quaisquer restrições, às mulheres.

⁸ No círculo eleitoral de Portalegre, que elege dois representantes, nada impede que os dois lugares cimeiros de cada lista sejam de indivíduos do mesmo sexo, promovendo imediatamente um enviesamento na análise dos resultados verificados ao nível da paridade.

⁹ A composição dos governos em Portugal integra, igualmente, a figura de secretários/as de estado.

Quadro 2: Extensão do direito de voto às mulheres na União Europeia

Países	Sufrágio feminino	Países	Sufrágio feminino
Alemanha	1918	Holanda	1917
Áustria	1918	Hungria	1953
Bélgica	1948	Irlanda	1918
Bulgária	1944	Itália	1925
Chipre	1960	Letônia	1918
Croácia	1945	Lituânia	1918
Dinamarca	1915	Luxemburgo	1919
Eslováquia	1920	Malta	1947
Eslovênia	1945	Polônia	1918
Espanha	1931	Portugal	1976
Estônia	1918	Reino Unido	1928
Finlândia	1906	República Checa	1920
França	1946	Romênia	1946
Grécia	1952	Suécia	1921

Fonte: Inter-parliamentary Union (2017); Lewis (2020).

O tardio reconhecimento do direito de voto às mulheres implica diretamente o reduzido espaço que elas ocuparam ao nível de cargos políticos. Em um estudo realizado em 1976 sobre o papel das mulheres na vida sindical, cívica e política, a extinta Comissão da Condição Feminina (PORTUGAL, 1976) apresentou um levantamento do papel das mulheres nessas áreas. Nos aspetos diretamente relacionados com este estudo, importa destacar que as listas apresentadas à Assembleia Constituinte em 1975 tinham apenas 15% de mulheres na respectiva composição, sendo que seis encabeçavam as listas nos círculos eleitorais correspondentes.

Esses dados são reveladores do predomínio masculino no processo de recrutamento político, visto que nas eleições para a constituinte foram eleitas 19 mulheres (8% da composição parlamentar). A reduzida presença de mulheres no hemiciclo pode justificar um paralelismo relativo à ausência de mulheres como ministras nos governos constitucionais da década de 1970 (no momento da tomada de posse e em todas as remodelações governamentais), tendo o primeiro governo tomado posse em 23 de julho de 1976.

Quadro 3: Presença de mulheres nos governos constitucionais da década de 1970

I Governo Constitucional – 1976 a 1978	
Ministérios	17
Mulheres	0
II Governo Constitucional – 1978	
Ministérios	15
Mulheres	0
III Governo Constitucional – 1978	
Ministérios	14
Mulheres	0
IV Governo Constitucional – 1978 a 1979	
Ministérios	15
Mulheres	0
V Governo Constitucional – 1979 a 1980	
Ministérios	16
Mulheres	0

Fonte: Portugal (2020).

Mediante a análise do Quadro 3, verifica-se que nos cinco primeiros governos constitucionais da Terceira República não se registrou a presença de qualquer mulher desempenhando o cargo de ministra, tendo o número de pastas ministeriais oscilado entre 14 e 17. Contudo, o quinto governo constitucional (de iniciativa presidencial) foi liderado por Maria de Lurdes Pintasilgo, a única mulher a chefiar um Executivo na democracia portuguesa. Embora a nossa análise incida sobre a composição dos governos constitucionais, refira-se que Maria de Lourdes Pintasilgo desempenhou o cargo de Ministra dos Assuntos Sociais no II e III governos provisórios, entre 1974 e 1975.

Esse caminho leva-nos a subscrever as palavras de Fernandes e Duarte (1985, p. 7), quando afirmam que o

desfasamento entre o estatuto legal das mulheres e a sua ausência dos órgãos de decisão é revelador de uma discriminação, entendendo-se por discriminação o afastamento de um grupo social...dos órgãos e instituições, nomeadamente, a seleção no acesso a postos de decisão em função do sexo.

Nesse sentido, a discriminação surge por um filtro, efetuada em função do gênero, existente no momento de escolha dos protagonistas a assumir funções governativas, partidárias ou de representação parlamentar.

Ao longo da década de 1980, a presença de mulheres desempenhando o cargo de ministra foi registrada no X e no XI governos constitucionais,

ambos liderados por Cavaco Silva. Maria de Leonor Bezeza foi indigitada ministra da Saúde nas duas legislaturas, embora não tenha cumprido o segundo mandato até ao final da legislatura (substituída por Arlindo Cunha). Já no IX governo constitucional, Leonor Bezeza havia desempenhado funções como Secretária de Estado da Segurança Social.

