III SIMPÓSIO INTERNACIONAL
DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA
Universidade Portucalense (Porto)
18 e 19 de junho de 2026

Democracia incompleta: défice paritário no poder local em Portugal

Incomplete democracy: parity deficit in local government in Portugal

Eva Macedo
Universidade Portucalense Infante D. Henrique
Professora Auxiliar, Departamento de Direito
ORCID 0000-0001-8427-0072

RESUMO

A participação política em condições de igualdade constitui uma dimensão central dos direitos humanos e da cidadania democrática. No poder local em Portugal, porém, persiste um défice paritário, particularmente visível no acesso ao cargo de Presidente da Câmara. O presente artigo analisa a evolução da representação das mulheres na presidência das 308 câmaras municipais entre 2009 e 2025, articulando os resultados eleitorais com o quadro jurídico da igualdade política em Portugal. Apoia-se na teoria da representação política e na noção de "política da presença", de Anne Phillips, segundo a qual a democracia exige a presença efetiva dos grupos historicamente excluídos nos lugares de decisão, e integra ainda os contributos de Drude Dahlerup e Mona Lena Krook sobre quotas e paridade como mecanismos de correção da sub-representação, bem como as reflexões de Carole Pateman e Nancy Fraser acerca dos limites da igualdade meramente formal. No contexto português, pretende dar-se sequência aos estudos empíricos prévios de Pedro Nunes, Ana Paula Saraiva e Eva Macedo sobre liderança política feminina e insuficiência da Lei da Paridade no plano autárquico. Em termos jurídico-institucionais, a análise considera a Lei Orgânica n.º 3/2006 e a revisão introduzida pela Lei Orgânica n.º 1/2019, que elevou para 40% a representação mínima de cada sexo nas listas para os órgãos eletivos das autarquias locais. Todavia, tratando-se de um instrumento jurídico aplicável unicamente à eleição de órgãos colegiais, os seus efeitos sobre a eleição do Presidente da Câmara têm sido reduzidos. Do ponto de vista metodológico, a investigação adota uma abordagem mista, descritiva e analítica, combinando análise jurídico-dogmática do regime aplicável com análise empírica de dados eleitorais oficiais, divulgados pelo Ministério da Administração Interna, relativos às eleições autárquicas de 2009, 2013, 2017, 2021 e 2025. O procedimento consistiu na desagregação por género dos candidatos eleitos para o cargo de Presidente da Câmara, na recolha e comparação longitudinal do número e da proporção de mulheres eleitas para o cargo e na interpretação desses resultados à luz da literatura sobre representação, paridade e direitos humanos. Os dados revelam uma representação muito reduzida e uma progressão lenta e irregular: cerca de 7% de mulheres eleitas em 2009, 8% em 2013, 10% em 2017, 9% em 2021 e 48 eleitas em 2025, correspondendo a 15,68% do total. Embora este último resultado represente uma melhoria face aos atos eleitorais anteriores, permanece muito aquém do limiar de 40% associado ao princípio

da paridade. Conclui-se, assim, que a igualdade formal assegurada pelo direito eleitoral não tem sido suficiente para transformar estruturalmente os padrões de recrutamento político local, impondo-se medidas complementares de promoção de candidaturas femininas em posições de liderança e de monitorização contínua dos resultados.
Palavras-chave: direitos humanos; paridade; poder local; representação política; eleições autárquicas.

