

Reserva de cadeiras no legislativo municipal à luz do princípio da subsidiariedade horizontal: uma alternativa à política de cotas de candidaturas para mulheres?

Ricardo HERMANY*
Betieli da Rosa Sauzem MACHADO**
Naiara Volz ALVES***

Universidade de Santa Cruz do Sul RS, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil

Resumo

A pesquisa tem como objetivo analisar se a proposta de reserva de cadeiras prevista no Projeto de Lei Complementar nº 112/2021 (Novo Código Eleitoral) constitui uma alternativa normativa eficaz à política de cotas de candidaturas vigente, com potencial para enfrentar as barreiras estruturais de gênero e promover a paridade de gênero nas câmaras municipais brasileiras. O método de abordagem adotado é o dedutivo, utilizando-se o procedimento hermenêutico e como técnicas de pesquisa a bibliográfica e documental. Inicialmente, investiga-se o poder local como espaço estratégico para o fortalecimento da democracia, a partir do princípio da subsidiariedade horizontal, destacando seu papel na ampliação da participação feminina na política. Em seguida, examina-se a política de cotas de candidaturas por gênero vigente no Brasil, com foco em sua aplicação no nível municipal e nas limitações estruturais que comprometem sua efetividade. Por fim, analisa-se o conteúdo jurídico e político do PLP 112/2021, bem como sua aproximação com modelos internacionais de cotas de assentos reservados. Em notas conclusivas, verifica-se que a reserva de cadeiras representa uma proposta normativa com maior capacidade de concretizar a igualdade substancial e fortalecer a democracia local, ao assegurar a presença institucional das mulheres nos espaços decisórios e estimular políticas públicas mais inclusivas e representativas, embora não se desconheça a necessidade de incentivar outras medidas complementares como a distribuição equitativa dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e a destinação proporcional do tempo de propaganda eleitoral gratuita.

Palavras- Chave: cotas de gênero; poder local; reserva de cadeiras; sub-representação feminina.

* Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado/Doutorado) da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: hermany@unisc.br. <http://lattes.cnpq.br/7923614119266328>.

<https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>

** Doutora pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Pós-doutoranda em Direito pela mesma universidade. E-mail: betielisauzem@yahoo.com.br. <http://lattes.cnpq.br/9387548555163423>. <https://orcid.org/0000-0003-3489-6741>

*** Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany. E-mail: naiaravolz@gmail.com. <http://lattes.cnpq.br/8540160896923872>. <https://orcid.org/0009-0003-8321-4505>

Recebido em 20 de agosto de 2025 e aprovado para publicação em 17 de maio de 2026.



La reserva de escaños en el consejo municipal a la luz del principio de subsidiariedad horizontal: ¿una alternativa a la política de cuotas de candidaturas para mujeres?

Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar si la propuesta de reserva de escaños prevista en el Proyecto de Ley Complementaria n.º 112/2021 (Nuevo Código Electoral) constituye una alternativa normativa eficaz a la política de cuotas de candidaturas vigente, con potencial para hacer frente a las barreras estructurales de género y promover la paridad de género en los ayuntamientos brasileños. El método de enfoque adoptado es el deductivo, utilizando el procedimiento hermenéutico y, como técnicas de investigación, la bibliográfica y la documental. En primer lugar, se investiga el poder local como espacio estratégico para el fortalecimiento de la democracia, a partir del principio de subsidiariedad horizontal, destacando su papel en la ampliación de la participación femenina en la política. A continuación, se examina la política de cuotas de candidaturas por género vigente en Brasil, centrándose en su aplicación a nivel municipal y en las limitaciones estructurales que comprometen su eficacia. Por último, se analiza el contenido jurídico y político del PLP 112/2021, así como su aproximación a los modelos internacionales de cuotas de escaños reservados. En las conclusiones, se constata que la reserva de escaños representa una propuesta normativa con mayor capacidad para hacer realidad la igualdad sustantiva y fortalecer la democracia local, al garantizar la presencia institucional de las mujeres en los espacios de decisión y estimular políticas públicas más inclusivas y representativas, aunque no se ignora la necesidad de incentivar otras medidas complementarias, como la distribución equitativa de los recursos del Fondo Especial de Financiación de Campañas (FEFC) y la asignación proporcional del tiempo de propaganda electoral gratuita.

Palabras clave: cuotas de género; poder local; reserva de escaños; infrarrepresentación femenina.

Reserving seats in the municipal legislature in light of the principle of horizontal subsidiarity: an alternative to quota policies for female candidates?

Abstract

This study aims to analyze whether the proposal to reserve seats, as provided for in Complementary Bill No. 112/2021 (New Electoral Code), constitutes an effective regulatory alternative to the current candidate quota policy, with the potential to address structural gender barriers and promote gender parity in Brazilian municipal councils. The research approach adopted is deductive, employing a hermeneutic procedure and utilizing bibliographic and documentary research techniques. Initially, local government is examined as a strategic space for strengthening democracy, based on the principle of horizontal subsidiarity, highlighting its role in expanding women's participation in politics. Next, the study examines the gender-based candidate quota policy currently in force in Brazil, focusing on its application at the municipal level and the structural limitations that compromise its effectiveness. Finally, it analyzes the legal and political content of PLP 112/2021, as well as its alignment with international models of reserved seat quotas. In concluding remarks, it is noted that the reservation of seats represents a regulatory proposal with greater capacity to achieve substantive equality and strengthen local democracy by ensuring the institutional presence of women in decision-making spaces and fostering more inclusive and representative public policies, although the need to encourage other complementary measures—such as the equitable distribution of resources from the Special Campaign Financing Fund (FEFC) and the proportional allocation of free electoral advertising time—is not overlooked.

Keywords: gender quotas; local government; reserved seats; female underrepresentation.

La réservation de sièges au sein du conseil municipal à la lumière du principe de subsidiarité horizontale : une alternative à la politique de quotas de candidatures féminines ?

Résumé

Cette étude a pour objectif d'analyser si la proposition de réservation de sièges prévue dans le projet de loi complémentaire n° 112/2021 (nouveau code électoral) constitue une alternative normative efficace à la politique actuelle de quotas de candidatures, susceptible de s'attaquer aux obstacles structurels liés au genre et de promouvoir la parité hommes-femmes au sein des conseils municipaux brésiliens. La méthode adoptée est déductive, recourant à la procédure herméneutique et utilisant comme techniques de recherche l'analyse bibliographique et documentaire. Dans un premier temps, on examine le pouvoir local en tant qu'espace stratégique pour le renforcement de la démocratie, à partir du principe de subsidiarité horizontale, en

soulignant son rôle dans l'élargissement de la participation des femmes à la vie politique. Ensuite, on examine la politique de quotas de candidatures par genre en vigueur au Brésil, en mettant l'accent sur son application au niveau municipal et sur les limites structurelles qui compromettent son efficacité. Enfin, on analyse le contenu juridique et politique du projet de loi PLP 112/2021, ainsi que sa proximité avec les modèles internationaux de quotas de sièges réservés. En conclusion, on constate que la réservation de sièges représente une proposition normative mieux à même de concrétiser l'égalité substantielle et de renforcer la démocratie locale, en garantissant la présence institutionnelle des femmes dans les espaces décisionnels et en encourageant des politiques publiques plus inclusives et représentatives, même si l'on ne peut ignorer la nécessité d'encourager d'autres mesures complémentaires telles que la répartition équitable des ressources du Fonds spécial de financement des campagnes électorales (FEFC) et l'attribution proportionnelle du temps de publicité électorale gratuite.

Mots-clés : quotas de genre ; pouvoir local ; réservation de sièges ; sous-représentation des femmes.