Quadro 4: Presença de mulheres nos governos constitucionais na década de 1980

VI Governo Constitucional – 1980 a 1981	
Ministérios	13
Mulheres	0
VII Governo Constitucional – 1981	
Ministérios	17
Mulheres	0
VIII Governo Constitucional – 1981 a 1983	
Ministérios	14
Mulheres	0
IX Governo Constitucional – 1983 a 1985	
Ministérios	16
Mulheres	0
X Governo Constitucional – 1985 a 1987	
Ministérios	13
Mulheres	1
XI Governo Constitucional – 1987 a 1991	
Ministérios	15
Mulheres	1

Fonte: Portugal (2020).

No que diz respeito à presença de mulheres em cargos ministeriais, a década de 1990 viria a alterar o padrão registrado até esse momento, com a existência de governos mais representativos, no entanto, em nenhum momento se verificou a coexistência de mais de três ministras no mesmo Executivo. Embora se verifique o início de uma mudança com a presença de mulheres na composição governamental, continuava existindo uma disparidade considerável entre a base (eleitorado e a sua distribuição por gênero) e o topo (exercício de cargos no governo e a sua distribuição por gênero).

Assistimos à existência de um “teto de vidro” que foi impedindo as mulheres de atingirem posições de topo. Esse “teto” é visível no seio dos partidos e

nas opções políticas adotadas por diversos chefes de Executivo no momento de seleção das respectivas equipes ministeriais. Essa perspectiva é central nos estudos de gênero, sendo esse “teto de vidro” visível nas organizações partidárias no momento das escolhas internas que realizam, bem como externamente na seleção de representantes para determinados cargos (de eleição ou nomeação). A dificuldade em romper com essa situação reside no fato de ela não ser assumida ou regulamentada, mas subsistir por padrões de comportamento que vão afastando as mulheres de ascender a cargos políticos de maior visibilidade (DOLAN, 1997; FOLKE; RICKNE, 2016).

Quadro 5: Presença de mulheres nos governos constitucionais da década de 1990

XII Governo Constitucional – 1991 a 1995	
Ministérios	16
Mulheres	2 ¹⁰
XIII Governo Constitucional – 1995 a 1999	
Ministérios	17
Mulheres	3 ¹¹
XIV Governo Constitucional – 1999 a 2002	
Ministérios	17
Mulheres	3 ¹²

Fonte: Portugal (2020).

Na primeira década deste século assistiríamos a mudanças profundas no universo político, fruto de uma maior pressão midiática e da sociedade civil para a temática da igualdade de gênero e a maior representatividade no exercício de cargos públicos. A tomada de posse do XIV governo constitucional reservaria espaço para a criação de um “Ministério da Igualdade”, liderado por Maria de Belém Roseira. Esse ministério teve uma duração efêmera (um ano), no entanto, iniciavam-se as discussões em torno das propostas para a criação de cotas de gênero nas listas para as eleições legislativas, o que permitiria aumentar a paridade na composição parlamentar.

10 Refira-se que o XII governo inicia funções sem qualquer ministra nomeada, uma vez que Teresa Gouveia iniciou funções como Ministra do Ambiente e dos Recursos Naturais em 11 de junho de 1993 e Manuela Ferreira Leite assumiu a pasta da Educação na remodelação governativa de 7 de dezembro de 1993.

11 O mandato deste governo inicia-se com três ministras: Elisa Ferreira na pasta do Ambiente, Maria de Belém Roseira na pasta da Saúde e Maria João Rodrigues na pasta da Qualificação e Emprego, cargo que ocupou até a remodelação governamental de 26 de novembro de 1997.

12 Tomam posse como ministras Elisa Ferreira (Planejamento), Maria de Belém Roseira (Igualdade), que se mantém no cargo até 15 de setembro de 2000, e Manuela Arcanjo (Saúde), que abandona o cargo na remodelação governativa de 4 de julho de 2001.

Esses esforços tiveram uma repercussão no número de mulheres a ter assento no Conselho de Ministros dos governos liderados por Durão Barroso e José Sócrates. Durão Barroso nomeou quatro mulheres e José Sócrates nomeou cinco mulheres no segundo governo que chefiou. O salto significativo dá-se no XVIII governo constitucional, com a nomeação de cinco mulheres (31%) num Executivo composto por 16 membros. Destaca-se que esse governo tomou posse em 2009, ou seja, após a aprovação da lei da paridade.

