

Igualdade e poder local – legados da revolução, pilares da democracia: a representação política das mulheres no cargo de Presidente no mandato 2021-2025

Eva Macedo

Doutora em Direito (Ciências Jurídicas Públicas) – Escola de Direito da Universidade do Minho

Membro Integrado do JUSGOV – Centro de Investigação em Justiça e Governação

Professora Auxiliar na Universidade Portucalense Infante D. Henrique

Resumo: Apesar de vigorar em Portugal, desde 2006, um mecanismo legal destinado a equilibrar a representatividade política de ambos os sexos – a Lei da Paridade – subsistem importantes faixas do poder político que se desenvolvem totalmente à sua margem. De entre tais poderes, destaca-se, pela sua importância no panorama político-constitucional português, o de Presidente da Câmara, em virtude de um fenómeno crescente de *presidencialismo* do poder local.

Com recurso a evidência empírica, procurará questionar-se a adequação da Lei da Paridade ao modelo do poder local em Portugal. Com isso, procurará igualmente verificar-se o cumprimento pelo Estado português da tarefa constitucionalmente imposta de promoção da igualdade real entre homens e mulheres no exercício de direitos políticos, nos termos das disposições conjugadas dos arts. 9.º, alíneas *d*) e *h*), e 109.º da Constituição da República Portuguesa.

Igualdade e poder local são dois importantíssimos legados da Revolução, que alteraram drasticamente o estatuto do cidadão português. Embora titulares de direitos e deveres iguais, e organizados em comunidades locais com autonomia constitucional para prosseguirem interesses próprios, distintos dos interesses do Estado, homens e mulheres portugueses continuam a posicionar-se de forma muito diferente enquanto titulares de cargos políticos, sobretudo no poder local.

O presente artigo visa analisar o papel da Lei da Paridade na realização da igualdade de género no poder local, evidenciando a sua ineficácia nos cargos *para-paritários*.

Palavras-chave: Revolução / Paridade / Presidente

Abstract: Although Portugal has had a legal mechanism in place since 2006 aimed at balancing the political representation of both sexes – the Parity Law – significant areas of political power continue to develop entirely outside its scope. Among these powers, the office of the Mayor stands out due to its importance in the Portuguese political-constitutional landscape, particularly in light of the growing phenomenon of *presidentialism* in local government.

Through empirical evidence, this paper aims to question the suitability of the Parity Law to the local power model in Portugal. It will also assess whether the Portuguese State is fulfilling its constitutionally mandated obligation to promote real equality between men and women in the exercise of political rights, as outlined in Articles 9(d) and (h) and 109 of the Constitution of the Portuguese Republic.

Equality and local power are two crucial legacies of the Revolution that drastically altered the status of the Portuguese citizen. While both men and women are holders of equal rights and duties, and organized into local communities with constitutional autonomy to pursue their own interests, distinct from those of the State, Portuguese men and women continue to position themselves very differently as holders of political offices, especially at the local level.

This article aims to analyze the role of the Parity Law in achieving gender equality in local government, highlighting its ineffectiveness in *para-parity* positions.

Keywords: Revolution / Parity / President

Sumário: Introdução. 1. Enquadramento e pertinência do tema: igualdade e poder local, um binómio improvável. 2. Retrato atual do binómio em factos: alguns dados eleitorais; 2.1. Nas Assembleias Municipais; 2.1.1. Deputados municipais por inerência (Presidentes de Junta); 2.2. No cargo de Presidente de Junta; 2.2.1. Desagregação por partido político; 2.2.2. Desagregação por número de mandatos; 2.3. No cargo de Presidente de Câmara; 2.3.1. Decréscimo de representação de mulheres no mandato 2021-2025; 2.4. Desagregação por partido político: transversalidade da baixa representação de mulheres. 3. A centralidade do Presidente de Câmara: um poder com rosto. 4. A problemática do âmbito de aplicação da Lei da Paridade: o carácter *para-paritário* da eleição dos Presidentes de Câmara e de Junta. 5. Possíveis soluções e reptos para investigações futuras. Conclusões.

Introdução

Quando recebemos, honradas, o convite para integrar a presente edição dos Encontros de Professores de Direito Público, não foi imediata a escolha da temática a abordar, considerando a investigação que desenvolvemos e o desafio de a integrar num debate académico sobre a Revolução de Abril. Porém, tornou-se, a breve trecho, óbvia: igualdade e poder local constituem duas das mais importantes dádivas da Revolução. Falar, por isso, sobre igualdade entre homens e mulheres no exercício de direitos políticos, com especial enfoque no poder local, revelou-se-nos inelutavelmente como o tema com o qual gostaríamos de, modestamente, contribuir para a discussão e celebração académica da Revolução.

Diversas fontes internacionais¹ destacam a importância da afirmação da igualdade de género no poder político². Entre elas, o Conselho da Europa defende que a igualdade de género é um dos requisitos para a realização da justiça social e condição *sine qua non* da democracia³. Na sua Recomendação 2003(3) enfatiza especificamente a necessidade de efetivação da igualdade de género *em todos os níveis de poder*.

¹ Organização das Nações Unidas, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico, Organização Internacional do Trabalho, Comunidade de Países de Língua Portuguesa, *United Cities and Local Governments*, União Europeia, Tribunal de Justiça da União Europeia, Conselho da Europa e Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE). Sobre as principais fontes internacionais sobre igualdade de género no poder local, v. EVA MACEDO, *O Discurso de Penélope: o direito à governação paritária como novo parâmetro da igualdade real entre mulheres e homens. O poder local português como poder para-paritário*, Prémio Teresa Rosmaninho 2019, Associação Portuguesa de Mulheres Juristas (APMJ), 25 de novembro 2019, disponível em www.apmj.pt.

² Cfr. Comissão Europeia, *Relatório sobre Igualdade entre Mulheres e Homens na União Europeia*, 2019, p. 33: “a participação das mulheres no poder é crucial para melhorar a representatividade, a responsabilidade e a qualidade das democracias”.

³ Em 1950, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Conselho da Europa, 1950) consagrou a proibição de discriminação, nomeadamente em função do sexo (art. 14.º) e a Carta Europeia de Autonomia Local, de 27 de junho de 1985, qualifica esta autonomia como “um dos pilares da democracia”. Cfr. *Régions e Communes – Informations* (1985) pp. 6-7, in ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1993, Coimbra Editora, p. 184. Cfr., também, a Recomendação Rec (2007) 17 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre Normas e Mecanismos para a Igualdade de Género (Conselho da Europa, 2007) e, em 2010, “Parity democracy: a far cry from reality”; em 2015, “Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties”; em 2016, “Glossário sobre Igualdade de Género” e “Plano de Ação sobre o Género para 2016-2020”; em 2017, “Achieving Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision-Making: a Gender Equality and Democratic Requirement” e “Regional Organizations, Gender Equality and the Political Empowerment of Women”; em 2018, “Estratégia para a Igualdade de Género 2018-2023”.

Em Portugal, apesar de a população ser composta por 52% de mulheres⁴, que constituem 58% dos diplomados do ensino superior e 52% dos doutorados⁵ (a maioria dos portugueses e também a população mais escolarizada), as mulheres estão subrepresentadas em todos os níveis de poder⁶.

Embora Portugal ocupe uma posição relativamente confortável nos *rankings* europeus de igualdade de género no poder político (10.º lugar, com 36,1% de mulheres no Parlamento nacional, 5.º lugar, com 50% de mulheres no Governo⁷, e 9.º lugar, com 33,5% de mulheres nos Parlamentos regionais e locais)⁸, o poder local não acompanha este cenário positivo, como adiante se verá. Subrepresentadas na generalidade dos órgãos do poder local, destacaremos aqui os cargos de Presidente (de Câmara, de Junta e de Assembleia Municipal), focando uma atenção especial sobre o Presidente de Câmara, pela dimensão que atingiu, na senda de um fenómeno de personificação do poder local. Propomos designar estas situações por *poderes para-paritários*⁹, à luz de um fenómeno de *personificação* do poder local.

⁴ Instituto Nacional de Estatística, 2024.

⁵ Pordata, 2024.

⁶ Conforme demonstrado nos nossos diversos estudos prévios sobre esta matéria, e. g., “Igualdade de Género na Administração Local Portuguesa: uma questão (im)pertinente?”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Cândido de Oliveira*, Cláudia Figueiras et al. (coord.), Almedina, 2017, pp. 243-260; “A Participação das Mulheres no Poder Local: Velhos e Novos Desafios”, in *Igualdade de Género: Velhos e Novos Desafios*, Patrícia Jerónimo (coord.), Direitos Humanos – Centro de Investigação Multidisciplinar (DH-CI), 2019, pp. 183-202; *O Discurso de Penélope. O Direito à governação paritária como novo parâmetro da efetivação da igualdade entre mulheres e homens. O poder local português como poder para-paritário*, op. cit.; “Representação das mulheres nas assembleias municipais portuguesas: (dis)paridade entre deputados eleitos e por inerência”, in *Revista das Assembleias Municipais e dos Eleitos Locais*, n.º 17, Janeiro-Março de 2021, pp. 25-42; “Paridade na composição da junta de freguesia e das mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais: principais questões com impacto nas eleições autárquicas de 2021”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 31, Julho/Setembro de 2021, p. 79; “Presidente da junta de freguesia: que género de poder?”, in *Revista das Freguesias*, n.º 17, Janeiro-Junho de 2021, p. 7.

⁷ Dados referentes à composição do XXIII Governo Constitucional que podem, relativamente à composição do XXIV Governo, ter sofrido alteração.

⁸ European Commission, 2024 Report on Gender Equality in the EU, *Justice and Consumers*, Brussels, 7.3.2024 SWD(2024) 54 final, pp. 38-40.