市政立法机构里预留性别席位：女性候选人配额政策的替代方案？

摘要

本文研究巴西政府颁布的2021年第112号新选举法补充法律草案(Novo Código Eleitoral)中提出的女性席位预留 (Reserva de Cadeiras) 制度，分析它是否能够替代现行的女性候选人的配额制度 (Sistema de Cotas)，讨论它能否有效解决女性参政的结构障碍，促进各地市政议会的性别平等。作者运用文献研究技术，详细分析地方议会作为加强民主政治的战略空间，预留席位的政策是否真正地扩大了女性参政的空间。本文考察了巴西现行的女性候选人配额政策在地方市政议会的实施情况，以及影响配额政策的有效性的结构性限制。最后，作者分析了第112号补充法案 (PLP 112/2021) 的法律和政治内涵及其与国际上的保留席位政策的相似之处。结论指出，保留女性席位是一项规范性提案，它能更好地实现性别平等，加强地方民主，确保女性在决策机构中的参与，促进更具包容性和代表性的公共政策的制定。此外，本文也强调了其它的补充措施的必要性，例如公平分配竞选专项资金 (FEFC) 以及按比例分配免费的电视广告时间。

关键词：性别配额；地方权力；席位保留；女性代表性不足

Sitzreservierungen in den Gemeinderäten im Lichte des Prinzips der horizontalen Subsidiarität: eine Alternative zur Quotenregelung für Frauen bei Kandidaturen?

Zusammenfassung

Ziel der Untersuchung ist es zu analysieren, ob der im Gesetzentwurf Nr. 112/2021 (Neues Wahlgesetz) vorgesehene Vorschlag zur Reservierung von Sitzen eine wirksame normative Alternative zur geltenden Quotenregelung für Kandidaturen darstellt, die das Potenzial hat, strukturelle geschlechtsspezifische Barrieren zu überwinden und die Geschlechterparität in den brasilianischen Gemeinderäten zu fördern. Der gewählte Forschungsansatz ist deduktiv, wobei ein hermeneutisches Verfahren sowie bibliografische und dokumentarische Forschungsmethoden zum Einsatz kommen. Zunächst wird die Kommunalpolitik als strategischer Raum zur Stärkung der Demokratie auf der Grundlage des Prinzips der horizontalen Subsidiarität untersucht, wobei ihre Rolle bei der Ausweitung der Beteiligung von Frauen an der Politik hervorgehoben wird. Anschließend wird die in Brasilien geltende Politik der geschlechtsspezifischen Kandidatenquoten untersucht, wobei der Schwerpunkt auf ihrer Anwendung auf kommunaler Ebene und den strukturellen Einschränkungen liegt, die ihre Wirksamkeit beeinträchtigen. Schließlich werden der rechtliche und politische Inhalt des Gesetzentwurfs PLP 112/2021 sowie dessen Annäherung an internationale Modelle für reservierte Sitze analysiert. In den Schlussbemerkungen wird festgestellt, dass die Reservierung von Sitzen einen normativen Vorschlag darstellt, der besser geeignet ist, substantielle Gleichstellung zu verwirklichen und die lokale Demokratie zu stärken, indem er die institutionelle Präsenz von Frauen in Entscheidungsgremien sicherstellt und eine inklusivere und repräsentativere Politik fördert, wobei jedoch die Notwendigkeit weiterer ergänzender Maßnahmen wie die gerechte Verteilung der Mittel aus dem Sonderfonds zur Wahlkampffinanzierung (FEFC) und die proportionale Zuteilung der Sendezeit für kostenlose Wahlwerbung nicht außer Acht gelassen wird.

Schlüsselwörter: Geschlechterquoten; lokale Politik; Sitzreservierung; Unterrepräsentation von Frauen.

Introdução

A democracia brasileira, embora formalmente consolidada, ainda convive com profundas assimetrias de gênero que limitam o acesso de mulheres aos espaços de poder. A sub-representação feminina nos parlamentos, em especial nas câmaras municipais, revela a distância entre a igualdade normativa e sua efetivação política. Mesmo sendo maioria do eleitorado brasileiro e possuindo direitos políticos reconhecidos há mais de nove décadas, as mulheres seguem ocupando um percentual significativamente inferior de cadeiras legislativas, o que compromete a legitimidade representativa do regime democrático.

Esse cenário se repete de forma ainda mais evidente no âmbito do poder local, considerado o espaço mais próximo das demandas sociais e, portanto, teoricamente mais acessível à participação das mulheres. À luz do princípio da subsidiariedade horizontal, que valoriza a descentralização e atuação das instâncias mais próximas dos cidadãos na construção democrática, o poder local se apresenta como um espaço privilegiado para a democratização da política e a ampliação da participação feminina. Sua estrutura favorece respostas mais ágeis às demandas sociais e permite que a cidadania se exerça de modo mais direto e plural, em diálogo com as especificidades da comunidade.

Nesse contexto, torna-se essencial examinar os instrumentos normativos voltados à promoção da igualdade de gênero no sistema político. O Brasil instituiu, a partir da década de 1990, a política de cotas de candidaturas, estabelecendo um percentual mínimo de candidatas mulheres nos pleitos proporcionais. Contudo, passadas mais de duas décadas desde sua implementação, os resultados revelam que tal medida, embora necessária, é insuficiente. A lógica de cotas que atua exclusivamente na fase da candidatura não assegura, por si só, a eleição de mulheres, tampouco altera de forma substancial a composição dos parlamentos. A persistência de práticas partidárias excludentes, a distribuição desigual de recursos eleitorais, a violência política de gênero e a estrutura do sistema eleitoral de listas abertas compõem um quadro que limita a eficácia da política vigente.

Diante dessa realidade, surge como alternativa normativa o Projeto de Lei Complementar nº 112/2021 (Novo Código Eleitoral – Brasil, 2021), que propõe a reserva de cadeiras nos legislativos municipais para mulheres. Essa proposta inverte a lógica da cota de candidaturas e se aproxima de experiências internacionais que buscam garantir a presença efetiva de mulheres no parlamento, não apenas sua postulação.

Nesse contexto, a presente pesquisa busca responder o seguinte problema: diante da persistente sub-representação das mulheres nas câmaras municipais brasileiras, a proposta de reserva de cadeiras prevista no PLP 112/2021 constitui uma alternativa

normativa eficaz à política de cotas de candidaturas vigente, capaz de enfrentar as barreiras estruturais de gênero e propiciar uma paridade na política local? Para tanto, estabelece-se como objetivo geral analisar se a proposta de reserva de cadeiras para mulheres nas câmaras municipais, conforme o PLP 112/2021, configura uma alternativa normativa eficaz à política de cotas de candidaturas, com potencial para promover a paridade de gênero e fortalecer a democracia no âmbito do poder local.

A hipótese de pesquisa sustenta que a persistente sub-representação feminina nas câmaras municipais decorre da ineficácia estrutural da política de cotas de candidaturas, que se limita à promoção formal de candidaturas sem garantir resultados concretos. Assim, a adoção de um modelo de reserva de cadeiras, como o proposto pelo PLP 112/2021, constitui uma alternativa juridicamente legítima e politicamente necessária para corrigir esse desequilíbrio.

A relevância desta investigação reside na necessidade de repensar os mecanismos normativos voltados à promoção da igualdade política entre os gêneros, especialmente no âmbito do poder local, cuja composição influencia diretamente a formulação de políticas públicas inclusivas. A sub-representação feminina nos espaços de poder compromete a efetividade da democracia e nega às mulheres o exercício pleno da cidadania política. A política de cotas de candidaturas, vigente há mais de duas décadas, revelou-se insuficiente para alterar esse cenário de desigualdade, pois opera no campo das candidaturas, sem assegurar a ocupação efetiva das cadeiras legislativas.

O PLP 112/2021 altera essa lógica ao propor a reserva de assentos, o que representa uma mudança paradigmática no enfrentamento da desigualdade de gênero na política. Assim, a importância do presente trabalho reside na necessidade de repensar os instrumentos normativos voltados à inclusão de mulheres na política.

O desenvolvimento da pesquisa adota o método de abordagem dedutivo, partindo de referenciais teóricos e jurídicos sobre igualdade de gênero, democracia paritária e ações afirmativas, para então analisar a proposta normativa do PLP 112/2021. A pesquisa é qualitativa, com método de abordagem hermenêutico e procedimento analítico. Utiliza técnica de pesquisa bibliográfica e análise documental de legislações e dados estatísticos, especialmente aqueles produzidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referente às eleições municipais de 2024, com foco na atuação feminina em parlamentos municipais do Brasil.