Quadro 6: Presença de mulheres nos governos constitucionais (2000-2010)

XV Governo Constitucional – 2002 a 2004	
Ministérios	17
Mulheres	4 ¹³
XVI Governo Constitucional – 2004 a 2005	
Ministérios	19
Mulheres	3 ¹⁴
XVII Governo Constitucional – 2005 a 2009	
Ministérios	16
Mulheres	3 ¹⁵
XVIII Governo Constitucional – 2009 a 2011	
Ministérios	16
Mulheres	5 ¹⁶

Fonte: Portugal (2020).

O XVI e XVII governos constitucionais registram o mesmo número de ministras (três), embora o XVI governo constitucional registre um número maior de ministérios (19), no entanto, o total de ministras é verificado no momento da tomada de posse, não existindo qualquer alteração no decurso das remodelações verificadas. Enquanto o XVI governo constitucional teve apenas duas ministras em simultâneo, uma vez que aquando da nomeação de Ana Jorge (para a pasta da Saúde), verificou-se a substituição da ministra da Cultura, Isabel Pires de Lima.

O segundo governo liderado por José Sócrates, que tomou posse em 26 de outubro de 2009, registrava, na época, um número recorde de mulheres.

13 Embora o governo apresente a presença de quatro ministras, a tomada de posse registrava apenas Manuela Ferreira Leite (Estado e Finanças) e Celeste Cardona (Justiça) no Executivo. Graça Carvalho assumiria a pasta da Ciência e Ensino Superior em 6 de junho de 2003 e Teresa Gouveia lideraria a pasta dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas na remodelação em 9 de outubro de 2003.

14 Maria João Bustorff assumiu a pasta da Cultura, Graça Carvalho assumiu a pasta da Ciência, Inovação e Ensino Superior e Maria do Carmo Seabra esteve à frente do Ministério da Educação

15 Maria de Lurdes Rodrigues liderou o Ministério da Educação durante todo o mandato, enquanto Isabel Pires de Lima chefiou o Ministério da Cultura até o dia 31 de janeiro de 2008, data em que Ana Jorge assumiu as funções de ministra da Saúde.

16 O governo contava com Ana Jorge (Saúde), Dulce Pássaro (Ambiente e Ordenamento do Território), Helena André (Trabalho e Segurança Social), Gabriela Canavilhas (Cultura) e Isabel Alçada (Educação).

Esse governo foi resultado das primeiras eleições legislativas regidas pela lei da paridade, fator que pode ter um impacto indireto sobre a maior preocupação das lideranças políticas em dar resposta à necessidade de assegurar maior paridade e maior representatividade nas escolhas para cargos políticos.

Essa maior participação das mulheres na composição governativa representou, igualmente, uma maior diversidade nas pastas ministeriais atribuídas tradicionalmente às mulheres, quebrando estereótipos que conduziam à atribuição de pastas associadas às áreas sociais.

Na última década registrou-se a tomada de posse de quatro governos constitucionais, como o XIX governo constitucional, que registrou a presença de quatro mulheres ministras num total de 11 ministérios (36%). Ainda que o XXI governo constitucional registre um total de sete ministras na sua composição, à data da tomada de posse, verificou-se apenas a escolha de quatro ministras, embora o número de ministras, no final do mandato, em simultâneo, correspondia a seis.

Quadro 7: Presença de mulheres nos governos constitucionais (2010-2019)

XIX Governo Constitucional – 2011 a 2015	
Ministérios	11
Mulheres	4 ¹⁷
XX Governo Constitucional – 2015	
Ministérios	16
Mulheres	4 ¹⁸
XXI Governo Constitucional – 2015-2019	
Ministérios	17
Mulheres	7 ¹⁹
XXII Governo Constitucional – 2019-	
Ministérios	19
Mulheres	8 ²⁰

Fonte: Portugal (2020).

17 O governo, liderado por Passos Coelho, cumpriu a duração prevista da legislatura, tendo na tomada de posse Paula Teixeira da Cruz (Justiça) e Assunção Cristas (Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território). Em 2 de julho de 2013 Maria Luís Albuquerque assumiu a pasta das Finanças e Anabela Rodrigues assumiu a pasta da Administração Interna em 19 de novembro de 2014.