ABSTRACT

Political participation on equal terms is a core dimension of human rights and democratic citizenship. In Portuguese local government, however, a parity deficit persists, particularly regarding access to the office of mayor. This article analyses the evolution of women's representation in the presidency of Portugal's 308 municipalities between 2009 and 2025, linking electoral outcomes to the legal framework of political equality in Portugal. It draws on theories of political representation and on Anne Phillips's notion of the "politics of presence", according to which democracy requires the effective presence of historically excluded groups in decision-making arenas. It also incorporates the contributions of Drude Dahlerup and Mona Lena Krook on quotas and parity as mechanisms for correcting under-representation, as well as the reflections of Carole Pateman and Nancy Fraser on the limits of merely formal equality. In the Portuguese context, the article seeks to build on previous empirical studies by Pedro Nunes, Ana Paula Saraiva and Eva Macedo on women's political leadership and the insufficiency of parity law at the local level. From a legal and institutional perspective, the analysis considers Organic Law no. 3/2006 and the reform introduced by Organic Law no. 1/2019, which raised the minimum representation of each sex on electoral lists for local bodies to 40%. However, since this legal instrument applies only to the election of collegiate bodies, its effects on the election of mayors have remained limited. Methodologically, the study adopts a mixed, descriptive and analytical approach, combining legal-dogmatic analysis of the applicable framework with an empirical examination of official electoral data published by the Ministry of Internal Administration for the local elections of 2009, 2013, 2017, 2021 and 2025. The methodology involved disaggregating elected mayors by gender and conducting a longitudinal comparison of the number and proportion of women elected, interpreting these findings in light of the literature on representation, parity and human rights. The data reveal very low representation and slow, uneven progress: around 7% of women elected in 2009, 8% in 2013, 10% in 2017, 9% in 2021, and 48 women elected in 2025, corresponding to 15.68% of the total. Although the latest result represents an improvement over previous electoral cycles, it remains far below the 40% threshold associated with the principle of parity. The article concludes that the formal equality guaranteed by electoral law has not been sufficient to structurally transform local patterns of political recruitment, making additional measures necessary to promote women's candidacies for leadership positions and to ensure continuous monitoring of results.
Keywords: human rights; parity; local government; political representation; local elections.

Bibliografia

DAHLERUP, Drude, ed. *Women, Quotas and Politics*. London: Routledge, 2006.

FRASER, Nancy. *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Cambridge University Press, 2009.

KROOK, Mona Lena. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York: Oxford University Press, 2009.

MACEDO, Eva. Igualdade e poder local: legados da revolução, pilares da democracia: a representação política das mulheres no cargo de Presidente no mandato 2021-2025. *Scientia Iuridica*. 2025, tomo LXXIII, n.º 366, p. 285-316.

MACEDO, Eva. Igualdade de género na administração local portuguesa: um tema (im)pertinente?. In: *Estudos em homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira*. Coimbra: Almedina, 2017. p. 243-260.

MACEDO, Eva. O Discurso de Penélope: o direito à governação paritária como novo parâmetro da efetivação da igualdade real entre mulheres e homens. O poder local português enquanto poder para-paritário. Prémio Teresa Rosmaninho – Direitos Humanos, Direitos das Mulheres, 2019.

MACEDO, Eva. A participação das mulheres no poder local: velhos e novos desafios. In: JERÓNIMO, Patrícia, coord. *Igualdade de Género: Velhos e Novos Desafios*. Braga: Direitos Humanos – Centro de Investigação Multidisciplinar (DH-CI), 2019. p. 183-202.

NUNES, Pedro. Participação das mulheres na política autárquica em Portugal nos últimos 25 anos (1982 a 2005): especial relevo para as mulheres eleitas apuradas para a presidência dos órgãos. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. 2008, vol. VI, n.º 9, p. 11-34.

PATEMAN, Carole. *The Sexual Contract*. Stanford: Stanford University Press, 1988.

PHILLIPS, Anne. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

SARAIVA, Ana Paula. Liderança política no feminino: as presidentes de câmara no poder local em Portugal. *Faces de Eva. Estudos sobre a Mulher*. 2017, n.º 37, p. 91-115.

SECRETARIA-GERAL DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA. *Autárquicas 2009* [em linha]. Lisboa: SGMAI, 2009. [Consult. 15 maio 2026]. Disponível no Portal das Eleições.

SECRETARIA-GERAL DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA. *Autárquicas 2013* [em linha]. Lisboa: SGMAI, 2013. [Consult. 15 maio 2026]. Disponível no Portal das Eleições.

SECRETARIA-GERAL DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA. *Autárquicas 2017* [em linha]. Lisboa: SGMAI, 2017. [Consult. 15 maio 2026]. Disponível no Portal das Eleições.

SECRETARIA-GERAL DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA. *Autárquicas 2021* [em linha]. Lisboa: SGMAI, 2021. [Consult. 15 maio 2026]. Disponível no Portal das Eleições.

SECRETARIA-GERAL DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA. *Autárquicas 2025* [em linha]. Lisboa: SGMAI, 2025. [Consult. 15 maio 2026]. Disponível no Portal das Eleições.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Gender Gap Report 2025*. Geneva: World Economic Forum, 2025.

Referências normativas

Lei Orgânica n.º 3/2006. *Diário da República*. 1.ª série. (2006-08-21) 160.

Lei Orgânica n.º 1/2019. *Diário da República*. 1.ª série. (2019-03-29) 63.