Para alcançar a resposta à problemática proposta, a pesquisa foi organizada em torno de três objetivos específicos: (a) verificar se a esfera local pode potencializar a participação das mulheres nos espaços políticos de decisão, a partir de uma perspectiva

do princípio da subsidiariedade horizontal; (b) examinar os limites da política de cotas de candidaturas por gênero no Brasil à luz da persistente sub-representação feminina nas câmaras municipais, com base em dados empíricos e nas barreiras estruturais de gênero que condicionam a participação política local; (c) analisar a proposta do PLP 112/2021, avaliando seu potencial de concretizar a paridade de gênero nas câmaras municipais, os quais correspondem aos tópicos do artigo.

O poder local como espaço de fortalecimento da democracia e da inclusão feminina: uma leitura a partir do princípio da subsidiariedade

A presença feminina na política ainda é marcada por profundas desigualdades, apesar de o estado brasileiro já ter instituído a democracia. Essa assimetria também se visualiza no contexto local, onde o número de mulheres eleitas segue muito aquém da quantidade de candidatas, ainda que elas sejam a maioria dos eleitores e da população. Diante disso, tal disparidade não pode ser tratada somente como um problema estatístico, pois revela que a democracia vigente ainda se mostra seletiva e excludente.

Assim, a esfera local, em razão de sua proximidade com a realidade social, configura-se como um espaço privilegiado para fortalecer a cidadania e a participação ativa das mulheres na política. Partindo dessa constatação, o presente capítulo buscará verificar se o nível local pode potencializar a participação das mulheres nos espaços de decisão política, a partir de uma perspectiva do princípio da subsidiariedade horizontal.

O nível local é caracterizado pela descentralização do poder estatal, o que contribui para estreitar a relação entre a população e as decisões políticas, ao permitir que a formulação e a implementação de políticas públicas ocorram de forma mais próxima do cidadão. Nesse contexto, o município se apresenta como espaço privilegiado para a realização de ações voltadas à melhoria da qualidade de vida, uma vez que sua estrutura favorece respostas mais ágeis e adequadas às demandas sociais (Dowbor, 2016).

Segundo Dowbor (2016), o poder local ocupa posição central nos processos de descentralização, desburocratização e ampliação da participação cidadã, especialmente nos países em desenvolvimento, onde seu fortalecimento pode contribuir para equilibrar, ainda que de forma limitada, a concentração de poder nas mãos das elites nacionais e transnacionais. Embora não seja suficiente, o poder local constitui uma condição necessária para a consolidação da democracia, que deve começar no âmbito mais próximo da população.

Portanto, a importância do poder local é apontada por Dowbor (2016, p. 20):

[...] quando as decisões se tomam muito longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades. Assim, a dramática centralização do poder político e econômico que caracteriza a nossa forma de organização como sociedade leva, em última instância, a um divórcio profundo entre as nossas necessidades e o conteúdo do desenvolvimento econômico e social.

Assim, a democracia participativa e inclusiva exige mais do que a formalização de direitos, exige o fortalecimento do poder local como instância de participação ativa na política. Nesse contexto, é importante trazer à baila o princípio da subsidiariedade, principalmente na esfera horizontal responsável por teorizar a relevância do poder local. Tal princípio pode ser compreendido como um critério de organização social e política que determina que as decisões devam ser tomadas no nível mais próximo possível do cidadão (Cavalcanti, 2012).

Esse princípio pode ser dividido em vertical ou horizontal. O princípio da subsidiariedade vertical pode ser compreendido pela ideia de que as ações devem ser realizadas, preferencialmente, pela instância mais próxima da população. Assim, tudo aquilo que for possível de ser executado no âmbito do município deve ser atribuição deste; caso ele não tenha condições, cabe ao Estado intervir, e, na impossibilidade deste, à União. Da mesma forma, o protagonismo inicial é da própria sociedade, sendo a intervenção estatal justificada apenas quando ela não puder atuar por si. Essa lógica não se vincula à ideia de um Estado mínimo ou máximo, mas sim à noção de um Estado necessário, que atua de forma complementar e proporcional às demandas sociais (Cavalcanti, 2012).

Por sua vez, sob o ponto de vista horizontal, o princípio da subsidiariedade estabelece uma ampliação das competências municipais, haja vista que impõe um protagonismo do cidadão enquanto membro da sociedade, de modo que o espaço público passa a ser apossado por essa sociedade (Hermany, 2012).

Já para Cavalcanti (2012, p. 139-140):

A subsidiariedade horizontal refere-se à relação entre Estado, iniciativa privada e pessoas, em modo tal que entre o Estado, sociedade e mercado exista valorização e não prevaricação. O favorecimento, por parte do Estado, da iniciativa e responsabilidade da pessoa, das associações, da sociedade superando o dualismo público-privado, torna mais eficaz e pertinente o essencial papel do Estado. Porque a definição de "público" não é aquilo que pertence ao Estado, mas aquilo que contribui ao bem comum, ou seja, ao bem de todos.

Nesse viés, a subsidiariedade privilegia a soberania do indivíduo, ao passo que relaciona o diálogo e o cidadão, favorece a participação política por meio de promoções de uma comunicação pluralista que inclua as minorias. Assim, ao mesmo tempo que evidencia a importância das comunidades e do cidadão também preserva o papel do Estado enquanto responsável por garantir os avanços sociais (Hermany, 2012).

Desta feita, o princípio da subsidiariedade horizontal acaba por enaltecer a participação democrática no espaço local, principalmente porque fortalece o senso de pertencimento e a responsabilidade social, incentivando a participação ativa da população em razão da proximidade com as decisões políticas, o que resulta em diversos benefícios para a coletividade (Hermany, 2012).

Contudo, a democracia atualmente existente no Brasil é representativa, ou seja, exige a escolha de representantes que serão os responsáveis pela tomada das decisões políticas e públicas. Em contextos de democracia representativa, o fenômeno da representação acaba ganhando espaço na sociedade, pois é por meio dela que os cidadãos escolhem os representantes. Ainda que seja difícil encontrar um significado único e exato para a palavra representação, pois constitui um conceito complexo, historicamente construído e profundamente enraizado em disputas semânticas, institucionais e filosóficas. A elaboração do conceito moderno de representação política, embora etimologicamente consolidada em seus aspectos mais relevantes até o final do século XVII, prosseguiu em desenvolvimento no âmbito da teoria política a partir das transformações institucionais e sociais ocorridas nas grandes revoluções democráticas do final do século XVIII e, sobretudo, das lutas políticas e institucionais do século XIX. A palavra latina *repraesentare* gradualmente passou a ser utilizada em associação direta com a ideia de representação política, vinculando-se ao surgimento de novas formas de organização do poder (Pitkin, 2006).

Esse processo foi impulsionado por debates em torno da ampliação do sufrágio, da divisão dos distritos eleitorais, da proporcionalidade, da emergência dos partidos políticos e da redefinição das relações entre as funções legislativas e executivas. Tais transformações não apenas ampliaram o escopo institucional da representação, mas também geraram um expressivo corpo teórico, que buscou redirecionar o conceito à luz das exigências democráticas emergentes. Nesse sentido, a representação passou a ser concebida não apenas como uma técnica de governo, mas como um elemento estruturante das disputas em torno da legitimidade, da participação e da autoridade política nos regimes democráticos (Pitkin, 2006).

A concepção tradicional de representação política, centrada na afinidade de ideias entre representantes e representados, desconsidera a importância das identidades sociais de quem exerce o poder. Nesse sentido, uma pessoa pode se substituir por outra sem maiores dificuldades, o que dificulta a questão são as crenças políticas e as ideias dos representantes que devem corresponder à dos representados. Por isso, quando se trata da representação de grupos historicamente marginalizados, como as mulheres, não basta que

as pautas sejam refletidas, sendo necessário que estejam fisicamente presentes nos espaços de decisão. Desta feita, a representação adequada é aquela que reflete na composição dos órgãos legislativos, a diversidade existente na sociedade (Pitkin, 2006).