18 Participavam no governo Maria Luís Albuquerque (Finanças), Assunção Cristas (Agricultura e Mar), Margarida Mano (Educação e Ciência) e Teresa Morais (Cultura, Igualdade e da Cidadania).

19 Ana Paula Vitorino (Mar) e Francisca Van Dunem (Justiça) foram as únicas ministras a cumprir todo o mandato. Constança Urbano de Sousa (Administração Interna) e Maria Manuel Leitão Marques (Presidência e Modernização Administrativa) iniciaram funções em 26 de novembro de 2015, mas viram seus mandatos interrompidos em 18 de outubro de 2017 e 18 de fevereiro de 2019, respectivamente. Mariana Vieira da Silva assumiria a pasta da Presidência e Modernização Administrativa em 18 de fevereiro de 2019, Graça Fonseca assumiria a pasta da Cultura e Marta Temido lideraria a pasta da Saúde em 15 de outubro de 2018.

20 Tomaram posse Mariana Vieira da Silva (Presidência), Francisca Van Dunem (Justiça), Alexandra Leitão (Modernização do Estado e Administração Pública), Graça Fonseca (Cultura), Ana Mendes Godinho (Trabalho, Solidariedade e Segurança Social), Marta Temido (Saúde), Maria do Céu Antunes (Agricultura) e Ana Abrunhosa (Coesão Territorial).

A tomada de posse do XXII governo constitucional, em 25 de outubro de 2019, apresenta um recorde no número de ministras (oito) no Executivo. O cenário atual reveste-se de uma maior paridade, sendo por isso visível uma maior preocupação das lideranças políticas em assegurar políticas de integração e promoção da diversidade. No entanto, qualquer análise que incida apenas sobre a questão numérica acaba por não ser representativa do amplo debate sobre as políticas de igualdade de gênero.

Outro importante fator de análise refere-se à repetição de mandato, ou seja, mulheres que desempenharam o cargo de ministra em mais de um Executivo. Leonor Beleza foi nomeada para o X e XI governos constitucionais, Teresa Patrício Gouveia e Manuela Ferreira Leite foram ministras no XII e XV governos constitucionais, Elisa Ferreira e Maria de Belém exerceram funções no XIII e XIV governos constitucionais, Graça Carvalho esteve presente no XV e XVI governos constitucionais, Ana Jorge desempenhou funções no XVII e XVIII governos constitucionais, Maria Luís Albuquerque e Assunção Cristas estiveram presentes no XIX e XX governos constitucionais, enquanto que Mariana Vieira da Silva, Francisca Van Dunem, Marta Temido e Graça Fonseca assumiram pastas nos últimos dois governos constitucionais.

Estamos, por isso, perante uma “redoma” que vai limitando o acesso de mulheres a cargos de topo, num processo de maior diversidade e que emana diretamente das posições assumidas pelos partidos políticos. Refira-se que apenas uma mulher liderou um dos dois principais partidos políticos portugueses. Manuela Ferreira Leite esteve à frente do Partido Social Democrata entre 2008 e 2010, tendo disputado as eleições legislativas de 2009.

6 Resultados

Tal como referimos, a apresentação dos dados anteriores tinha como premissa o início do mandato, ou seja, o número de ministérios correspondia ao registrado no período da tomada de posse de cada um dos governos constitucionais. No entanto, essa vertente não nos permite traçar o quadro geral sobre a proporção de homens e mulheres nomeados para o governo (assumindo uma posição ministerial) ao longo da democracia portuguesa.

Desse modo, sistematizamos a informação no Quadro 8, o que nos permite verificar o total de ministros(as) indigitados(as) em cada legislatura e a proporção de mulheres, considerando todos os processos de remodelação verificados.