⁹ Sobre o conceito de *poderes para-paritários*, dados sobre a representação das mulheres nos diversos órgãos do poder local e explicações para a baixa representatividade encontrada, v. os nossos estudos prévios: “Igualdade de Género na Administração Local Portuguesa: uma questão (im)pertinente?”, op. cit., pp. 243-260; “A Participação das Mulheres no Poder Local: Velhos e Novos Desafios”, op. cit., pp. 183-202; *O Discurso de Penélope. O Direito à governação paritária como novo parâmetro da efetivação da igualdade entre mulheres e homens. O poder local português como poder para-paritário*, op. cit.; “Representação

1. Enquadramento e pertinência do tema: igualdade e poder local, um binómio improvável

A revolução não é, como sublinha JORGE MIRANDA, “antijurídica”¹⁰. Ela é anti-constitucional porque se opõe à anterior Constituição, mas representa o triunfo de uma conceção de Direito sobre outra. A quebra com o ordenamento anterior só acontece, por via da revolução, porque existem valores e princípios contrários aos anteriores, que se avolumaram e encheram de força, legitimando o ato revolucionário. Entre eles, estiveram os valores da igualdade e da autonomia do poder local.

Em consequência, a revolução alterou profundamente o estatuto do cidadão português. Antes divididos entre ricos e pobres, cultos e analfabetos, homens e mulheres, cada elemento do binómio a desempenhar papéis desenhados e impostos por lei, os portugueses são hoje livres, iguais em dignidade e em acesso a educação, cultura e bem-estar. A revolução alterou, ainda mais profundamente, o estatuto da mulher, que, à luz da Constituição de 1976, se tornou, pela primeira vez em Portugal, uma cidadã completa, juridicamente apetrechada para uma vivência plena e autónoma, sem intervenção autorizativa ou validativa de um homem¹¹. E neste ponto se dá a interseção das duas temáticas escolhidas: é após 1976 que as mulheres, pela primeira vez, se tornam eleitoras de pleno direito, ao adquirirem o direito de voto nas eleições autárquicas, as últimas a receberem o voto universal e das quais as mulheres estiveram sempre afastadas, até à democracia.

A igualdade entre todos os portugueses é um pilar da democracia¹² e faz parte da “ideia de Direito”¹³ que presidiu à Revolução de 1974, encontrando-se recebida,

das mulheres nas assembleias municipais portuguesas: (dis)paridade entre deputados eleitos e por inerência”, *op. cit.*, pp. 25-42; “Paridade na composição da junta de freguesia e das mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais: principais questões com impacto nas eleições autárquicas de 2021”, *op. cit.*, p. 79; “Presidente da junta de freguesia: que género de poder?”, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰ JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Constitucional*, vol. I, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2016, pp. 105-125, p. 137.

¹¹ Que poderia ser o pai (se solteira), o marido (quando casada) ou mesmo o filho (se viúva a residir em casa de morada de família chefiada por este).

¹² Assim configurada no art. 109.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), na redação que lhe foi dada pelo art. 72.º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20/9. Logo na redação inicial do referido preceito constitucional, a participação direta e ativa de todos na vida política foi considerada condição e instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático. Todavia, a 4.ª revisão constitucional substituiu o termo “cidadãos” por “homens e mulheres”, enfatizando a ideia de que a democracia reclama a efetivação da igualdade de género no exercício de direitos políticos.

¹³ JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Constitucional*, vol. I, *op. cit.*, pp. 105-125, p. 131.

enquanto princípio, na Constituição de 1976¹⁴. Imposta ao Estado, como sua tarefa fundamental, pela alínea *d*) do art. 9.º, enquanto *igualdade real*, esta igualdade foi primeiramente concebida, na primeira revisão constitucional (n.º 2 do art. 8.º da Lei n.º 1/82, de 30/9), como uma horizontalização da titularidade e do acesso aos direitos económicos, sociais e culturais e como abolição da “opressão do homem pelo homem”. A perspetiva de género só vem a impor-se ao Estado mais tarde, em 1997 (4.ª revisão constitucional¹⁵), com o aditamento da alínea *h*) ao artigo 9.º, que lhe acrescenta, também como tarefa fundamental, “promover a igualdade entre homens e mulheres”.

Afunilando o olhar para a igualdade no exercício de direitos políticos, também aqui a perspetiva de género se impôs expressamente, no art. 109.º: enquanto na redação inicial¹⁶ se considerava a participação direta e ativa de “todos os cidadãos” na vida política como um instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, a partir da 4.ª revisão constitucional passou a constar expressamente que essa consolidação do sistema democrático depende da participação direta e ativa “de homens e mulheres”, devendo a lei promover a igualdade no exercício de direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos. É em resposta a este comando constitucional que, em 2006, entra em vigor a Lei da Paridade.

A *igualdade de género* tem-se afirmado como matéria de Direitos Humanos, tendo sido consagrada como o terceiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e o quinto dos dezassete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas.

À luz da Recomendação Rec(3) do Conselho da Europa, que alerta para a necessidade de efetivação da igualdade de género em *todos* os níveis do poder, procura-se, com recurso a evidência empírica, questionar a adequação da Lei da Paridade ao modelo do poder local em Portugal. Com isso, procura igualmente verificar-se o cumprimento pelo Estado da tarefa constitucional de promoção da igualdade *real* entre homens e mulheres no exercício de direitos políticos, imposta pelas disposições conjugadas dos arts. 9.º, alíneas *d*) e *h*), e 109.º da CRP.

¹⁴ Desde logo e antes de mais, no art. 13.º da CRP.

¹⁵ Art. 6.º, n.º 2, da Lei Constitucional n.º 1/97.

¹⁶ Redação introduzida pela Lei n.º 1/89, de 8/7 (2.ª revisão constitucional).

Apesar de vigorar em Portugal, desde 2006, a Lei da Paridade, mecanismo legal destinado a equilibrar a representatividade política de ambos os sexos, subsistem importantes faixas do poder político que se desenvolvem totalmente à sua margem. De entre tais poderes, destaca-se, pela sua importância no panorama político-constitucional português, o de Presidente da Câmara. Propomos designá-los por *poderes para-paritários*¹⁷, à luz de um fenómeno de *personificação* do poder local.

Analisados desagradavelmente por género os resultados das Eleições Autárquicas de 26 de setembro de 2021, constatou-se que, dos candidatos eleitos Presidentes de Câmara, 91% são do sexo masculino. Esta percentagem ultrapassa a registada nas eleições de 2017 (90%) e tem, como correlativo, *um decréscimo* do número de mulheres eleitas para o mais alto cargo do poder local, de 32 (10%) em 2017, para 29 (9%) em 2021.

Embora a Lei da Paridade tenha sido alterada em 2019, a eleição do Presidente da Câmara manteve-se excluída do seu âmbito de aplicação, razão pela qual não foi apta a incrementar a representação das mulheres neste cargo. Permitiu, na verdade, pela *primeira vez* desde a sua entrada em vigor, *um decréscimo* na já exígua representação das mulheres no cargo de Presidente da Câmara, expoente máximo do municipalismo português.

Nas palavras de JORGE MIRANDA¹⁸, *poder local* é uma expressão que “tem o sentido de um poder que existe por força da Constituição¹⁹, que (...) exprime uma

¹⁷ Sobre o conceito de *poderes para-paritários*, dados sobre a representação das mulheres nos diversos órgãos do poder local e explicações para a baixa representatividade encontrada, v. os nossos estudos prévios: *Igualdade de Género na Administração Local Portuguesa: uma questão (im)pertinente?*, *op. cit.*, pp. 243-260; “A Participação das Mulheres no Poder Local: Velhos e Novos Desafios”, *op. cit.*, pp. 183-202; *O Discurso de Penélope. O Direito à governação paritária como novo parâmetro da efetivação da igualdade entre mulheres e homens. O poder local português como poder para-paritário*, *op. cit.*; “Representação das mulheres nas assembleias municipais portuguesas: (dis)paridade entre deputados eleitos e por inerência”, *op. cit.*, pp. 25-42; “Paridade na composição da junta de freguesia e das mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais: principais questões com impacto nas eleições autárquicas de 2021”, *op. cit.*, p. 79; “Presidente da junta de freguesia: que género de poder?”, *op. cit.*, p. 7.

¹⁸ JORGE MIRANDA, “O Poder Local na Assembleia Constituinte”, in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências da Universidade do Minho 2006*, António Cândido Oliveira (coord.), Governo Civil do Distrito de Braga, p. 179.

¹⁹ A Constituição trata o poder local de forma bastante pormenorizada, não se tendo limitado ao estabelecimento de princípios gerais, podendo falar-se de uma “Constituição do Poder Local”, o que tem pouco paralelo em termos de Direito Comparado (cfr., neste sentido, VITAL MOREIRA, *30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa*, Ciclo de Conferências da Universidade do Minho, 2006, António Cândido Oliveira (coord.), Governo Civil do Distrito de Braga, p. 281.

vida, problemas e aspirações que se não confundem com a vida, problemas e aspirações gerais de todo o país, (...) de um poder que embora não afecte (...) a soberania do Estado e a sua unidade essencial, lhe confere carácter pluralista por, na sua estrutura, dever tomar em conta comunidades locais que não pode arbitrariamente dissolver, e a que correspondem atribuições e órgãos próprios”.

O poder local é, assim, também um legado da revolução: de um município institucionalmente raquítico, aninhado sob o jugo do Governo²⁰, a revolução e a Constituição de 1976 trouxeram uma autonomia local cujo respeito se impõe ao Estado e que integra, como exceção, a própria definição de Estado Unitário, consagrada no art. 6.º da CRP.