Em contextos de desconfiança histórica entre grupos e baixa legitimidade de fato, representantes que compartilham experiências e características com seus eleitores têm maior capacidade de estabelecer diálogo e traduzir demandas de forma precisa. No caso da representação política das mulheres, essa lógica se aplica diretamente: mulheres representantes tendem a compreender e priorizar, de maneira mais sensível, as pautas relacionadas ao seu grupo. No nível local, essa capacidade se intensifica, pois a proximidade com as comunidades favorece a comunicação direta e o fortalecimento de vínculos de confiança, em consonância com o princípio da subsidiariedade horizontal. Por isso, a escolha dos representantes políticos deve refletir proporcionalmente a composição da população representada, pois, a construção de uma democracia efetiva exige mais do que a concessão do direito ao voto e respeito às regras eleitorais, é necessário que haja uma participação ativa e equitativa de todos os grupos sociais, inclusive, das mulheres.

A preocupação com a escolha proporcional e equitativa dos representantes não deve ser pautada somente a nível nacional, merecendo preocupação também à nível local, espaço que favorece a ideia de pertencimento social e o desenvolvimento de uma política participativa (Hermany, 2012). Conforme estabelece Hermany (2012, p. 21): “[...] a subsidiariedade confere elementos para a soberania do indivíduo, pois aproxima o diálogo do cidadão, estimula a participação política, traz abertura para diálogos pluralistas e com as minorias”.

Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade horizontal está relacionado à ampliação da participação política no âmbito local, que deve representar de modo equitativo à população inserida nessa sociedade. Diante de um contexto no qual muitos grupos sociais são sub-representados politicamente, dentre as quais as mulheres, desponta a necessidade de criação de mecanismos que sejam capazes de expandir a presença desses grupos no espaço público e político. Como consequência, diversos Estados do mundo criaram ações afirmativas que visavam corrigir a baixa participação feminina na política, as chamadas cotas de gênero eleitorais. O Brasil também instituiu a política de cotas de gênero com a intenção de ampliar a inclusão das mulheres na política, inclusive, com aplicação também nos municípios.

À luz do que foi discutido, constata-se que o poder local, sustentado pelo princípio da subsidiariedade horizontal, oferece um terreno fértil para o fortalecimento da democracia e para a ampliação da participação política de grupos historicamente sub-representados,

especialmente as mulheres. Entretanto, para que essa potencialidade se traduza em representação efetiva, é imprescindível a adoção de mecanismos institucionais que enfrentem as desigualdades estruturais que limitam o acesso das mulheres aos espaços de poder. Nesse contexto, ganha relevo a análise da política de cotas de candidaturas por gênero no Brasil, particularmente em sua aplicação no âmbito municipal, onde se observa uma persistente disparidade entre a formal previsão normativa e os resultados eleitorais. O capítulo seguinte, portanto, se debruça sobre a eficácia desse modelo de ação afirmativa, investigando os fatores que comprometem sua efetividade e as razões pelas quais a sub-representação feminina persiste, mesmo diante de avanços legais.

A política de cotas de candidaturas e a persistente sub-representação feminina na política local

A inclusão de mulheres nos espaços de representação política tem sido uma das principais bandeiras do feminismo institucional nas últimas décadas. A conquista de direitos políticos pelas mulheres, embora formalmente reconhecida em diversos países, inclusive no Brasil, desde 1932, não foi suficiente para garantir sua presença proporcional nos parlamentos e câmaras legislativas. A participação política feminina, em que pese os avanços normativos, segue sendo marcada por desigualdades estruturais que atravessam o sistema partidário, o modelo eleitoral, os estereótipos de gênero e os entraves culturais (Miguel; Biroli, 2014).

Diante da desigualdade vivenciada pelas mulheres, diversos movimentos sociais passaram a lutar pelos direitos femininos, inclusive por maior participação política. Nesse contexto, destaca-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), que estabeleceu no artigo 7º que os Estados signatários deveriam eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres na vida política e pública. Isso incluía garantir às mulheres o direito ao voto em todas as eleições e referendos, o direito de se candidatar a cargos públicos, de participar da formulação e implementação de políticas públicas, de exercer funções públicas em qualquer esfera governamental, bem como de integrar organizações e associações não governamentais voltadas à vida política e pública (Leite, 2023).

Posteriormente, a Plataforma de Ação, acordada na Quarta Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher em Pequim em 1995, representou uma mudança global da situação da mulher. Até a realização da conferência as discussões envolviam a falta de recursos ou de vontade das mulheres atuarem na política, mas a partir de então, a atenção voltou-se para os mecanismos institucionais e culturais de exclusão que impedem as

mulheres de obter uma parcela igualitária das posições políticas, transferindo-se para as instituições a responsabilidade por enfrentar a sub-representatividade feminina (Dahlerup, 2006). A partir de então, os Estados membros assumiram a obrigação de erradicar a discriminação contra as mulheres e garantir a igualdade para com os homens.

A política de cotas de candidaturas por gênero no Brasil foi instituída, pela primeira vez, com a Lei nº 9.100 (Brasil, 1995) que estabeleceu o preenchimento de pelo menos 20% das candidaturas de cada partido político ou coligação com mulheres. Contudo, tal legislação regulamentava apenas as eleições municipais que seriam realizadas em 1996, aplicando-se somente ao âmbito municipal (Coneglian, 2020).

A legislação de 1995 foi revista, surgindo a Lei nº 9.504 (Brasil, 1997), com o propósito de ampliar a presença feminina na política institucional em nível municipal, estadual, distrital e federal. Originalmente, a norma previa que os partidos ou coligações deveriam reservar pelo menos 30% das candidaturas a um dos sexos. No entanto, a redação inicial ao utilizar o termo “reservar” não impunha o efetivo preenchimento das vagas, o que limitava significativamente seu alcance. Somente com a reforma promovida pela Lei n. 12.034 (Brasil, 2009), a cota passou a ter caráter obrigatório, exigindo-se o preenchimento mínimo de 30% e máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, o que decorreu da troca do termo “reservar” por “preencherá” (Coneglian, 2020).

Apesar disso, a eficácia da política de cotas de candidaturas vem sendo objeto de críticas, haja vista que a concessão do direito ao voto universalmente não foi suficiente para garantir às mulheres uma participação equitativa na política (Miguel; Biroli, 2014). O Brasil adota um modelo de cotas que incide sobre o processo de indicação de candidaturas e não sobre os resultados das eleições.

A política de cotas de candidaturas é compreendida como medida de ação afirmativa que determinam um percentual mínimo de representação de determinados grupos nos processos eleitorais, especialmente das mulheres. Essas cotas podem assumir diferentes formatos, como a definição de percentuais fixos (por exemplo, 30% ou 50%) ou a estipulação de limites máximos e mínimos para ambos os sexos, visando promover maior equilíbrio de gênero. Por meio das cotas de candidaturas os partidos políticos são forçados à recrutar uma porcentagem mínima de candidatas mulheres (Dahlerup, 2006).

Segundo Krook (2009, p. 191), as cotas legislativas são mais comuns em países em desenvolvimento, como os da América Latina, e em contextos pós-conflito, especialmente na África, Oriente Médio e Sudeste da Europa. Essas cotas, geralmente instituídas por reformas nas leis eleitorais ou constituições, distinguem-se das cotas partidárias por serem

de cumprimento obrigatório e impostas por decisão parlamentar a todos os partidos políticos, exigindo que uma determinada proporção de candidatas seja incluída nas listas:

As cotas legislativas consistem em previsões legais e, por conseguinte, cogentes e impositivas, direcionadas à apresentação de candidaturas pelos partidos políticos. Agem, nesse sentido, em momento prévio à escolha eleitoral, condicionando as candidaturas e as práticas partidárias de seleção.

O modelo de cotas adotado pelo Brasil não garante a inclusão de mulheres na política, mas somente a indicação de candidatas, o que significa que sua eficácia depende da ação voluntária dos partidos em apoiar candidaturas femininas viáveis. Nesse contexto, a insuficiência de investimento dos partidos políticos nas candidaturas de mulheres tem sido apontada como uma das principais causas da permanência da sub-representação feminina na política. Embora a legislação brasileira obrigue a destinação de uma porcentagem do fundo de campanha para as mulheres, muitas legendas partidárias desobedecem a essa obrigatoriedade (Leite, 2023).