Quadro 8: Presença de mulheres nos governos constitucionais (1976-2019)²¹

Governos	Chefe do Executivo	Ministros(as)	Mulheres	%
I Governo	Mário Soares	19	0	0,0%
II Governo	Mário Soares	16	0	0,0%
III Governo	Alfredo Nobre da Costa	14	0	0,0%
IV Governo	Carlos Mota Pinto	16	0	0,0%
V Governo	Maria de Lourdes Pintasilgo	16	0	0,0%
VI Governo	Francisco Sá Carneiro	14	0	0,0%
VII Governo	Francisco Pinto Balsemão	18	0	0,0%
VIII Governo	Francisco Pinto Balsemão	18	0	0,0%
IX Governo	Mário Soares	22	0	0,0%
X Governo	Aníbal Cavaco Silva	14	1	7,1%
XI Governo	Aníbal Cavaco Silva	25	1	4,0%
XII Governo	Aníbal Cavaco Silva	27	2	7,4%
XIII Governo	António Guterres	24	3	12,5%
XIV Governo	António Guterres	28	3	10,7%
XV Governo	José Durão Barroso	22	4	18,2%
XVI Governo	Pedro Santana Lopes	19	3	15,8%
XVII Governo	José Sócrates	22	3	13,6%
XVIII Governo	José Sócrates	16	5	31,3%
XIX Governo	Pedro Passos Coelho	18	4	22,2%
XX Governo	Pedro Passos Coelho	16	4	25,0%
XXI Governo	António Costa	25	7	28,0%
XXII Governo	António Costa	20	8	40,0%

Fonte: Portugal (2020).

A análise permite verificar que apenas ao X governo constitucional se constata a presença de mulheres, no entanto, até ao XVII governo constitucional, que iniciou funções em 2009, a percentagem de mulheres nomeadas foi sempre inferior a 30%. Diga-se, aliás, que dos 22 governos analisados só o XVIII e o governo atual (XXII) registram uma percentagem de mulheres acima de 30% do total do Executivo.

Nesse sentido, se a lei da paridade se aplicasse à composição dos executivos, apenas o atual governo cumpriria a meta dos 40%, com um total de oito mulheres no Executivo, colocando Portugal acima da média da OCDE (OECD, 2020). Verifica-se, por isso, um predomínio do masculino sobre as nomeações governamentais, sendo, no entanto, de destacar um crescimento considerável da presença de mulheres nos últimos dois governos. Refira-se, a esse respeito, que os três governos com a maior percentagem de mulheres ministras foram liderados pelo Partido Socialista.

²¹ São consideradas as vagas correspondentes à tutela de ministérios, não se incluindo, nessa contagem, a liderança do Executivo.

A vertente numérica tem de ser acompanhada por uma análise das pastas ministeriais atribuídas a mulheres. De fato, a discriminação pode estar subjacente à tradicional atribuição de determinados setores a mulheres. Estando a desigualdade de gênero associada a construções sociais, históricas, ideológicas e culturais, importa verificar se essas influências não se traduzem na atribuição de pastas ministeriais. O percurso implica verificar se os homens continuam dominando as pastas *hard*, geralmente relativas às áreas da defesa, da justiça, da política externa, da economia e as mulheres liderando as pastas *soft*, geralmente associadas às áreas da educação, saúde e cultura (SANTOS, 2017).

Quadro 9: Ministérios atribuídos a mulheres (1976-2019)²²

Áreas ministeriais	Número de ministras
Saúde	8
Cultura	6
Educação	5
Justiça	4
Ambiente	4
Agricultura	3
Finanças	3
Trabalho e SS	3
Modernização	3
Ciência e Ensino Superior	2
Planeamento / Coesão Territorial	2
Mar	2
Administração Interna	2
Negócios Estrangeiros	1
Igualdade	1
Presidência	1

Fonte: Portugal (2020).

Pela análise do Quadro 9, verifica-se, precisamente, uma confirmação dessa tipologia distributiva, ou seja, as mulheres assumem pastas com um cunho mais “social”, como as áreas da saúde, da cultura e da educação. No entanto, essa é uma análise progressiva, uma vez que a maior presença de mulheres nos últimos dois governos permitiu diversificar as áreas de atuação, com um reforço da área da justiça. Da referida análise realça-se, igualmente, a ausência de mulheres liderando a pasta da economia, bem como os casos isolados de Teresa Gouveia à frente dos negócios

22 Importa referir que no XIX governo constitucional Assunção Cristas assumiu um ministério com as pastas da Agricultura, Ambiente e Mar, na primeira metade do mandato, tendo mantido a área da Agricultura e Mar na segunda metade do mandato e no XX governo constitucional.

estrangeiros, de Constança Urbano de Sousa e Anabela Rodrigues no comando da administração interna e de Manuela Ferreira Leite e Maria Luís Albuquerque (em dois governos) na pasta das finanças.