2. Retrato atual do binómio: alguns dados eleitorais

2.1. Nas assembleias municipais

De acordo com a investigação desenvolvida e conforme melhor ilustrado na tabela 1 *infra*, nos 35 municípios da amostra, integraram as respetivas assembleias municipais 1.360 deputados, dos quais 989 homens e 371 mulheres, o que significa que o total de deputados municipais é constituído por 73% de homens e 27% de mulheres. Desse total, integraram os órgãos, por eleição direta, 925 deputados (68%) e, por inerência, 435 Presidentes de Junta (32%).

tabela 1 – Composição das Assembleias Municipais por sexo

		Homens	%	Mulheres	%
Deputados eleitos	925	604	65%	321	35%
Deputados por inerência	435	385	89%	50	11%
Total	1360	989	77%	371	23%

²⁰ Vide estatuto constitucional das autarquias locais no art. 126.º da Constituição de 1933.

Os valores apresentados no ponto 2.1. *supra* consideram a totalidade dos deputados municipais, incluindo conjuntamente os deputados eleitos diretamente e os Presidentes de Junta, que integram a Assembleia por inerência. No entanto, tendo em conta que existe disparidade quanto ao regime jurídico de paridade aplicável à eleição dos deputados municipais e dos Presidentes de Junta, entendemos pertinente realizar uma análise desagregada quanto a cada tipo de deputado municipal – cfr. tabela 2.

tabela 2 – Deputados eleitos diretamente para as Assembleias Municipais por sexo e por partido

Eleitos	Homens	%	Mulheres	%	Total
PSD	177	66%	85	34%	362
PS	236	65%	126	35%	362
CDU	59	61%	36	39%	95
BE	16	60%	10	40%	26
CDS	24	71%	10	31%	34
GC/IND.	28	62%	18	38%	46
Outros	28	62%	18	38%	46

Elaboração própria

Assim, analisando apenas os dados relativos aos deputados eleitos diretamente para as Assembleias Municipais, observa-se que os resultados, por sexo, se aproximam entre as várias forças políticas e que o limiar mínimo de paridade previsto na lei à data (33,3%) se mostra cumprido em todos os partidos, exceto no CDS (que apenas tem 31% de deputadas diretamente eleitas)²¹.

Desagregando ainda a análise pelos grupos de forças políticas referidos *supra*, também aqui se verifica um resultado mais baixo (34%) no grupo de forças políticas composto por PSD, PS, CDS e GC/IND., que elegeram um total de 754 deputados (501 homens e 253 mulheres), e mais elevado no grupo composto por CDU,

²¹ Este resultado é possível face à versão da Lei da Paridade vigente à data das Eleições Autárquicas de 2017, que permitia a sujeição a sufrágio de listas violadoras da representatividade mínima de cada um dos sexos, prevendo apenas a aplicação de sanções pecuniárias. No ato eleitoral de 2021, esta situação já não ocorrerá, uma vez que a Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29/3, veio alterar o mecanismo de sanção, prevendo a rejeição das listas que não cumpram o limiar mínimo de paridade nela previsto (40%).

e Outros (38%), mas, também da mesma forma, o impacto da maior representatividade deste segundo grupo é menor no resultado total, pois apenas elegeu 167 deputados (103 homens e 64 mulheres).

2.1.1. Deputados municipais por inerência (Presidentes de Junta)

Constatou-se um verdadeiro *fosso representativo* entre os sexos nos deputados por inerência, em média de 77 p.p.: dos 435 Presidentes de Junta que integram as assembleias municipais nos municípios estudados, 385 são homens (89%) e apenas 11% são mulheres – cfr. tabela 3.

tabela 3 - Deputados municipais por inerência, por sexo e por partido político

Por inerência	Homens	%	Mulheres	%	Total
PSD	152	90%	16	10%	168
PS	146	87%	21	13%	167
CDU	19	79%	5	21%	24
BE	0	n/a	0	n/a	0
CDS	13	87%	6	11%	57
GC/IND.	51	89%	6	11%	57
Outros	4	100%	0	0%	4

Elaboração própria

Do total de Presidentes de Junta, 94% pertencem ao grupo de forças políticas com menor percentagem global de mulheres deputadas (PSD, PS, CDS e GC/IND.) e apenas 6% ao segundo, o que significa que a quase totalidade dos membros por inerência provém das forças partidárias com menor representatividade feminina.

Cumprе salientar que o BE e o conjunto de partidos políticos sistematizados Outros não integraram qualquer Presidente de Junta nas Assembleias Municipais, sendo que o BE também não integrou qualquer homem e o Outros integrou 4 homens, ou seja, a totalidade dos seus representantes por inerência.

2.2. No cargo de Presidente de Junta

De acordo com a investigação desenvolvida, dos 3.091 Presidentes de Junta eleitos nas freguesias estudadas, 2.462 são homens e 340 são mulheres²², o que significa que o universo de Presidentes de Junta em Portugal é constituído por 87% de homens e apenas 13% de mulheres – cfr. tabela 4.

Nos círculos eleitorais com maior número de freguesias (igual ou superior a 200)²³ registaram-se as percentagens mais baixas de representação feminina (entre 7% e 12%) e em 675 freguesias²⁴ essa percentagem é inferior a 10%.

tabela 4 – Presidentes de Junta por sexo e por círculo eleitoral

Distrito	Freguesias	Homens (%)	Mulheres (%)
Açores	156	86%	14%
Aveiro	147	92%	8%
Beja	75	77%	23%
Braga	347	90%	10%
Bragança	226	90%	10%
C. Branco	120	85%	15%
Coimbra	155	85%	15%
Évora	69	84%	16%
Faro	65	89%	11%
Guarda	242	89%	11%
Leiria	110	84%	16%
Lisboa	136	79%	21%
Madeira	54	91%	9%
Portalegre	69	90%	10%
Porto	243	88%	12%
Santarém	141	85%	15%
Setúbal	55	77%	23%
V. Castelo	207	88%	12%
Viseu	277	93%	7%
Vila real	197	91%	9%
Totais	3.091	87%	13%

Elaboração própria

²² Registaram-se 289 freguesias que não forneceram ao Ministério da Administração Interna os dados relativos ao Presidente de Junta e, por isso, não constam da listagem publicada. Não são, por este motivo, consideradas no presente estudo para efeitos de determinação das percentagens de representação de cada um dos sexos.

²³ Braga, Bragança, Guarda, Porto, Viana do Castelo e Viseu.

²⁴ As freguesias da área territorial dos círculos eleitorais de Aveiro, Madeira, Viseu e Vila Real.

De igual modo, apurou-se no presente estudo que em nenhum município foram eleitas Presidente de Junta tantas ou mais mulheres do que homens e que existem 103 municípios em que, na *totalidade das freguesias* da respetiva área territorial (631), não se encontra eleita Presidente de Junta qualquer mulher.

Este achado é particularmente expressivo porquanto representa um terço dos municípios do país e um quinto das freguesias. Trata-se, além disso, de um conjunto de municípios heterogéneo e abrangente: 4 de grande dimensão²⁵, 30 de média dimensão²⁶ e 71 de pequena dimensão²⁷.

Assim, para além de se verificar uma baixíssima representatividade de mulheres na chefia do executivo das freguesias, no país em geral, constata-se ainda que, num terço dos municípios, esse cargo não é exercido por *nenhuma mulher*.

2.2.1. Desagregação por partido político

Ao contrário do que apurámos relativamente ao Presidente de Câmara e às Assembleias Municipais, em que se registaram comportamentos diferentes entre os partidos, no caso do Presidente de Junta a análise dos dados recolhidos revelou um comportamento bastante uniforme de todas forças políticas, incluindo os Grupos de Cidadãos/Independentes – cfr. tabela 5.

Por razões sistemáticas e considerando a dispersão de coligações, grupos de cidadãos e movimentos de independentes, as forças políticas foram ordenadas, para efeitos de análise, da seguinte forma: CDS-PP, CDU/PCP-PEV, Grupo de

²⁵ Coimbra, Vila Franca de Xira, Gondomar e Seixal.

²⁶ Águeda, Albergaria-a-Velha, Espinho, Ílhavo, Oliveira do Bairro, Ovar, S. João da Madeira, Vagos, Vale de Cambra, Esposende, Vizela, Montemor-o-Velho, Faro, Lagoa, Lagos, Olhão, Portimão, Silves, Câmara de Lobos, Machico, Santa Cruz, Portalegre, Póvoa de Varzim, Valongo, Trofa, Entroncamento, Salvaterra de Magos, Moita, Montijo e Viana do Castelo.

²⁷ Vila do Porto, Lagoa, Nordeste, Povoação, Vila Franca do Campo, Santa Cruz da Graciosa, Calheta, Castelo de Paiva, Sever do Vouga, Almodôvar, Alvito, Moura, Ourique, Cabeceiras de Basto, Miranda do Douro, Vila Flor, Penamacor, Prouença-a-Nova, Vila Velha de Ródão, Miranda do Corvo, Penacova, Arraiolos, Mora, Portel, Viana do Alentejo, Vila Viçosa, Aljezur, Vila do Bispo, Vila Real de Santo António, Manteigas, Méda, Ansião, Bombarral, Figueiró dos Vinhos, Pedrógão Grande, Arruda dos Vinhos, Sobral de Monte Agraço, Calheta, Ponta do Sol, Ribeira Brava, Santana, Alter do Chão, Arronches, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Fronteira, Monforte, Sousel, Chamusca, Ferreira do Zêzere, Golegã, Sardoal, Vila Nova da Barquinha, Sines, Carregal do Sal, Castro Daire, Moimenta da Beira, Mortágua, Nelas, Oliveira de Frades, Santa Comba Dão, São Pedro do Sul, Sátão, Tarouca, Vila Nova de Paiva, Mesão Frio, Mondim de Basto, Peso da Régua, Ribeira de Pena e Santa Marta de Penaguião.