Nessa perspectiva, a política de cotas surtiu efeitos para ampliar a quantidade de candidaturas femininas, mas é marcada pela inefetividade na eleição de mulheres. A partir dessa constatação, os partidos políticos passaram a ser considerados como um dos responsáveis por essa inefetividade, principalmente derivado do compromisso rarefeito das agremiações com a efetivação das cotas, evidenciado pela conduta dos dirigentes partidários no processo de recrutamento eleitoral. Em vez de fomentar candidaturas viáveis, com reais condições de disputa, os partidos tendem a tratar a exigência legal como uma formalidade burocrática, não como um instrumento de democratização do acesso aos espaços de poder (Araújo, 2016).

Outro fator que contribui para a permanência da sub-representatividade feminina, mesmo diante da política de cotas de candidaturas, é o sistema eleitoral proporcional com lista aberta vigente no Brasil. Apesar de permitir a eleição de múltiplos candidatos por distrito, esse modelo acentua a competição intrapartidária e individualiza a disputa, o que limita o papel dos partidos na construção de candidaturas coletivas. Essa dinâmica prejudica especialmente as mulheres, que já enfrentam desvantagens estruturais no acesso a recursos, apoio e visibilidade. Por essa razão, modelos de listas fechadas ou semiabertas são considerados mais favoráveis à presença feminina na política, pois permitem maior controle partidário sobre a ordenação das candidaturas e incentivam estratégias mais inclusivas (Araújo, 2016).

Nesse contexto, a efetividade das cotas de gênero depende diretamente do arranjo institucional em que são implementadas, sobretudo do tipo de lista adotado. As cotas

apresentam melhores resultados em sistemas de listas fechadas e são consideravelmente menos eficazes, ou até inócuas, em sistemas de listas abertas, como o brasileiro. Mesmo nos contextos de lista fechada, para que as cotas funcionem de maneira efetiva, é necessário que sejam acompanhadas de medidas complementares, como legislações mais rigorosas quanto ao cumprimento pelos partidos, regras de alternância de gênero na ordenação das listas e sanções eficazes nos casos de descumprimento das exigências legais (Araújo, 2016).

Ademais, não se pode desconsiderar a existência de barreiras estruturais derivadas da divisão sexual do trabalho, que criou uma separação entre o espaço público e o privado, atribuindo a esfera pública e civil aos homens e a esfera privada às mulheres. Além disso, essa divisão é responsável por estruturar o próprio mercado de trabalho, alocando homens, de forma predominante, nas ocupações profissionais e manufatureiras de maior remuneração, e mulheres nas ocupações de “colarinho rosa” e nos serviços domésticos, caracterizados por baixos salários (Miguel; Biroli, 2014).

A partir dessa divisão sexual do trabalho as mulheres acabam sofrendo com o acúmulo da dupla jornada o que impede que elas adquiram capital político, haja vista que ainda persiste a atribuição quase exclusiva às mulheres das responsabilidades pela criação dos filhos e pela realização do trabalho doméstico. Assim, a ausência de creches e de políticas públicas que viabilizem a conciliação entre a vida profissional e o cuidado com crianças pequenas impacta de forma desproporcional as mulheres na participação política, especialmente em contextos sociais em que a divisão de papéis de gênero ainda se baseia em concepções tradicionais sobre o que é considerado feminino e masculino (Miguel; Biroli, 2014).

Essas dinâmicas ajudam a explicar os dados empíricos que revelam a baixa presença de mulheres nas câmaras municipais brasileiras. Nas eleições municipais de 2024, as mulheres representaram apenas 6,89% das vereadoras eleitas no país, apesar de comporem mais de 52% do eleitorado. Esse dado evidencia à discrepância entre o número de candidaturas femininas registradas e o número de mulheres efetivamente eleitas, pois, embora os partidos cumpram formalmente a exigência dos 30% de candidatas, a quantidade de mulheres eleitas permanece muito aquém. Ademais, há uma assimetria profunda entre a proporção de mulheres na sociedade e sua presença nos espaços de representação política, o que demonstra a limitação da política de cotas existente no Brasil para propiciar uma paridade de gênero no ambiente político.

A análise dos limites da política de cotas de candidaturas permite concluir que a persistente sub-representação das mulheres não decorre da ausência de previsão legal, mas da fragilidade dos mecanismos institucionais para transformar a formalidade jurídica

em efetividade política (Araújo, 2016). Diante desse cenário, percebe-se que o modelo de cotas de candidaturas legislativas representa um avanço jurídico importante, ao reconhecer formalmente a desigualdade de gênero na política e buscar enfrentá-la por meio de medidas afirmativas. No entanto, sua aplicação limitada e a ausência de um compromisso institucional revelam que se trata de uma solução ainda insuficiente. A presença das mulheres candidatas não se traduziu em acesso equitativo às cadeiras legislativas, o que reforça a necessidade de repensar os mecanismos normativos de inclusão.

Como alternativa a esse modelo, cresce a defesa da implementação de cotas que garantam o resultado, especialmente por meio da reserva de cadeiras no legislativo, conforme previsto no PLP 112/2021. É nesse horizonte que se insere a proposta de reserva de cadeiras nos legislativos municipais, objeto de análise do próximo capítulo.

A política de cotas de reserva de cadeiras nos legislativos municipais brasileiros

A política de cotas eleitorais adotada pelo Brasil estabelece a obrigatoriedade de um percentual mínimo de 30% de candidatas femininas nos pleitos proporcionais, contudo, não há nenhuma garantia que as mulheres sejam efetivamente eleitas na mesma proporção. Os dados eleitorais brasileiros demonstram a ineficácia desse modelo de cotas, haja vista que a quantidade de mulheres eleitas permanece muito aquém ao número de candidatas. Diante dessa constatação, o debate sobre medidas de ação afirmativa voltadas à ampliação da representação feminina na política tem se intensificado nas últimas décadas, surgindo então adeptos à instituição de uma política de cotas reserva de cadeiras. Nesse contexto, o presente capítulo se dedicará a analisar a proposta do novo código eleitoral que pretende instituir a reserva de cadeiras para mulheres em eleições proporcionais, avaliando seu potencial para concretizar a paridade de gênero nas câmaras municipais.

A política de cotas de reserva de cadeiras também é chamada como cotas de assentos reservadas atuam de modo diverso da política adotada pelo Brasil, que opera no plano da oferta, a reserva de cadeiras atua diretamente no resultado das eleições, garantindo que um percentual mínimo de vagas seja efetivamente ocupado por mulheres. Essa distinção é fundamental: enquanto as cotas de candidaturas apenas asseguram a presença de mulheres na disputa eleitoral, a reserva de assentos objetiva assegurar a presença feminina nos espaços de deliberação política (Leite, 2023).

As cotas de assentos reservados normalmente são criadas por alterações legislativas ou constitucionais e se distinguem por estabelecerem mecanismos que asseguram, de forma efetiva, a presença de mulheres nos espaços legislativos. Essas

medidas podem se materializar por meio da delimitação de vagas exclusivamente destinadas a candidatas do sexo feminino, da criação de distritos que obrigatoriamente elejam uma mulher ou da fixação de percentuais de cadeiras a serem ocupadas por elas. Dentre as diferentes modalidades de cotas existentes, essa é a única que garante, de maneira concreta, a representação feminina, diferentemente de outras formas que apenas fomentam as candidaturas sem assegurar o resultado representativo (Dahlerup, 2006).

A reserva de assentos pode ser dividida em pelo menos quatro modalidades nos sistemas eleitorais proporcionais. O primeiro modelo refere-se à criação de um nível nacional específico para candidatas do sexo feminino ("*special nation-wide tier for female candidates only*"), podendo ser operacionalizado por meio de três variações: (i) a eleição de um número predefinido de mulheres oriundas de distritos especialmente designados para eleger exclusivamente mulheres, como ocorre em Ruanda, onde 24 províncias elegem representantes femininas por meio de colégios eleitorais próprios; (ii) a realização de eleições separadas para selecionar parlamentares do sexo feminino que representarão distritos de membro único, como implementado em Uganda; e (iii) a constituição de uma lista nacional composta integralmente por mulheres, como se observa no Marrocos e na Mauritânia, onde uma parcela dos assentos parlamentares é disputada apenas por mulheres, por meio de sistema proporcional de lista fechada (Dahlerup *et al.*, 2014).