Assumidas as premissas globais de análise e avaliação da qualidade de uma democracia (DIAMOND; MORLINO, 2004), verifica-se uma preocupação crescente em inserir elementos/variáveis de análise, sendo a representatividade do sistema político e dos seus órgãos um dos critérios atuais. O caminho adotado no caso português corresponde ao cumprimento desse requisito ao assegurar uma maior participação das mulheres em órgãos de decisão política.

7 Discussão

Os dados apresentados ao longo da investigação permitem verificar um significativo impacto da lei da paridade na composição do parlamento português, num modelo matemático que não é determinista, mas maleável, em virtude das especificidades do sistema eleitoral. Desse modo, verifica-se a confirmação de duas questões colocadas no início da investigação, ou seja, a lei da paridade promoveu um reforço da presença feminina no parlamento, embora apenas em uma legislatura se verifique o cumprimento do patamar mínimo de deputadas eleitas e continua a verificar-se uma “genderização” na atribuição das pastas ministeriais, com a existência de uma barreira que impede as mulheres de assumirem pastas tradicionalmente sob a responsabilidade de homens, o que corrobora a ideia de que o perfil de competências necessário para o exercício de atividade política continua associado a um estereótipo masculino (SANTOS, 2004). A esse aspecto acresce o reduzido número de mulheres nos executivos da democracia portuguesa, num modelo que não depende da lei da paridade, mas, sim, de processos de recrutamento político internos (partidários) e da responsabilidade de quem liderar o Executivo.

Esse quadro permite obter uma visão global sobre a problemática da igualdade de gênero da política portuguesa, num processo que deu os primeiros passos na área acadêmica (estudos sobre a temática desde meados da década de 1970) e sofreu a influência/pressão de recomendações internacionais para o cumprimento de níveis de paridade na representação política (efeito “bola de neve”), o que permite, neste momento, a Portugal se situar na primeira metade dos países-membros da OCDE ao nível da paridade observada nos parlamentos e governos nacionais.

Não sendo as cotas uma solução absoluta para eliminar as barreiras da participação das mulheres na política, verifica-se que constituem um efetivo mecanismo

de promoção da igualdade, sendo necessário verificar a sua possível aplicabilidade à composição governamental, caso a tendência verificada no XXII governo constitucional (40% de mulheres) não se aplique nos próximos executivos.

O reforço de estudos nessa área é determinante para aferir o impacto progressivo da lei da paridade e, ao mesmo tempo, efetuar o levantamento das dificuldades dos partidos em cumprir as regras associadas à composição das listas, num processo de recrutamento com a sociedade civil e não apenas na esfera interna dos respectivos partidos.

Se a análise do impacto do estabelecimento de cotas vai além da mera observação numérica, uma vez que a discriminação não termina com a criação de um patamar mínimo de representação, seja pela análise do debate parlamentar ou pela análise dos critérios de recrutamento interno nos partidos, importa equacionar futuros processos de alargamento de cotas a outros estratos ou grupos sociais, o que tornaria o sistema mais complexo, do ponto de vista da composição das listas, mas permitiria reforçar a representatividade desses órgãos.

8 Considerações finais

Esta investigação visa contribuir para o estudo da temática da igualdade de gênero na política portuguesa, considerando este um dos critérios centrais de avaliação da participação política e da qualidade da democracia no contexto atual. O caso português é paradigmático das diversas etapas possíveis de implementação de mecanismos legais promotores de igualdade. Sendo uma das mais recentes democracias da Europa Ocidental, Portugal registrou logo na década de 1970 a presença de uma mulher na chefia do governo, mas esse elemento, que poderia transparecer um caminho mais imediato para a paridade, revelou-se enganador, uma vez que apenas no final da década de 1980 se verificou a presença de uma mulher como ministra em um governo.

Ao analisarmos a participação das mulheres na vida pública/política, constata-se uma evolução lenta/gradual, muito influenciada pela mimetização de legislação internacional, pelo crescimento da consciência da sociedade da importância de integrar as mulheres na esfera política e pela adoção de legislação específica condicionante da composição de listas eleitorais.

A criação de cotas de gênero, não sendo consensual, tem sido identificada como uma forma direta e efetiva de assegurar uma maior paridade na representação parlamentar, podendo ser um mecanismo temporário ou definitivo. No caso português, verifica-se a adoção de uma “cota dupla”, que corresponde ao estabelecimento de um limiar mínimo de composição

das listas a apresentar às eleições legislativas, autárquicas e para o parlamento europeu, mas que acrescenta a necessidade de essa composição ser intervalada entre sexos, de modo a evitar o posicionamento de homens e/ou mulheres nas posições finais (não elegíveis). Esse caminho é o mais efetivo, embora a especificidade do sistema eleitoral possa evitar uma modelação imediata na vertente da conversão de votos em mandatos, em virtude da dimensão dos círculos eleitorais e da votação em cada partido.