Cidadãos/Independentes²⁸, PS, PSD, PSD/CDS. Não foram desagregados dados do grupo Outros Partidos/Coligações²⁹.

tabela 5 – Presidentes de Junta por sexo e por partido político

Partido	Homens	%	Mulheres	%	Total
CDS-PP	50	94%	3	6%	53
CDU/PCP-PEV	15	88%	2	12%	17
GC/IND.	318	87%	48	13%	366
PS	1014	88%	143	12%	1157
PSD	670	89%	79	11%	749
PSD/CDS	276	89%	33	11%	310
OUTROS					306
S/ dados					133

Elaboração própria

Dos resultados desagregados por género relativamente a cada uma das forças políticas concorrentes resultou em síntese que: (i) todos apresentam uma esmagadora maioria de homens eleitos para o cargo de Presidente de Junta – entre 87% e 89% – com uma correspondente representatividade feminina entre 11% a 13%; (ii) deste padrão afasta-se apenas, para baixo, o CDS-PP que, em 53 Presidentes de Junta, elegeu apenas 3 mulheres, o que o posiciona como o partido que apresenta a maior clivagem entre os sexos (94% de homens e 6% de mulheres); (iii) os partidos apresentam uma diferença percentual média de representação entre os sexos de 79 p.p.

Como alertava JORGE MIRANDA³⁰ na Assembleia Constituinte, não basta que haja órgãos locais, estes órgãos têm de “brotar da vida local e dar expressão à vontade popular, à *vontade real* da comunidade”³¹. Ora, a apresentação reiterada ao eleito-

²⁸ Neste conjunto incluíram-se os diversos Grupos de Cidadãos e os Movimentos Independentes, com 366 Presidentes de Junta eleitos.

²⁹ Neste conjunto incluíram-se, designadamente, os partidos POUS, PAN, PPM, MPT e as coligações CDS/MPT, PSD/PPM e PSD/PPM/MPT.

³⁰ Na sua primeira intervenção na reunião plenária da Assembleia Constituinte de 14 de janeiro de 1976, in *Diário da Assembleia Constituinte*, pp. 3369-3371.

³¹ *Ibidem*. No mesmo sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, 1986, p. 419; J. B. MACHADO, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade da Constituição*

rado, pelos partidos políticos, de uma esmagadora maioria de candidatos cabeças-de-lista do sexo masculino enviesa a escolha e cerceia a possibilidade de manifestação desta *vontade real*.

O Presidente de Junta é, por definição legal, o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia de freguesia. A escolha dos candidatos e a composição das listas é da competência das forças políticas concorrentes. Assim, a escolha que cada partido faz de uma esmagadora maioria de cabeças-de-lista do sexo masculino determina, à partida, um resultado eleitoral predominante de Presidentes de Junta homens, pouco concorrendo, para este desfecho, a ação do eleitorado.

Importa aqui recordar que os Presidentes de Junta integram, por inerência, a Assembleia Municipal, vertendo para este órgão a desigualdade de género que se verifica na sua própria eleição. Confirmou-se, no presente estudo, a existência de um *fosso representativo* entre os sexos no cargo de Presidente de Junta, que já tínhamos identificado quando os estudámos enquanto deputados municipais por inerência³².

Ora, o conjunto das forças políticas que concorreram às Eleições Autárquicas de 2017 apresenta uma percentagem média de mulheres de 10,80%, muito inferior ao limiar mínimo previsto na Lei da Paridade, mesmo se considerada apenas a percentagem de 33,3%, em vigor à data das eleições em análise.

2.2.2. Desagregação por número de mandatos

Considerando os resultados expostos no ponto anterior e o peso dos partidos políticos na escolha dos candidatos, nomeadamente dos cabeças-de-lista, analisou-se o número de mandatos já realizados por cada Presidente de Junta, com o intuito de verificar se existe diferença entre os sexos na consolidação da posição de candidato a Presidente de Junta e, conseqüentemente, na posição de eleito – cfr. Tabela 6.

de 76, Coimbra, 1982, p. 28; e ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 262, consideram as eleições para os órgãos das autarquias locais como essenciais à democracia não só a nível local como também a nível nacional, constituindo-se como a trave-mestra da descentralização.

³² No nosso estudo desenvolvido sobre as assembleias municipais resultou evidenciada a eficácia dos mecanismos legais de paridade na promoção do acesso das mulheres ao lugar de deputado municipal eleito (35%) mas igualmente que tais mecanismos são inoperantes quanto aos deputados municipais por inerência, os Presidentes de Junta (11%) – cfr. EVA MACEDO, “Representação das mulheres nas assembleias municipais portuguesas: (dis)paridade entre deputados eleitos e por inerência”, op. cit., pp. 25-42.

tabela 6 - Número de mandatos dos Presidentes de Junta por sexo

Mandato	Homens	%	Mulheres	%
1.º	873	86%	147	14%
2.º	1135	89%	144	11%
3.º	234	94%	16	6%

Elaboração própria

Constatou-se que a maior parte dos Presidentes de Junta eleitos (1.529) já tinham exercido o cargo anteriormente: 1.279 foram eleitos para um segundo mandato e 250 para um terceiro.

Constatou-se igualmente que a representatividade das mulheres decresce na proporção inversa à consolidação no cargo, ou seja, quanto maior o número de mandatos dos Presidentes de Junta eleitos, menor é o número de mulheres que o integram. Enquanto para o primeiro e segundo mandatos, o número absoluto de mulheres eleitas se situa na ordem da centena e meia (147 e 144, respetivamente), para o terceiro mandato foram eleitas apenas 16 mulheres. Em termos percentuais, este decréscimo é particularmente evidente: 14% de mulheres foram eleitas para um primeiro mandato, 11% para o segundo e apenas 6% para o terceiro.

Com os dados disponíveis não nos é possível firmar o significado deste fenómeno, nomeadamente porque carecemos de um estudo comparativo com os resultados eleitorais anteriores. Poderá significar que os homens logram uma maior consolidação no cargo, conseguindo ser escolhidos pelos partidos para uma pluralidade de mandatos, ou resultar apenas do facto de que o número de mulheres eleitas há dois mandatos era inferior ao de hoje. É uma questão que se oferece para investigações futuras.

2.3. No cargo de Presidente de Câmara

De acordo com a investigação por nós desenvolvida, com base nos resultados das últimas eleições locais, para o mandato de 2021-2025, nos 308 municípios, 91% dos Presidentes de Câmara são do sexo masculino. Esta percentagem ultrapassa a que se registou nas eleições de 2017 (90%) e tem, como correlativo, um decréscimo do número de mulheres eleitas para o mais alto cargo do poder local, de

10% (32 mulheres) no mandato 2017-2021, para 9% (29 mulheres) no mandato 2021-2025. Trata-se de um movimento descendente que se constata pela primeira vez desde que a Lei da Paridade entrou em vigor em Portugal, em 2006.

Em linha com as recomendações de diversas entidades internacionais, de entre as quais se destaca a Comissão Europeia³³, os estudos sobre representação política das mulheres devem ser suportados em evidência empírica³⁴. Neste pressuposto, procurou caracterizar-se, com dados, a “situação real das mulheres”³⁵ na eleição para o cargo de Presidente de Câmara e concluir se ela constitui um problema que reclame a intervenção do Direito.

A população portuguesa é composta por 53% de mulheres³⁶, que constituem 57,9% dos diplomados do ensino superior³⁷ e 53,5% dos doutorados³⁸. Não obstante, as mulheres estão subrepresentadas em todos os cargos e partidos políticos, com particular incidência nos partidos mais votados (PS e PSD)³⁹. PEDRO NUNES⁴⁰ constatou que, entre 1982 e 2005, a representatividade das mulheres nos órgãos locais se limitava a 8,17% e que apenas 0,85% daquelas chegaram a presidentes desses órgãos. Classificou, por isso, a representatividade das mulheres no poder local como “confrangedoramente baixa”⁴¹.

Na verdade, ao longo de toda a democracia portuguesa (1976-2021) houve 3.983 mandatos de Presidente de Câmara e apenas 183 foram exercidos por mulheres, o que significa que apenas 4,6% de todos os executivos municipais foram presididos por mulheres. Em sete atos eleitorais, a representação das mulheres aumentou (1982, 1989, 1997, 2001, 2005, 2009 e 2017), em dois manteve-se (1993 e 2017) e em três decresceu (1979, 1985 e 2021) – cfr. tabela 7.

³³ Comissão Europeia, *The Role of Men in Gender Equality – European strategies & insights*, 2012.

³⁴ O estudo da igualdade de género nos municípios portugueses importa uma imprescindível abordagem teórica. No entanto, a caracterização do exercício de direitos políticos pelas mulheres no âmbito municipal reclama uma aproximação empírica, ainda que pouco usual em trabalhos na área jurídica.

³⁵ Recorrendo à expressão utilizada por TERESA PIZARRO BELEZA, *Direito das Mulheres e da Igualdade Social. A Construção Jurídica das Relações de Género*, Almedina, 2010, p. 23.

³⁶ 10 291 027 pessoas (Instituto Nacional de Estatística, 2019, *Mulheres em Portugal*).

³⁷ 5 480 904,90 mulheres (*idem*).

³⁸ Segundo dados da Pordata (2017) relativos a 2015.

³⁹ Considerando dados relativos às Eleições Autárquicas de 2017.

⁴⁰ PEDRO NUNES, *Participação das mulheres na política autárquica em Portugal nos últimos 25 anos (1982 a 2005): especial relevo para as mulheres eleitas apuradas para a presidência dos órgãos*, op. cit., p. 15.