O segundo modelo consiste na destinação de determinadas circunscrições eleitorais exclusivamente para mulheres ("*certain constituencies reserved for women only*"), organizadas de forma rotativa a cada ciclo eleitoral, como o adotado na Índia, onde, no nível subnacional, distritos específicos são reservados rotativamente a cada ciclo eleitoral. Já o sistema conhecido como "do melhor perdedor" (*best loser system*), reserva vagas parlamentares para candidatas que, embora não eleitas, obtiveram a maior votação percentual entre as mulheres em suas respectivas circunscrições, adotado na Jordânia, onde as 15 mulheres com melhor desempenho proporcional são alocadas às cadeiras reservadas (Dahlerup *et al.*, 2014).

Por fim, há modelos nos quais um número fixo de assentos é reservado para mulheres, sem necessidade de eleição direta, sendo esses lugares distribuídos proporcionalmente entre os partidos conforme seu desempenho nas urnas. Tal sistema é utilizado na Tanzânia, no Zimbábue e no Paquistão, nos quais os partidos políticos submetem previamente listas de candidatas ao órgão eleitoral, sendo posteriormente alocadas conforme o número de cadeiras conquistadas por cada legenda no Parlamento (Dahlerup *et al.*, 2014).

Essa modalidade de cotas teve os seus primeiros registros por volta de 1930 em países da África, Ásia e Oriente Médio (Krook, 2009). Atualmente, diversos países adotam, em nível nacional, mecanismos de cotas de assentos reservados, tanto em parlamentos unicamerais quanto nas câmaras baixas de sistemas bicamerais. Entre os exemplos estão Afeganistão, Haiti, Sudão do Sul e Uganda, cujos sistemas legislativos incorporam dispositivos formais que garantem um número mínimo de cadeiras para mulheres, contribuindo para a ampliação da representação feminina nos espaços institucionais de poder (Dahlerup, 2006).

Diversos países vêm implementando reservas de cadeiras como estratégia para acelerar a equidade de gênero nos parlamentos. Ruanda, é o caso emblemático de país com maior percentual de mulheres no Parlamento mundial, superando 60%, com a eleição de mulheres em proporção superior à exigida legalmente. Esse resultado mais expressivo decorre não apenas da adoção de cotas de assentos reservados, mas também da conjugação com um sistema proporcional de lista fechada, aliado a normas que exigem a colocação de candidatas em posições prioritárias nas listas partidárias, ampliando, assim, as chances reais de eleição (Krook, 2009).

Contudo, não se desconsidera casos de países como a Uganda e Tanzânia, onde verifica-se que a presença feminina nos cargos legislativos tende a se restringir ao número mínimo estabelecido pelas cotas legais, sem avanços significativos além do patamar reservado. Dessa forma, observa-se que o sistema eleitoral vigente, a organização interna dos partidos políticos e o diálogo de ambos com as cotas eleitorais de gênero importam mais do que o formato da reserva de vagas em si, sendo esses elementos determinantes para o alcance de resultados mais expressivos na representação política das mulheres (Krook, 2009).

Já no Brasil, o Projeto de Lei Complementar nº 112/2021 representa uma tentativa concreta de transição do modelo de cotas de candidaturas para o de reserva de cadeiras. De autoria da deputada federal Soraya Santos (Partido Liberal [PL/RJ]), o projeto teve o objetivo de sistematizar e consolidar a legislação eleitoral brasileira. Desde sua origem, o texto propôs atualizar e unificar regras sobre o processo eleitoral, os direitos políticos e o funcionamento dos partidos, incorporando princípios constitucionais de igualdade, transparência e inclusão política.

No que se refere à participação feminina, o projeto traz desde os primeiros artigos uma preocupação explícita com a equidade de gênero. No texto original, o artigo 4º, por exemplo, assegura que o Estado deve garantir às mulheres “igualdade de oportunidades e tratamento, não discriminação e equidade no acesso às instâncias de representação

política”. Essa diretriz principiológica foi fundamental para embasar as proposições posteriores sobre ações afirmativas.

A tramitação da matéria passou por diversas fases, com pareceres favoráveis da relatoria nas comissões temáticas da Câmara dos Deputados. Após tramitar nas comissões da Câmara, o texto foi aprovado em setembro de 2021 e, em seguida, remetido ao Senado Federal para deliberação. No Senado, a matéria foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), sendo atribuída a relatoria ao senador Marcelo Castro (Movimento Democrático Brasileiro [MDB/PI]). Coube a ele elaborar parecer sobre o projeto aprovado na Câmara, o que resultou na apresentação de um texto substitutivo com alterações substanciais.

Dentre as principais inovações introduzidas no substitutivo, destaca-se a inclusão do mecanismo de reserva mínima de 20% de cadeiras para mulheres nas eleições proporcionais, abarcando as Câmara dos Deputados, às Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais, propondo a instituição de uma política de reserva de cadeiras no Brasil por meio do artigo 145, § 1º, do novo Código Eleitoral (Andrada; Pontes; Quirino, 2025).¹ Portanto, o texto do substitutivo, já aprovado

¹ Art. 145. A distribuição das cadeiras para a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais será feita pelo sistema proporcional, em 3 (três) fases, conforme as regras estabelecidas nos arts. 146 a 151.

§ 1º No mínimo 20% (vinte por cento), desprezada a fração, se menor do que meio ou arredondando-se para o número inteiro subsequente se igual ou superior, das cadeiras da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais serão preenchidas por mulheres, observado o disposto no § 7º.

§ 2º Não sendo preenchido o percentual mínimo de cadeiras a que se refere o § 1º, serão efetuadas substituições de candidatos do gênero masculino por candidatas do gênero feminino, no âmbito interno de cada partido, excetuada a hipótese do § 5º.

§ 3º O procedimento a que se refere o § 2º:

I – terá início nas cadeiras distribuídas na fase das sobras e será realizado pela substituição do candidato do gênero masculino contemplado com a última vaga pela candidata mais votada do mesmo partido, exceto se:

a) a vaga já tiver sido preenchida por uma mulher, hipótese na qual a substituição deverá ocorrer na vaga anteriormente distribuída e inicialmente preenchida por um candidato do gênero masculino; ou

b) não houver candidata que tenha obtido votação nominal em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, hipótese na qual o partido perderá a vaga inicialmente obtida, que será redistribuída pelo critério das maiores médias a outro partido que disponha de candidatas não eleitas que tenham obtido a referida votação nominal mínima individual;

II – será realizado mediante a dispensa da votação individual mínima referida caso não haja candidatas que tenham preenchido essa exigência.

III – deverá ser repetido com relação à vaga imediatamente anterior àquela em que tiver havido a substituição até que seja alcançado o percentual mínimo de cadeiras previsto no § 1º.

§ 4º Caso tenham sido efetuadas todas as substituições nas vagas das sobras e o percentual mínimo de cadeiras previsto no § 1º não tenha sido alcançado, as substituições passarão a ocorrer nas vagas distribuídas pelo quociente partidário, iniciando-se pelo partido cujo candidato a ser substituído tenha obtido a menor votação nominal, observado o procedimento previsto no § 3º.

§ 5º A substituição e a eventual perda de vaga a que se referem os §§ 2º a 4º não atingirá os partidos e federações que tenham elegido, para o respectivo cargo, candidatas mulheres em percentual igual ou superior a 20% (vinte por cento) dos respectivos candidatos eleitos, observando-se a regra do § 1º no tocante à fração.

pela Comissão Especial, incorpora a previsão de reserva de cadeiras para mulheres diretamente no regime jurídico da representação proporcional.