A tradicional associação do estereótipo masculino ao mundo da política constituiu uma verdadeira barreira à afirmação das mulheres nesse palco. Mesmo nos casos em que se verifica uma maior proporcionalidade de mulheres no governo, constata-se o reduzido peso político dessas governantes diante das pastas que tutelam. A análise dos 22 governos constitucionais traça um quadro embrionário da possível paridade, só sendo perceptível ou clara na constituição dos últimos dois governos constitucionais. No entanto, essa análise só se torna completa com a abordagem às pastas tuteladas por mulheres, verificando-se uma manutenção de estereótipos em função da atribuição de pastas *soft*, tradicionalmente a saúde, a educação e a cultura.

O caminho de análise da qualidade da democracia, do funcionamento do sistema político, das formas de participação política e da igualdade de gênero na política abre portas a outros debates, como a representatividade de outros grupos ou estratos sociais nos órgãos políticos eleitos ou de nomeação, visto que a possível legislação tem de ser acompanhada pela vertente formativa e cívica, crucial para o desenvolvimento de qualquer sociedade.

O caminho precisa ser efetuado com um aprofundamento do estudo dos motivos que estão na base do distanciamento das mulheres dos “corredores do poder político”, criando os mecanismos para identificar as barreiras à participação, com a apresentação de modelos de correção da lacuna existente, num modelo de afirmação da democracia como o espaço de partilha e participação de toda a comunidade.

Referências

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. **Parlamento**, 2020. Página inicial. Disponível em: <https://bit.ly/3pAHelG>. Acesso em: 20 out. 2020.

ASTELARRA, J. Democracia, género y sistema político. *In*: MEENTZEN, A.; GOMÁRIZ, E. (comp.). **Democracia de género: una propuesta inclusiva**. El Salvador: Fundación Heinrich Böll, 2003. p. 26-39.

BARBER, B. R. **Strong democracy**: participatory democracy for a new age. Berkeley: University of California Press, 1984.

BAUM, M.; ESPÍRITO-SANTO, A. As causas para a adoção da lei da paridade em Portugal. *In*: FREIRE, A; VIEGAS, J. M. L. (org.). **Representação política**: o caso português em perspectiva comparada. Lisboa: Sextante, 2009. p. 375-414.

BAUM, M.; ESPÍRITO-SANTO, A. Desigualdades de género em Portugal: a participação política das mulheres. *In*: FREIRE, A.; LOBO, M. C.; MAGALHÃES, P. (org.). **Portugal a votos**: As eleições legislativas de 2002. Lisboa: ICS, 2004. p. 261-299.

BEETHAM, D.; WEIR, S. **Political power and democratic control in Britain**: the democratic audit of the United Kingdom. London: Routledge, 1999.

COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES. **CNE**, 2020. Página inicial. Disponível em: <https://bit.ly/3Ex55qS>. Acesso em: 18 out. 2020.

DAHL, R. **Análise política moderna**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1981.

DAHLERUP, D.; FREIDENVALL, L. Gender quotas in politics: a constitutional challenge. *In*: WILLIAMS, S. H. (ed.). **Constituting equality**: gender equality and comparative constitutional law. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 29-52.

DAHLERUP, D. Gender quotas – controversial but trendy: on expanding the research agenda. **International Feminist Journal of Politics**, London, v. 10, n. 3, p. 322-328, 2008.

DAHLERUP, D. Increasing women's political representation: new trends in gender quotas. *In*: BALLINGTON, J.; KARAM, A. (ed.). **Women in parliament**: beyond numbers. Stockholm: Idea, 2005. p. 141-153.

DAHLERUP, D. **Women, quotas and politics**. London: Routledge, 2006.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. The quality of democracy: an overview. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 15, n. 4, p. 20-31, 2004.

DOLAN, K. Gender differences in support for women candidates. **Women & Politics**, London, v. 17, n. 2, p. 27-41, 1997.

FERNANDES, M.; DUARTE, M. **A mulher e a política**. Lisboa: Comissão da Condição Feminina, 1985.