⁴¹ *Ibidem*.

tabela 7 – Mulheres eleitas Presidente de Câmara (1976-2021)

1976	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017	2021
5	4	6	4	5	5	12	16	19	23	23	32	29
1,64%	1,31%	1,97%	1,31%	1,64%	1,64%	3,93%	5,19%	6,17%	7,47%	7,47%	10,39%	9,41%

Elaboração própria

2.3.1. Decréscimo de representação de mulheres no mandato 2021-2025

Na sequência das Eleições Autárquicas de 26 de outubro de 2021, foram eleitos Presidentes de Câmara 91% de candidatos do sexo masculino. Pela *primeira vez* desde a entrada em vigor da Lei da Paridade, verifica-se *um decréscimo* no número de mulheres eleitas para o mais alto cargo do poder local: de 32 mulheres eleitas em 2017 para apenas 29 em 2021.

Dos dados analisados, resulta sobretudo que: (i) 279 (91%) dos 308 mandatos de Presidente da Câmara serão, entre 2021 e 2025, exercidos por homens; (ii) a representatividade das mulheres no cargo de Presidente de Câmara dista mais de 30 p.p. do limiar de paridade⁴²; (iii) a manter-se o crescimento ocorrido de 2013 para 2017 (2,59 p.p.), o limiar de paridade distaria *doze atos eleitorais*, ou seja, não aconteceria antes de decorridos 48 anos, ou seja, em 2065. Porém, o decréscimo verificado nos resultados eleitorais de 2021, ao inverter a lenta progressão que se vinha verificando desde 1989, inviabilizou qualquer previsão de paridade, que se tornou inevitavelmente mais pessimista.

2.3.2. Desagregação por partido político: transversalidade da baixa representação de mulheres

Por razões sistemáticas e considerando a dispersão de coligações, grupos de cidadãos e movimentos de independentes, as forças políticas foram ordenadas,

⁴² 40% nos termos do disposto na Lei Orgânica n.º 1/2019.

para efeitos de análise, da seguinte forma: PSD, CDS, PS, CDU, BE, Outros Partidos/Coligações⁴³ e Grupo de Cidadãos/Independentes⁴⁴.

Da análise dos dados recolhidos resulta, desde logo, que a baixa representatividade das mulheres é bastante uniforme em todas as forças políticas, observando-se alguns comportamentos comuns a todos os partidos políticos, coligações, movimentos de independentes e grupos de cidadãos – cfr. tabela 8.

Assim, verifica-se que o PS é o partido político que elegeu mais mulheres, quer em número absoluto (19) quer em peso percentual (13%), tendo sido igualmente o partido que elegeu o maior número de Presidentes de Câmara (148). Ainda assim, o PS coloca na liderança dos executivos municipais 129 homens, ou seja, 87%. O PSD, quando a concorrer isoladamente, elegeu apenas 4 mulheres Presidentes de Câmara (6%), acrescentando mais 3 quando coligado com o CDS-PP⁴⁵, que, por sua vez, quando a concorrer isoladamente, não elegeu qualquer mulher.

O PCP-PEV alinha-se com a proporção média de representação, elegendo apenas duas mulheres, cujo peso no total de eleitos deste partido político (20) é de 10%. Os movimentos independentes e Grupos de Cidadãos apresentam uma representatividade de candidatos do sexo masculino (95%) ligeiramente superior à média registada no conjunto dos partidos políticos (93%), mas a diferença é inexpressiva, visto tratar-se, em ambos os casos, de uma percentagem superior a 90%.

⁴³ Neste conjunto incluíram-se os partidos PCP, PAN, PPM, MPT, PTP e as coligações CDS/MPT, PCP-PEV e PSD-CDS, todos com deputados eleitos em menos de cinco municípios.

⁴⁴ Neste conjunto incluíram-se os diversos Grupos de Cidadãos e os Movimentos Independentes, com 152 deputados eleitos em 22 municípios.

⁴⁵ Neste caso, ainda que coligados com outras forças políticas, como PPN, MPT ou IL.

tabela 8 - Presidentes de Câmara eleitos(as) por sexo e por partido político

Partido	Homens	%	Mulheres	%	Total
PS	129	87%	19	13%	148
PSD	68	94%	4	6%	72
PSD/CDS	38	93%	3	7%	41
CDS-PP	7	100%	0	0%	7
PCP-PEV	18	90%	2	10%	20
GC/IND.	19	95%	1	5%	20
Totais	279	91%	29	9%	308

Elaboração própria⁴⁶

Todos os partidos políticos, incluindo grupos de cidadãos e movimentos independentes, elegeram para o cargo de Presidente de Câmara uma *esmagadora maioria* de candidatos do *sexo masculino*. O PS elegeram *seis vezes mais* homens do que mulheres. O PSD elegeram *dezassete vezes mais* homens do que mulheres, quando a concorrer isoladamente; quando a concorrer em coligação com o CDS-PP, elegeram *dez vezes mais* homens do que mulheres. O CDS-PP elegeram *sete vezes mais* homens do que mulheres, sendo aqueles, neste caso, a totalidade dos candidatos eleitos, destacando-se como a única força partidária que, tendo elegido Presidentes de Câmara, *não elegeram qualquer mulher*. O PCP-PEV elegeram *nove vezes mais* homens do que mulheres, contando apenas com duas Presidentes de Câmara do sexo feminino. Os Independentes e Grupos de Cidadãos, no seu conjunto, elegeram *dezanove vezes mais* homens do que mulheres, colocando apenas uma mulher no cargo de Presidente da Câmara.

Os partidos apresentam uma diferença percentual média de representação entre os sexos de 86 p.p., sendo a menor diferença a do PS (74 p.p.), seguida do PCP-PEV (80 p.p.), PSD/CDS-PP (86 p.p.) e PSD (88 p.p.), GC/IND. (90 p.p.) e CDS-PP (100 p.p.).

Embora a percentagem de mulheres eleitas pelo PS seja ligeiramente superior à dos demais partidos, *não se registam diferenças* expressivas entre partidos *à direita e à esquerda* do espectro político. Da mesma forma, não se registam diferenças de comportamento entre partidos políticos tradicionais e Grupos de Cidadãos ou Independentes.

⁴⁶ Com base em dados recolhidos em www.autarquias2021.mai.gov.pt, acedido em 27/9/2021.

Verifica-se, assim, um *comportamento generalizado* entre os partidos políticos de apresentação de candidatos cabeças-de-lista do sexo masculino.

3. A centralidade democrática do Presidente de Câmara: um poder com rosto

A doutrina tem apontado a verificação de um fenómeno de *presidencialização* do órgão executivo colegial, caracterizado pela preponderância de poder do Presidente de Câmara em relação aos Vereadores e à Câmara Municipal no seu todo, muito especialmente quando se verifica uma monopartidarização na composição do órgão. É sabido que, nos casos em que os resultados eleitorais permitem a eleição de Vereadores de vários partidos, a atribuição de pelouros, feita pelo Presidente de Câmara, tende a incidir apenas ou maioritariamente sobre os Vereadores da sua facção partidária, esvaziando assim a oposição de funções efetivas na gestão municipal, para além do voto na Câmara Municipal.

O Presidente de Câmara escolhe também o Vereador que exercerá a função de Vice-Presidente⁴⁷, prerrogativa que se revela da maior importância prática, uma vez que se tem verificado, em muitos casos, ser este o *sucessor natural* do Presidente e o cabeça-de-lista nas eleições seguintes, em que aquele não possa já recandidatar-se devido à limitação de mandatos⁴⁸.

O seu posicionamento *no interior* da estrutura organizacional municipal é também singular e da maior importância para a condução dos assuntos da autarquia: presidente do órgão executivo colegial, o Presidente de Câmara constitui o elo de ligação entre o corpo de Vereadores que a compõem (quer os da sua área política quer os da oposição) e o órgão em si com os demais órgãos (*e. g.*, com a Assembleia Municipal), com as entidades tutelares, inspetivas e judiciais e com os cidadãos eleitores⁴⁹. Nesta última dimensão encontra-se provavelmente uma das maiores evidências da relevância do Presidente de Câmara: os eleitores veem nele uma verdadeira *personificação do poder local*⁵⁰.

⁴⁷ Prerrogativa exercida nos termos do disposto no art. 56.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18/9.

⁴⁸ Lei n.º 46/2005, de 29/8.

⁴⁹ É o Presidente da Câmara que representa o município, em juízo e fora dele [cfr. art. 35.º, n.º 1, alínea a), do RJAL].

⁵⁰ O exercício do direito de voto para os órgãos do município implica o preenchimento de dois boletins de voto: um para a Assembleia Municipal e outro para a Câmara Municipal. No entanto, sus-

O protagonismo do Presidente de Câmara é transversal à gestão municipal. Além de ser titular de extensas competências próprias, não pode ser destituído por nenhuma votação, cabendo-lhe escolher os Vereadores e determinar os respetivos pelouros, exercer poderes delegados da Câmara Municipal, delegar poderes, designar a data para eleições suplementares a que haja lugar por razões excepcionais previstas na Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL)⁵¹ e coordenar os serviços municipais, em cujos dirigentes pode também delegar competências⁵².

O sistema de governo municipal português é constitucionalmente desenhado e densificado pelo legislador ordinário como um sistema atípico, composto por dois órgãos colegiais eleitos por sufrágio universal direto (Assembleia Municipal e Câmara Municipal) e um Presidente de Câmara, eleito diretamente através do cabeça da lista mais votada para a Câmara Municipal.

Em rigor, o *poder local* é o conjunto de uma complexa estrutura político-administrativa, composta por órgãos eleitos por sufrágio universal mas também por um corpo de dirigentes não eleitos⁵³. No entanto, o conceito tende a identificar-se mais com o de *eleitos locais*. Frequentemente, o eleitorado determina o seu voto no partido que represente o candidato da sua preferência e não o inverso. O poder local apresenta, por isso, um vincado pendor de *poder com rosto*: o do Presidente de Câmara.