A proposta prevê a reserva pelo prazo de vinte anos, contados a partir do primeiro pleito subsequente à vigência da lei. O modelo de reserva de cadeiras previsto no PLP nº 112/2021 adota um procedimento de intervenção mínima nos resultados eleitorais, acionado apenas quando o percentual de 20% de mulheres eleitas não for alcançado de forma espontânea. O processo desenvolve-se em quatro fases sucessivas: na Fase 1, realiza-se a substituição, nas vagas distribuídas na fase das sobras, do último candidato homem eleito pela candidata mais votada do mesmo partido que tenha obtido, no mínimo, 10% do quociente eleitoral, sob pena de perda da vaga e redistribuição a outra agremiação; na Fase 2, a substituição estende-se às vagas conquistadas pelo quociente partidário, iniciando pelo candidato masculino com menor votação nominal; na Fase 3, suprime-se a exigência do patamar mínimo de votação individual de 10% para a candidata substituta; e, por fim, na Fase 4, caso persista o descumprimento da cota mínima, as eleições serão anuladas e um novo pleito deverá ser convocado no prazo máximo de sessenta dias. Ressalte-se que partidos ou federações que já tenham alcançado o percentual mínimo legal de mulheres eleitas não serão afetados pelo procedimento.

A medida, portanto, rompe com o modelo anterior de cotas de candidaturas e inaugura, no Brasil, uma política afirmativa que incide sobre o resultado das eleições proporcionais, com potencial concreto de reverter a sub-representação de gênero no parlamento. Importa observar que o dispositivo foi inserido em um contexto de revisão ampla da legislação eleitoral e não como proposta isolada. Essa estratégia legislativa pode ser interpretada como uma forma de viabilizar politicamente a aprovação de uma medida que, em outros momentos, encontrou resistência quando tramitou de forma autônoma. Assim, a reserva de vagas foi apresentada como parte de uma reforma mais ampla e integrada, o que contribuiu para sua aceitação no relatório final da comissão.

A proposta brasileira de instituição de uma política de cotas se amolda a quarta modalidade criada por Dahlerup *et al.* (2014), pois pretende a reserva de um número fixo de cadeiras que deverão ser obrigatoriamente preenchidas por mulheres. A adoção dessa medida nos parlamentos proporcionais representa uma mudança significativa no

§ 6º O candidato substituído nos termos dos §§ 2º a 4º deverá assumir a posição de suplente e ser posicionado de acordo com o número de votos que tenha recebido.

§ 7º Serão consideradas nulas as eleições caso não seja preenchido o percentual previsto no § 1º após a adoção dos procedimentos previstos nos §§ 2º a 4º, hipótese na qual o órgão competente da Justiça Eleitoral, no prazo de até 30 (trinta) dias, marcará a data e publicará o calendário para a nova eleição, que deverá ocorrer no prazo de até 60 (sessenta) dias dessa publicação.

tratamento jurídico da sub-representação feminina na política brasileira. Diferentemente das cotas de candidaturas, cuja eficácia tem sido reiteradamente questionada diante de sua baixa capacidade de alterar substantivamente a composição dos legislativos, a reserva de assentos incide diretamente sobre o resultado eleitoral, garantindo que um número mínimo de mulheres seja efetivamente eleito.

Ao estabelecer percentuais obrigatórios de ocupação e prever a substituição de candidatos eleitos do gênero masculino por candidatas, caso a meta mínima não seja alcançada, a medida rompe com o modelo meramente simbólico das ações afirmativas anteriores e avança em direção à transformação estrutural do sistema político. Nesse contexto, a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 112/2021 representa um avanço significativo na consolidação de uma democracia mais representativa e inclusiva no Brasil. A instituição da reserva de cadeiras nas câmaras municipais, incide diretamente nos resultados eleitorais, assegurando que mulheres passem a integrar efetivamente os órgãos legislativos, não apenas como candidatas simbólicas, mas como protagonistas da deliberação democrática, capazes de influenciar políticas públicas e fortalecer a cidadania de forma substantiva.

A aplicação da política afirmativa de reserva de assentos inclusive nos legislativos locais, o projeto respeita a autonomia municipal, mas também responde à necessidade de promover a equidade de gênero de forma capilarizada, considerando que a sub-representação feminina se manifesta de modo ainda mais agudo no nível municipal. Essa diretriz normativa contribui para a concretização do princípio da subsidiariedade horizontal, em que os municípios são reconhecidos não apenas como unidades administrativas, mas como espaços políticos legítimos de exercício da cidadania. A aplicação do mecanismo em todos os níveis da federação garante a paridade de gênero nos espaços políticos.

A Secretaria da Mulher e o Observatório Nacional da Mulher na Política realizou levantamento acerca dos efeitos práticos esperados pela proposta legislativa, com base nos resultados das eleições de 2022 e 2024, indicando um potencial aumento na representação feminina. De natureza probabilística, o exercício comparativo revelou que, caso a norma estivesse vigente à época, o percentual de vereadoras eleitas em 2024 passaria de 18,22% para 24,68% (acréscimo de 6,46%), o de deputadas estaduais/distritais em 2022 subiria de 18,04% para 21,53% (3,49%), e o de deputadas federais em 2024, de 17,74% para 22,42% (4,68%), resultando, respectivamente, em aumentos de 35,45%, 19,34% e 26,38% no número total de mandatos ocupados por mulheres (Andrada; Pontes; Quirino, 2025).

Em números absolutos, isso representaria a eleição adicional de 3.770 vereadoras, 37 deputadas estaduais/distritais e 24 deputadas federais. Ressalte-se que, em razão das

regras de arredondamento, o percentual efetivo na Câmara dos Deputados poderia alcançar aproximadamente 22,4%. Observou-se ainda que, para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara Distrital, o percentual mínimo seria atingido exclusivamente por meio de substituições nas vagas das sobras, sem impacto nas cadeiras obtidas pelo quociente partidário; já nas Câmaras Municipais, em 114 municípios haveria necessidade de substituição também nas vagas do quociente partidário (Andrada; Pontes; Quirino, 2025).

Assim, a partir do momento que torna obrigatória a reserva de cadeiras para mulheres, a medida normativa possui elevado potencial para enfrentar as barreiras estruturais de gênero que historicamente limitam o acesso das mulheres aos espaços de poder político. Ao garantir um percentual mínimo de assentos efetivamente ocupados por mulheres, essa proposta rompe com a lógica meritocrática formal, que ignora essas desigualdades, e inaugura uma dinâmica institucional mais inclusiva, capaz de gerar transformações efetivas na cultura política local.

Nesse viés, para além da aprovação da reserva de cadeiras, as demais disposições do Novo Código Eleitoral, que buscam criar um ambiente mais favorável à presença feminina nos espaços políticos, como a distribuição equitativa dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), a destinação proporcional do tempo de propaganda eleitoral gratuita e a obrigatoriedade de alternância de gênero nas listas partidárias são essenciais para concretizar o ingresso e a permanência das mulheres no espaços políticos.

No entanto, é fundamental reconhecer que a simples aprovação da reserva de assentos não é suficiente para garantir, de forma estrutural e duradoura, a superação da sub-representação feminina. Sem políticas complementares de incentivo, formação política, fortalecimento de lideranças e enfrentamento às violências simbólicas e institucionais que atingem as mulheres na política, há o risco de que a reserva legal se torne um teto de vidro, um limite fixo que, ao invés de impulsionar a equidade, cristalize a participação feminina em patamares mínimos.

Considerações finais

A presente pesquisa teve como objeto de análise a sub-representação feminina nas câmaras municipais brasileiras, investigando a eficácia da política de cotas de candidaturas vigente e avaliando se a proposta de reserva de cadeiras prevista no Projeto de Lei Complementar nº 112/2021 (Novo Código Eleitoral) se apresenta como alternativa normativa capaz de enfrentar as barreiras estruturais de gênero e promover a paridade na

política local. Para alcançar tal propósito, adotou-se o método dedutivo, com base em revisão bibliográfica, documental e análise normativa, partindo de referenciais teóricos sobre democracia, representação, ações afirmativas e igualdade substancial.

O estudo demonstrou que, embora o Brasil possua um marco normativo que reconhece formalmente a igualdade entre os gêneros e preveja cotas de candidaturas desde 1997, a participação efetiva das mulheres nos parlamentos, especialmente no nível municipal, continua limitada. Nesse cenário, estabeleceu-se como problema de pesquisa a seguinte indagação: diante da persistente sub-representação das mulheres nas câmaras municipais brasileiras, a proposta de reserva de cadeiras prevista no PLP 112/2021 constitui uma alternativa normativa eficaz à política de cotas de candidaturas vigente, capaz de enfrentar as barreiras estruturais de gênero e propiciar uma paridade na política local?