FLICK, U. **Métodos qualitativos na investigação científica**. Lisboa: Monitor, 2005.

FOLKE, O.; RICKNE, J. The glass ceiling in politics: formalization and empirical tests. **Comparative Political Studies**, Thousand Oaks, v. 49, n. 5, p. 567-599, 2016.

FREIRE, A.; MAGALHÃES, P. **A abstenção eleitoral em Portugal**. Lisboa: ICS, 2002.

FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS. PORDATA: base de dados Portugal contemporâneo. **População residente segundo os Censos: total e por sexo, 2020**. Disponível em: <https://bit.ly/3H8TEr8>. Acesso em: 26 nov. 2020.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women's suffrage: a world chronology of the recognition of women's rights to vote and to stand for election, 2017**. Disponível em: <https://bit.ly/32FQHzt>. Acesso em: 21 nov. 2020.

KROOK, M. L. Candidate gender quotas: a framework for analysis. **European Journal of Political Research**, Hoboken, v. 46, n. 3, p. 367-394, 2007.

KROOK, M. L. **Quotas for women in politics: gender and candidate selection reform worldwide**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

LEWIS, J. J. International women's suffrage timeline: 1851-Present. **ThoughtCo.**, New York, 16 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3EtPylt>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MARTINS, M. M.; TEIXEIRA, C. P. **O funcionamento dos partidos e a participação das mulheres na vida política e partidária em Portugal**. Lisboa: Comissão para a igualdade e para os direitos das mulheres, 2005.

MILBRATH, L. W.; GOEL, M. L. **Political participation: how and why do people get involved in politics?** New York: University Press of America, 1976.

MILBRATH, L. W. **Political participation**. Chicago: Rand McNally, 1965.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J.; CAMPBELL, R. **Gender and political participation**. London: The Electoral Commission, 2004.

OECD. **Women in politics**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3qoCDCK>. Acesso em: 22 nov. 2020.

OKIN, S. M. Gênero, o público e o privado. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 305-332, 2008.

PARRY, G.; MOYSER, G.; DAY, N. **Political participation and democracy in Britain**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

PASQUINO, G. **Curso de ciência política**. Cascais: Principia, 2002.

PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PHILLIPS, A. **Feminism and politics**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

PORTUGAL. Arquivo histórico do Governo da República Portuguesa, 2020. **Governos constitucionais**. Disponível em: <https://bit.ly/3z2J5Ty>. Acesso em: 27 nov. 2020.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei Orgânica nº 1/2019, de 29 de março. **Diário da República**, Lisboa, 29 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3qy9PHB>. Acesso em: 27 nov. 2020.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei Orgânica nº 3/2006, de 21 de agosto. **Diário da República**, Lisboa, 21 ago. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3mG6fKq>. Acesso em: 27 nov. 2020.

PORTUGAL. Ministério do Interior. Direcção Geral de Administração Política e Civil. Decreto nº 19:694. **Diário do Governo**, Lisboa, 5 mai. 1931. Disponível em: <https://bit.ly/3JIF9Cf>. Acesso em: 2 nov. 2020.

PORTUGAL. Ministério dos Assuntos Sociais. Comissão da Condição Feminina. **Participação das mulheres na vida sindical, cívica e política**. Lisboa: Comissão da Condição Feminina, 1976.

PULEO, A. H. Filosofia e gênero: da memória do passado ao projeto de futuro. *In*: GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. (org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 13-34.

SANTOS, M. H.; AMÂNCIO, L. Gênero e política: análise sobre as resistências nos discursos e nas práticas sociais face à lei da paridade. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 68, p. 79-101, 2012.

SANTOS, M. H. A participação das mulheres na política – um olhar especial no poder local. **Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género**, Lisboa, 25 set. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3HybX9x>. Acesso em: 28 nov. 2020.

SANTOS, M. H. **Gênero e política**: factores explicativos das resistências à igualdade. 2010. Tese (Doutorado em Psicologia Social e das Organizações) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2010.

SANTOS, M. H. **Gênero e política**: uma análise psicossociológica das reacções às acções positivas. 2004. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social e das Organizações) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2004.

UN WOMEN. **Fourth World Conference on Women Beijing Declaration**, 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3EBULOK>. Acesso em: 18 nov. 2020.

YOUNG, I. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

Recebido em dezembro de 2020.

Aprovado em abril de 2021.