A doutrina tem, com base em tudo isso, identificado um fenómeno de *presidencialismo* no modelo de governo municipal português⁵⁴, ao qual acrescentamos a ideia de *personificação do poder local* na figura do Presidente de Câmara.

peita-se que o sentimento generalizado dos eleitores seja o de uma certa inversão de papéis: ao preencherem este último boletim, sentem primeiramente que estão a votar *no Presidente da Câmara* e só depois, de forma secundária, para os Vereadores e conseqüentemente para a composição do órgão colegial. Seria relevante um estudo que investigasse empiricamente esta percepção do eleitorado.

⁵¹ Cfr. art. 15.º, n.º 3, da LEOAL. Nos termos do disposto no n.º 1, a marcação da data das eleições gerais para os órgãos das Autarquias Locais compete ao Governo.

⁵² Arts. 37.º e 38.º do RJAL.

⁵³ Diretor Municipal, Diretor de Departamento e Chefe de Divisão, nos termos do disposto no Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais, constante da Lei n.º 49/2012, de 29/8, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 42/2016, de 28/12. Para este grupo de dirigentes, foi recentemente introduzido no ordenamento jurídico um mecanismo promotor da igualdade, o Regime da representação equilibrada entre homens e mulheres no pessoal dirigente e nos órgãos da Administração Pública (Lei n.º 26/2019, de 28/3).

⁵⁴ Este argumento contraria as teorias da *representação* que têm defendido, na esteira de HANNA PITKIN, que as ideias são mais importantes do que as identidades e que, portanto, devem ser aquelas o centro do processo representativo e não *quem* são os representantes. O poder local português constituiu-se, em nosso entender, como o mais evidente argumento que milita a favor da posição contrária.

A monitorização da *eficácia* das medidas legais de paridade é imprescindível⁵⁵. Neste sentido, pensamos que um sistema de paridade que não considere a especificidade do poder local falhará por defeito o propósito de “efetivar a participação tanto de homens como de mulheres na vida política portuguesa”, imposto pelo legislador constituinte ao Estado nos arts. 9.º, alínea h)⁵⁶, e 109.º da CRP.

Esta constatação, por si só, justificaria a urgência de repensar os mecanismos promotores da igualdade, sobretudo nos casos dos poderes para-paritários e, dentro destes, especialmente no caso do Presidente de Câmara: pelo número de eleitos, pelo impacto do cargo e, sobretudo, pela importância do nível de governação local na organização política constitucionalmente definida em Portugal.

Em todos os cargos de poder aos quais não se aplicam os mecanismos de paridade, como é o caso do Presidente da República, do Primeiro-Ministro e do Presidente de Câmara, a representatividade efetiva das mulheres é muito reduzida. Quanto ao Presidente de Câmara, porém, o problema agudiza-se: ao contrário do que sucede com o Primeiro-Ministro, aquele é eleito *diretamente*, sem intermediação de escolha ou escrutínio de outro órgão; distintamente das outras duas presidências referidas, é mais expressivo em número: são 308 lugares de liderança máxima no respetivo nível governativo.

A importância (e o poder) dos partidos políticos na sua designação é, assim, mais significativa do que em qualquer outro caso. A ausência de mulheres no cargo gera também, por força daqueles fenómenos de presidencialismo e de personificação do poder, correlativamente, um vazio mais profundo do que em qualquer outro nível de governação.

4. A problemática do âmbito de aplicação da Lei da Paridade: o carácter para-paritário da eleição dos Presidentes de Câmara e de Junta

A questão da necessidade, pertinência e eficácia de medidas de discriminação positiva a favor das mulheres é polémica e não reúne consenso. Neste sentido,

⁵⁵ Vários autores, entre os quais se destacam A. PETERS, *Women, quotas, and constitutions: a comparative study of affirmative action for women under American, German, European Community and international law*, Boston, 1999, e M. M. DIAZ/S. MILLNS, “Parity, Power and Representative Politics: The Elusive Pursuit of Gender Equality”, in *Europe, Feminist Legal Studies*, 12, 2004, pp. 279-302, defendem que a legislação sobre *affirmative actions* é reveladora da cultura de valores de um país mas que a verificação da sua *existência* não basta para se concluir pela sua *suficiência*.

⁵⁶ Aditado pela Revisão Constitucional de 1989.

CAMILLE PAGLIA entende que os sistemas de paridade constituem “uma excessiva proteção às mulheres”, colocando-as numa posição de “seres frágeis e incapazes de se oporem à violência, à discriminação e à adversidade”⁵⁷. Segundo a autora, as mulheres devem aceder ao poder sem “as proteções especiais que os homens nunca tiveram”⁵⁸.

Em nosso entender, esta última afirmação não tem, todavia, em consideração que existe e subsiste uma *quota invisível* ou *de facto* a favor dos homens, que lhes facultou um acesso indisputado à esfera pública. Esta situação subsiste por concorrerem para ela diversos fatores que condicionam o acesso das mulheres à esfera pública e política. A Lei da Paridade constitui, quanto ao poder local, um desses fatores condicionantes.

Na versão original⁵⁹, a Lei da Paridade exigia que a composição das listas assegurasse a representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos, definindo tal percentagem como *paridade*. Proibia também que as listas ordenassem mais do que dois candidatos consecutivos do mesmo sexo (*efeito fecho éclair*), visando impedir a postergação dos candidatos do sexo menos representado (geralmente mulheres) para posições não elegíveis.

A não correção das listas acarretava consequências⁶⁰ de publicidade (afixação das listas e divulgação na página da Comissão Nacional de Eleições) e de redução das subvenções eleitorais (25% a 50% na subvenção prevista na Lei n.º 19/2003, de 20/6). Não previa, assim, consequência idêntica à consagrada na Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais⁶¹ para irregularidades não supridas de outra natureza: a *rejeição das candidaturas*. As listas desconformes com a Lei da Paridade e não corrigidas, após publicação, podiam ser e eram efetivamente *qua tale* submetidas a escrutínio⁶².

A Lei da Paridade tem-se demonstrado um instrumento eficaz para aumentar a efetivação da igualdade entre mulheres e homens no acesso a cargos políticos, sobretudo à luz da constatação que fizemos no cenário político português de que, nos casos em que ela é inaplicável, se produzem resultados eleitorais marcada-

⁵⁷ C. PAGLIA, *Mulheres Livres, Homens Livres. Sexo, Género, Feminismo*, Lisboa, Quezta Editores, 2018.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 181.

⁵⁹ Constante da Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21/8, ao abrigo da qual decorreram todos os atos eleitorais autárquicos até ao presente.

⁶⁰ Art. 4.º.

⁶¹ Art. 27.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14/8.

⁶² Nas Eleições Autárquicas de 2013 todas as forças políticas violaram a Lei da Paridade e, em 2017, apenas o PCP e o BE não registaram qualquer violação.

mente díspares entre os sexos, com uma percentagem exígua de votos em candidatas mulheres. Tal realidade desemboca na subsistência de importantes faixas do poder que se desenvolvem à margem de qualquer mecanismo de paridade, que propusemos designar por *poderes para-paritários*⁶³.

O modelo de governo local, tal como se encontra constitucionalmente definido e densificado ao nível da lei ordinária, pode levantar questões importantes, sobretudo quanto à natureza jurídica do cargo de Presidente de Câmara, que é legitimado democraticamente pela escolha direta dos munícipes, mas não é qualificado expressamente, pela Constituição e pela lei, como *órgão do município*.

Na esteira do enquadramento constitucional conferido pelo art. 249.º da CRP, o art. 56.º da Lei n.º 169/99, de 18/9, estatui que a Câmara Municipal é o órgão executivo *colegial* do município. FREITAS DO AMARAL vê nesta formulação uma possibilidade subentendida de haver um *órgão executivo singular* que, a existir, seria o Presidente de Câmara. A Constituição, nos arts. 239.º e 250.º a 252.º, não se lhe refere e a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, também não lhe reconhece tal qualidade, o mesmo sucedendo com o regime jurídico das autarquias locais (RJAL) que, no art. 11.º, define, à luz do quadro constitucional, os órgãos dos municípios como sendo a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal.

A qualidade de órgão do Presidente de Câmara tem sido, porém, defendida por diversos autores, entre os quais CÂNDIDO OLIVEIRA⁶⁴ e FREITAS DO AMARAL⁶⁵. Não

⁶³ Quanto à baixa representatividade das mulheres no poder local e, especificamente, quanto ao conceito que propusemos de “*poderes para-paritários*” (cargos políticos, eleitos diretamente ou indiretamente a partir dos resultados eleitorais, que detêm e exercem uma parte substancial do poder político, a nível nacional, regional e local, aos quais são inaplicáveis quaisquer dos mecanismos de discriminação positiva em vigor no ordenamento jurídico e que, por isso, se desenvolvem *à margem da paridade*) v. EVA MACEDO, “Igualdade de Género na Administração Local Portuguesa – Um tema (im)pertinente?”, *op. cit.*, pp. 243-260; “A Participação das Mulheres no Poder Local: Velhos e Novos Desafios”, *op. cit.*, pp. 183-201; *O Discurso de Penélope: o direito à governação paritária como novo parâmetro da igualdade real entre mulheres e homens. O poder local português como poder para-paritário*, *op. cit.*, e “Representação das mulheres nas assembleias municipais portuguesas: (dis)paridade entre deputados eleitos e por inerência”, *op. cit.*, pp. 25-42.