Para responder a essa pergunta, o artigo foi desenvolvido em três capítulos, cada qual orientado por um objetivo específico. No primeiro capítulo, buscou-se analisar o poder local como espaço de fortalecimento da democracia e da inclusão feminina, a partir do princípio da subsidiariedade horizontal. Constatou-se que a esfera local, pela proximidade com a realidade social, é espaço privilegiado para o exercício da cidadania ativa, sendo estratégica para fomentar a participação política de grupos sub-representados, como as mulheres. Nesse contexto, destacou-se que a ampliação da presença feminina nas câmaras municipais não é apenas uma questão de justiça, mas condição necessária à consolidação de uma democracia plural e representativa.

No segundo capítulo, examinou-se a política de cotas de candidaturas por gênero adotada no Brasil, com foco em sua aplicação no nível municipal. Concluiu-se que, apesar dos avanços formais, esse modelo possui limitações estruturais, como o foco apenas na fase das candidaturas, a ausência de mecanismos de fiscalização eficazes, o descumprimento da distribuição equitativa de recursos e a resistência dos partidos políticos em apoiar candidaturas femininas viáveis. Além disso, identificou-se que o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, vigente no Brasil, desfavorece a eleição de mulheres, evidenciando que as cotas de candidaturas, embora simbólicas, não garantem presença efetiva nos espaços de poder.

O terceiro capítulo se debruçou sobre a análise do PLP 112/2021 (Novo Código Eleitoral), que propõe a reserva de cadeiras nos legislativos proporcionais, incluindo as câmaras municipais. Constatou-se que essa proposta rompe com a lógica das cotas de candidaturas, atuando diretamente sobre o resultado eleitoral, o que representa uma mudança paradigmática no enfrentamento da desigualdade de gênero. A análise do texto

legal e das experiências internacionais demonstrou que o modelo de assentos reservados possui maior capacidade de garantir presença feminina concreta, desde que acompanhado de medidas complementares, como distribuição equitativa de recursos, tempo de propaganda, alternância de gênero nas listas e políticas de formação e proteção de lideranças femininas.

Os resultados alcançados permitem reafirmar a hipótese inicial: a sub-representação feminina decorre, em grande medida, da ineficácia estrutural das cotas de candidaturas, e a reserva de cadeiras, conforme prevista no PLP 112/2021, constitui alternativa juridicamente legítima e politicamente necessária para a democratização substantiva dos espaços legislativos locais.

Diante dos resultados apresentados, é possível afirmar que o objetivo geral da pesquisa foi atingido, pois a análise demonstrou que a reserva de cadeiras proposta pelo PLP 112/2021 (Novo Código Eleitoral) configura uma alternativa normativa mais eficaz do que a política de cotas de candidaturas atualmente vigente. Assim, foi possível constatar que a política de reserva de cadeiras representa um instrumento com maior potencial transformador, na medida em que atua diretamente sobre os mecanismos de exclusão que perpetuam a desigualdade de gênero nos parlamentos, especialmente no nível local. A sua adoção viabiliza uma participação mais equitativa, fortalece a democracia e concretiza o princípio da igualdade substancial.

A instituição da reserva de cadeiras para mulheres no âmbito do poder local reveste-se de especial importância, pois nas câmaras municipais a sub-representação feminina é aguda e persistente. Sendo o espaço político mais próximo da população, o poder local possui enorme potencial para fomentar a participação cidadã e transformar realidades sociais por meio da formulação de políticas públicas sensíveis às desigualdades de gênero. Nesse contexto, garantir a presença equitativa de mulheres nos legislativos municipais não apenas contribui para a correção de distorções históricas, mas também assegura que as demandas específicas das mulheres sejam efetivamente representadas e consideradas nos processos decisórios. Assim, a reserva de cadeiras no nível municipal atua como mecanismo de democratização substantiva, ampliando o pluralismo e fortalecendo o exercício da cidadania feminina no espaço público local.

Como proposição concreta para o enfrentamento da sub-representação feminina, destaca-se a urgência da aprovação do PLP 112/2021. A instituição da reserva de cadeiras para mulheres deve ser compreendida não apenas como ação afirmativa transitória, mas como instrumento estrutural de democratização do poder. Tal política contribui para romper com a

lógica de exclusão histórica das mulheres e para garantir que elas tenham presença institucional efetiva nos espaços decisórios. No entanto, para que a reserva de cadeiras não se converta em um teto de vidro, é fundamental que seja acompanhada de outras medidas inclusivas, como a destinação equitativa de recursos de campanha, estratégias de capacitação política, proteção contra a violência de gênero na política e revisão do sistema eleitoral.

A presente pesquisa não pretendeu esgotar a temática, mas sim tecer linhas iniciais de reflexão que poderão ser aprofundadas em estudos futuros. O tema da sub-representação feminina no poder local, especialmente no contexto brasileiro, é complexo, multifatorial e em constante transformação. Há necessidade de investigações adicionais que explorem, por exemplo, os impactos concretos da adoção de reservas de cadeiras em diferentes municípios, a percepção dos eleitores sobre tais medidas e a eficácia da implementação legislativa nos marcos do novo Código Eleitoral. Nesse sentido, a continuidade dos estudos é essencial para a consolidação de uma agenda política verdadeiramente democrática, plural e inclusiva, que efetivamente contemple a participação equitativa de mulheres no exercício do poder local.

Como citar este artigo:

ABNT

HERMANY, Ricardo; MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; ALVES, Naiara Volz. Reserva de cadeiras no legislativo municipal à luz do princípio da subsidiariedade horizontal: uma alternativa à política de cotas de candidaturas para mulheres?. *Passagens rev. int. hist. pol. e cult. jur.*, Niterói, v. 18, n. 2, p. 174-198, maio-ago. 2026. <https://doi.org/10.15175/7fbd5e67>

APA

Hermany, R., Machado, B. R. S., & Alves, N. V. (2026). Reserva de cadeiras no legislativo municipal à luz do princípio da subsidiariedade horizontal: uma alternativa à política de cotas de candidaturas para mulheres?. *Passagens rev. int. hist. pol. e cult. jur.*, 18(2), 174-198. <https://doi.org/10.15175/7fbd5e67>

Copyright:

Copyright © 2026 Hermany, R., Machado, B. R. S., & Alves, N. V. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

Copyright © 2026 Hermany, R., Machado, B. R. S., & Alves, N. V. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

Editora responsável pelo processo de avaliação:

Gizlene Neder

Fontes

ANDRADA, Bonifacio José Suppes de; PONTES, Roberto Carlos Martins; QUIRINO, Luís Jivago de Assis. *Nota Técnica nº 8 – Novo Código Eleitoral e a participação feminina na política*. Brasília: Câmara dos Deputados; Secretaria da Mulher; Observatório Nacional da Mulher na Política. 2025. Disponível em: <https://bit.ly/42OgP6U>. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/12034.htm. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2021. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149849>. Acesso em: 4 ago. 2025.

Referências

ARAÚJO, Clara. Valores e desigualdade de gênero: mediações entre participação política e representação democrática. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 16, n. 2, e36, abr. 2016. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.2.23143>

CAVALCANTI, Thais Novaes. *O direito à promoção das capacidades da pessoa e o princípio da subsidiariedade: uma necessária compreensão do papel do Estado*. 2012. 176 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade Paulista de Direito, Departamento de Direito do Estado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5938>

CONEGLIAN, Olivar. *Eleições: radiografia da Lei 9.504/1997*. 11. ed. Curitiba: Juruá, 2020.

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

DAHLERUP, Drude *et al.* *Atlas of electoral gender quotas*. [s.l.]: IDEA, Inter-Parliamentary Union, Stockholm University, 2014.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. Imperatriz: Ética, 2016.

HERMANY, Ricardo. *Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

KROOK, Mona Lena. *Quotas for women in politics: gender and candidate selection reform worldwide*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.

LEITE, Lívia Maria Firmino. *A representatividade das mulheres na política brasileira e a (des) necessidade de uma política pública de cotas por reserva de cadeiras para equilíbrio da democracia representativa*. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2023. <http://hdl.handle.net/11624/3552>

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200003>