⁶⁴ Em *Direito das Autarquias Locais*, *op. cit.*, pp. 315-316, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA defende, na verdade, que o entendimento de Freitas do Amaral fazia sentido e mais justificação passara a fazer à luz do reforço dos poderes do Presidente de Câmara operado pela Lei n.º 18/91, de 12/6. No entanto, não defende é que, à luz do Direito constituído, ele tenha *efetivamente* essa qualidade, iniciando o tratamento da questão pelo reconhecimento de que “a não inclusão do Presidente da Câmara entre os órgãos do município na Constituição Portuguesa e, depois, na Lei das Autarquias Locais, exprime uma preferência pela presença, a este nível de Administração Pública, de órgãos colegiais sobre órgãos individuais”.

⁶⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2013, p. 563.

sendo um entendimento unânime na doutrina, FREITAS DO AMARAL⁶⁶ defende a natureza de órgão do Presidente de Câmara sem hesitação. A falta de classificação, constitucional ou legal, como *órgão* não é, no seu entender, determinante de tal qualidade: o Presidente de Câmara será órgão ou não consoante os poderes que a lei lhe atribuir no quadro do estatuto jurídico do município. E, na sua leitura, o Presidente do executivo assume o papel primordial na organização municipal, à semelhança, aliás, do que é tendência na União Europeia.

De facto, para além do exercício da presidência do órgão executivo, o RJAL confere ao Presidente de Câmara vastas competências próprias, permitindo-lhe ainda exercer competências delegadas de outros órgãos, delegar e subdelegar competências e, em caso de urgência, exercer todas as competências da Câmara Municipal. Dispõe ainda de prerrogativas que fortalecem a sua posição no modelo de governo local, como a escolha do Vice-Presidente e a atribuição de pelouros aos Vereadores.

A questão das competências próprias do Presidente de Câmara é encarada por GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA de uma perspectiva diferente: na medida em que partem do entendimento perentório de que a Constituição apenas reconhece a existência de um órgão executivo (a Câmara Municipal), defendem a impossibilidade de atribuição ao Presidente, por via legislativa, de competência originária para prossecução das atribuições do município. E concluem que a consagração legal de competências próprias do Presidente de Câmara é violadora do princípio da conformidade funcional dos órgãos autárquicos, permitindo, na prática, “transições silenciosas de um regime de colegialidade para um regime de *presidencialismo municipal*”, que se traduz ainda numa “expropriação monopartidária das decisões”, em violação do impositivo constitucional de colegialidade municipal⁶⁷.

CÂNDIDO DE OLIVEIRA⁶⁸, por seu turno, entende que a não inclusão do Presidente de Câmara no rol dos *órgãos*, quer na Constituição da República Portuguesa quer na lei ordinária, traduz uma *preferência* do legislador, para este nível de Administração Pública, de órgãos colegiais em detrimento de órgãos singulares ou individuais, sobretudo por receio de que a concessão de demasiados poderes aos Presidentes de Câmara fizesse perigar a participação democrática das populações nas decisões locais.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra Editora, 2010, pp. 765 e 766.

⁶⁸ Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, *op. cit.*, p. 315.

Embora reconhecendo o papel primordial do Presidente de Câmara enquanto figura que congrega “as tarefas mais absorventes da ação municipal”⁶⁹, as competências próprias que lhe são por lei atribuídas, bem como a tendência no Direito Comparado, há um fator que dificulta a classificação desta figura como *órgão* do município: o facto de tal interpretação não ter apoio na letra da lei. A Constituição da República Portuguesa refere-se a “órgão executivo” no singular, formulação que é reproduzida no art. 11.º da LEOAL⁷⁰. Também a publicação do RJAL veio reforçar a posição contrária à qualificação do Presidente de Câmara como *órgão*, porquanto o n.º 2 do art. 5.º, sob a epígrafe “Órgãos”, enuncia que revestem tal qualidade, no caso do Município, a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal.

Embora não defendendo a qualidade de *órgão* do Presidente de Câmara⁷¹, CÂNDIDO OLIVEIRA reconhece-lhe igual importância e mesmo um papel de primeira linha na gestão municipal. Embora reconhecendo à posição de FREITAS DO AMARAL “forte justificação” no contexto atual, não faz expressamente aquela qualificação jurídica. No mesmo sentido, CLÁUDIA FIGUEIRAS⁷² e ISABEL FONSECA também não lhe reconhecem a qualidade de *órgão*, não obstante também ressalvem que “possui competências próprias e delegadas”⁷³, entendimento que nos parece ajustado face ao direito constituído, sobretudo considerando a alteração introduzida pelo RJAL, em 2013, que poderia ter clarificado a posição do legislador nesse sentido e não o fez, o que indicia não ser essa efetivamente a sua vontade e dificulta uma interpretação divergente.

A LEOAL, que estabelece o regime jurídico aplicável à capacidade eleitoral passiva *para os órgãos* das autarquias locais, nomeadamente as condições de inelegibilidade, delimita, no art. 1.º, o seu âmbito de aplicação à definição das regras a que obedece a eleição de titulares *para os órgãos* das autarquias locais. Em anotação ao artigo, JORGE MIGUÉIS⁷⁴ afirma que “os órgãos das autarquias locais a que esta norma da LEOAL se refere são a Assembleia de Freguesia, a Assembleia Mu-

⁶⁹ *Ibidem*, p. 313.

⁷⁰ “Os membros *dos órgãos deliberativos* das autarquias locais e *do órgão executivo* do município são eleitos por sufrágio universal, directo, secreto e periódico...”.

⁷¹ Que sempre será, na verdade, uma defesa *contra constitutionem* e *contra legem*.

⁷² CLÁUDIA FIGUEIRAS, *Jornadas dos 40 Anos do Poder Local*, p. 30.

⁷³ ISABEL FONSECA, *Direito da Organização Administrativa. Roteiro Prático*, Lisboa, Almedina, 2012, pp. 160-161.

⁷⁴ JORGE MIGUÉIS/CARLA LUÍS/JOÃO ALMEIDA/ANA BRANCO/ANDRÉ LUCAS/ILDA RODRIGUES, *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais Anotada e Comentada*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2017.

nicipal e a Câmara Municipal”, não abordando a problemática da qualificação do Presidente de Câmara⁷⁵. Todavia, parece não haver dúvida de que o regime jurídico aplicável à sua candidatura é o previsto na LEOAL, não obstante o seu âmbito de aplicação restrito aos *órgãos* das autarquias locais.

Nos antípodas de Freitas do Amaral, GOMES CANOTILHO entende que a lei executou uma “transição silenciosa de um regime de colegialidade para um regime de presidencialismo municipal”⁷⁶ que viola o princípio da conformidade funcional relativamente aos órgãos autárquicos e uma monopolização e expropriação monopartidária das decisões, que, em seu entender, deveriam permanecer colegiais e pluripartidárias, no seio da Câmara Municipal. Rejeita, assim, liminarmente a possibilidade de reconhecimento ao Presidente de Câmara da qualidade de “órgão autónomo da administração municipal”, reservando a qualidade de órgão executivo, em exclusivo, à Câmara Municipal.

Neste sentido, proclama a impossibilidade de lhe serem conferidas legalmente competências originárias para o exercício das atribuições municipais, podendo somente exercer competências delegadas de outros órgãos. Entente, por isso, que a previsão legal de competências diretas ao Presidente de Câmara constitui uma “delegação tácita” *ope legis* que possibilita à Câmara fazer cessar a delegação ou reapreciar as decisões do Presidente em sede de recurso.

Não obstante a referida argumentação doutrinária, num e noutro sentido, a verdade é que o papel do Presidente de Câmara foi conquistando protagonismo, sendo hoje indiscutivelmente a *primeira figura do município*⁷⁷. Sem prejuízo da nossa convicção quanto à sua qualidade (material) de *órgão* e sendo certo que, independentemente da sua qualificação formal, nenhuma outra qualificação jurídica parece resultar-lhe adequada, é inegável a *centralidade* do Presidente de Câmara na dimensão do poder local⁷⁸.

⁷⁵ Embora refira a exceção constituída pela eleição do Presidente de Junta: “não é abrangida por esta lei a eleição da Junta de Freguesia, a qual vem regulada na LAL”, sendo o Presidente de Junta o primeiro candidato da lista mais votada para a Assembleia de Freguesia e os restantes membros da junta são eleitos na primeira reunião da Assembleia de Freguesia, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta (LAL, art. 24.º).

⁷⁶ J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, Coimbra Editora, 2007, pp. 765-766.

⁷⁷ Mesmo os estudos que abordam o poder local focam-se quase exclusivamente no Presidente de Câmara. É o caso, por exemplo, da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, *Das palavras à ação*, Lisboa, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, 2016.

⁷⁸ Neste sentido, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, *op. cit.*, p. 313, quando afirma que as tarefas mais absorventes da ação municipal cabem ao Presidente de Câmara.

A sua eleição direta por sufrágio⁷⁹ enquanto cabeça de lista do partido mais votado, nos termos do disposto no art. 57.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99⁸⁰, é um forte indício da importância sentida pelo legislador constituinte, que não lhe reconheceu formalmente o estatuto de *órgão* por um receio histórico de excessivo protagonismo⁸¹. Para minimizar este risco, foi adotado para a eleição dos Presidentes de Câmara e de Junta e o mecanismo da *colegialidade*: eleitos diretamente pelos cidadãos eleitores recenseados na área do Município mas no âmbito de listas por si lideradas⁸². Desta motivação resultou o art. 252.º da CRP⁸³.

No entanto, como sublinha CÂNDIDO OLIVEIRA, o esquema encontrado não funcionou e os receios do legislador constituinte confirmaram-se por excesso: “o Presidente foi assumindo um papel de importância sempre crescente⁸⁴ que o legislador foi acompanhando⁸⁵, o que fez dele a *primeira figura do município*”⁸⁶.

A questão da natureza jurídica do cargo tinha relevância à luz da versão inicial da Lei da Paridade e também da Proposta de Lei n.º 117/XIII: ao não se circunscrever a um tipo específico de órgãos, admitia a discussão sobre a possibilidade

⁷⁹ O esquema constitucional encontrado foi o de órgão colegial executivo não homogêneo (Câmara Municipal) e Presidente eleito diretamente (ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 315).

⁸⁰ Cfr. art. 57.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30/3.

⁸¹ Essa justificação é a que se encontra em ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (*Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 315) e que explica cabalmente, do ponto de vista histórico, a opção inicial do legislador constituinte. Não explica, todavia, por que motivo se manteve essa solução (sabendo que a CRP não contraria o reconhecimento da qualidade de *órgão*) na alteração ao RJAL, em 2014.

⁸² No sentido de *equipa, colégio* [BARBOSA DE MELO, *Democracia e Utopia (Reflexões)*, Porto, 2006, p. 23].

⁸³ Na versão originária da CRP, o art. 252.º tinha a seguinte redação: “A câmara municipal é o órgão colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área, tendo por presidente o primeiro candidato da lista mais votada”. Na versão atualmente em vigor, introduzida pela 4.ª Revisão Constitucional (Lei Constitucional n.º 1/97, de 20/9) foi suprimida a menção ao Presidente de Câmara e à forma de eleição da câmara municipal: “A câmara municipal é o órgão colegial do município”.

⁸⁴ V., a propósito dessa importância, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 16/6/1987 (proc. 23.391) que declarou a nulidade de uma deliberação da Câmara por esta, na ausência do Presidente, haver designado presidente da reunião um vereador diverso do que havia sido previamente designado, para esse efeito, pelo Presidente da Câmara (ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 316).

⁸⁵ Identificando o papel central e a importância crescente do Presidente de Câmara, o legislador ordinário incrementou as suas competências, no art. 53.º da Lei n.º 18/91, de 12/6, e, mais recentemente, no novo Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12/9.

⁸⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 315.

de inclusão da eleição do Presidente de Câmara no seu âmbito de aplicação. Não obstante, na versão vigente, constante da Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29/3, que passou a designar-se “Lei da Paridade *nos órgãos colegiais representativos* do poder político”, a qualificação do Presidente de Câmara como órgão tornou-se, para o que aqui importa, inócua. Independentemente do entendimento que se assuma quanto a esta questão, sempre a sua eleição resultará *excluída dos mecanismos de paridade*, agora indiscutivelmente reservados aos órgãos colegiais. Por esta razão lhe chamamos um *poder para-paritário*.

O âmbito de aplicação da Lei da Paridade, na sua mais recente versão, manteve e reforçou o carácter *para-paritário* do cargo de Presidente de Câmara no ordenamento jurídico português.

5. Possíveis soluções e reptos para investigações futuras

Embora a Lei da Paridade, na redação que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1/2019, de consagre alterações importantes, como a elevação do limiar da paridade para 40% e a sanção de rejeição das listas violadoras, continua a restringir o seu âmbito de aplicação aos *órgãos colegiais eletivos* (afastando, portanto, a possibilidade de abranger o Presidente de Câmara) e a não prever qualquer medida de paridade aplicável ao sexo dos cabeças-de-lista. Por este facto, a eleição do Presidente de Câmara continua a ser feita à margem de qualquer mecanismo paritário corretivo: continua um *poder para-paritário*.

Os dados eleitorais mais recentes revelam uma subrepresentatividade feminina acentuada no poder político local, tendo o número de mulheres eleitas *decrecido no ato eleitoral de 2021*. Trata-se de uma evidência da maior importância, porquanto ocorre apenas pela terceira vez em democracia e *pela primeira vez desde a entrada em vigor da Lei da Paridade*.

Embora tenha sido alterada em 2019, a Lei da Paridade manteve-se inaplicável à eleição do Presidente de Câmara, não tendo sido apta a incrementar a representação das mulheres neste cargo – que é o expoente máximo do municipalismo português – e tendo ainda permitido um decréscimo naquela já exígua representação.

A situação descrita revela o incumprimento pelo Estado português da exigência constitucional que sobre ele impende de efetivar uma *igualdade real* entre mulheres e homens no acesso a cargos políticos, lesão que se exacerba no caso do Presidente de Câmara, com a constatação do protagonismo por si assumido no quadro do poder local.

Os resultados apurados, demonstrando a possibilidade de eleição à margem de qualquer critério de paridade e expondo, assim, a sua ineficácia, exigem que se repense a Lei da Paridade vigente, o que poderá ocorrer por diversas vias.

Percecionando-se a governação paritária como um elemento de enriquecimento das democracias e equacionando-se o reconhecimento de um *direito à governação paritária*, é possível enveredar por diversas vias, cada qual com vantagens e fragilidades, que não cabe aqui ainda explorar: (i) alterar o estatuto constitucional do Presidente de Câmara, consagrando-o como órgão executivo singular do Município; (ii) alterar a Lei da Paridade, alargando o seu âmbito de aplicação a todos os cargos eletivos; (iii) promover a obrigatoriedade de alternância periódica do sexo do cabeça-de-lista. Trata-se de soluções que carecem de mais profunda análise e discussão e que, por isso, oferecemos a investigações futuras.

Conclusões

Não obstante o reconhecimento da necessidade de mecanismos jurídicos promotores da igualdade entre mulheres e homens e da sua efetiva adoção pela generalidade dos países da Europa, subsistem dimensões substanciais do poder político que se desenvolvem *à margem da paridade*. Por esta razão, afirmamos que se constituem como *poderes para-paritários*: no âmbito nacional, Presidente da República, Primeiro-Ministro, membro do Governo; no âmbito regional, Presidente do Governo Regional e Membro do Governo Regional; e, no âmbito local, Presidente da Assembleia Municipal, Presidente de Junta de Freguesia e Presidente de Câmara⁸⁷.

A presente análise detém-se no cargo de Presidente de Câmara pelo seu absoluto protagonismo no poder local, quer pela vastidão das competências que a lei lhe atribui, quer pela possibilidade de exercício das competências do órgão deliberativo e do órgão executivo, quer pelo seu papel crucial na escolha do Vice-Presidente e na atribuição de pelouros aos demais elementos do órgão executivo. A doutrina tem assinalado, por tudo isto, a verificação de um fenómeno de “presi-

⁸⁷ Esta situação de *para-paridade* contribui certamente para que Portugal nunca tenha tido uma Chefe de Estado, uma Primeira-Ministra nomeada de acordo com resultados eleitorais ou Chefes de Governos Regionais mulheres. E explica igualmente a percentagem de 91% de Presidentes de Câmara do sexo masculino que existem em Portugal.

dencialismo do poder local". Em nosso entender, ocorreu mesmo uma *personificação do poder local* que o transformou num *poder com rosto*.

Considerando a totalidade dos elementos que compõem a Assembleia Municipal, 77% dos deputados são homens e apenas 23% são mulheres, estando 10 p.p. abaixo do limiar mínimo de paridade previsto na lei, à data em que se constituíram (e que era de apenas 33,3%), o que permite qualificá-lo como um *órgão infra-paritário*. Este resultado infra-paritário do órgão é produto da integração dos Presidentes de Junta, cuja percentagem de homens ascende a 89%.

O baixo nível de representatividade constatado nos Presidentes de Junta é muito semelhante ao também observado nos Presidentes da Assembleia Municipal e alinha-se, além disso, com a que também observámos no outro *poder para-paritário* de âmbito local, o Presidente de Câmara, cuja representatividade masculina se situa igualmente nos 90%.

Em comum, todos estes cargos têm a característica de lhes ser inaplicável qualquer mecanismo legal de paridade. São poderes *para-paritários* e, por isso, a representação das mulheres apresenta valores que espelham o produto real do jogo das forças políticas, sem intervenção de qualquer medida corretiva.

A disparidade representativa constatada entre deputados eleitos (aos quais é aplicável um mecanismo legal de paridade) e deputados por inerência (eleitos de forma *para-paritária*) indicia uma baixa interiorização da paridade enquanto valor pelas forças políticas, incluindo grupos de cidadãos e movimentos independentes. A ter sido interiorizado o valor da paridade, as diversas forças políticas traduzir-lo-iam necessariamente em representações equilibradas, tanto nos casos abrangidos por uma obrigação legal de representação de ambos os sexos, como nos casos em que tal obrigação legal não existisse.

Como observado, não é o que acontece: nos casos em que não existe obrigação legal de paridade, todas as forças políticas elegem uma esmagadora maioria de homens para posições de poder político, num comportamento muito próximo ao que vigorava na era pré-Lei da Paridade.

Os estudos empíricos que temos desenvolvido evidenciam a eficácia dos mecanismos legais de paridade na promoção do acesso das mulheres, enquanto sexo menos representado, a lugares de poder político (*e. g.*, o de deputado municipal eleito), ainda que apenas assegurem uma representatividade próxima do limiar mínimo legalmente previsto. Revelam igualmente que tais mecanismos são indispensáveis para corrigir ou, pelo menos, mitigar a tendência consistente das di-

versas forças políticas para apresentar a escrutínio uma expressiva maioria de candidatos do sexo masculino, sobretudo nos casos de *poderes para-paritários*, como os de Presidentes de Junta, da Assembleia Municipal e de Câmara.

Será importante reanalisar os números de eleitos após o ato eleitoral autárquico de outubro de 2025, sobretudo tendo em consideração a forçosa alteração de grande número de cabeças-de-lista que ocorrerá devido à imposição legal de limitação de mandatos. O histórico do comportamento dos partidos, nesta sede, permite prever que o limiar mínimo de representação será cumprido nos cargos aos quais se aplica a Lei da Paridade, mantendo-se pouco alterados, em baixa, os resultados dos cargos *para-paritários*. Trata-se de hipóteses em curso que brevemente teremos oportunidade de testar, em futuros estudos de análise aos resultados das Eleições Autárquicas de 2025.