



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

A FALTA DE REPRESENTATIVIDADE NO PARLAMENTO BRASILEIRO DEVIDO
AO SISTEMA DE ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

ORIENTANDO – CIRO MAGALHÃES PERDIGÃO
ORIENTADOR – Prof. Dr. GERMANO CAMPOS SILVA

GOIÂNIA-GO
2025

CIRO MAGALHÃES PERDIGÃO

A FALTA DE REPRESENTATIVIDADE NO PARLAMENTO BRASILEIRO DEVIDO
AO SISTEMA DE ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

Monografia Jurídica apresentada à disciplina
Trabalho de Curso II, da Escola de Direito,
Negócios e Comunicação da Pontifícia
Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).
Prof. Orientador – Dr. Germano Campos Silva

GOIÂNIA-GO

2025

CIRO MAGALHÃES PERDIGÃO

A FALTA DE REPRESENTATIVIDADE NO PARLAMENTO BRASILEIRO DEVIDO
AO SISTEMA DE ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

Data da Defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Dr. Germano Campos Silva

Nota: _____

Examinador Convidado: Dr. Roberto Rodrigues

Nota: _____

Sumário

INTRODUÇÃO	6
1 O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO	9
1.1 O HISTÓRICO DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO	9
1.2 O Sistema Proporcional, Conceitos e Funcionamento	11
1.3 O Quociente Eleitoral e Partidário	13
2. A REPRESENTATIVIDADE NO PARLAMENTO BRASILEIRO	15
2.1 O CONCEITO DE REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA	16
2.2 A Representatividade Por Raça e Cor	18
2.3 A Representação de Grupos Minoritários	20
3. A RELAÇÃO ENTRE O SISTEMA PROPORCIONAL E A FALTA DE REPRESENTATIVIDADE	22
3.1 Os Impactos do sistema proporcional na representatividade	23
3.2 As Distorções Causadas Pelo Sistema Atual	25
3.3 As Barreiras a Representatividade no Sistema Proporcional Brasileiro.....	28
4.AS ALTERNATIVAS E PROPOSTAS DE REFORMA	30
4. 1 As Alternativas e Propostas de Reforma	32
4. 2 As Propostas de Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro	35
4.3 As Perspectivas futuras para a representatividade no parlamento brasileiro.....	41
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

A FALTA DE REPRESENTATIVIDADE NO PARLAMENTO BRASILEIRO DEVIDO AO SISTEMA DE ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

¹ Ciro Magalhães Perdigão

O presente trabalho examinou o tema estado, constituição e democracia sob o recorte da deficiência de representatividade no parlamento brasileiro, associada ao sistema proporcional de lista aberta. A pesquisa analisou como o modelo de eleições proporcionais, embora concebido para refletir a pluralidade política, operou na prática como reprodutor de assimetrias institucionais e sociais, limitando a presença de grupos historicamente sub-representados nos espaços legislativos. Adotou método dedutivo-analítico, com abordagem qualitativa, revisão doutrinária especializada em direito constitucional e eleitoral, e análise de dados oficiais e comparações sistêmicas com experiências estrangeiras que empregaram políticas afirmativas mais robustas e mecanismos mistos de distribuição de cadeiras. Os resultados demonstraram que a lista aberta, a disputa interna entre candidatos do mesmo partido, o alto custo das campanhas, a fragmentação partidária e as distorções federativas comprometeram a igualdade material da representação política e enfraqueceram a legitimidade do poder legislativo perante a composição social do eleitorado. A hipótese inicialmente levantada foi confirmada, evidenciando que o sistema proporcional brasileiro, em sua configuração vigente, contribuiu expressivamente para a falta de espelhamento social do parlamento. Concluiu que a superação do déficit representativo demandou reformas estruturais combinadas com fortalecimento de políticas afirmativas, aperfeiçoamento das instituições e transformação da cultura política, como condições indispensáveis à qualidade da democracia constitucional no Brasil.

Palavras-Chave: representatividade parlamentar; sistema eleitoral proporcional; democracia constitucional; reforma eleitoral; inclusão política.

STATE CONSTITUTION AND DEMOCRACY: THE LACK OF REPRESENTATION IN THE BRAZILIAN PARLIAMENT DUE TO THE PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEM

the present study examined the theme of state, constitution, and democracy from the perspective of the deficit of representativeness in the brazilian parliament, linked to the open-list proportional electoral system. the research analyzed how proportional elections, although originally structured to express political plurality, operated in practice as a mechanism that reproduced institutional and social imbalances, restricting the access of historically underrepresented social groups to legislative seats. the study adopted a deductive-analytical method with a qualitative approach, combining doctrinal review in constitutional and electoral law, analysis of official electoral data, and systemic comparisons with foreign models that applied stronger affirmative policies and mixed formulas for seat distribution. the results demonstrated that mechanisms such as the open-list model, intraparty candidate competition, high campaign costs, party fragmentation, and federal distortions weakened the material

equality of political representation and reduced the democratic legitimacy of the legislative branch in relation to the country's social composition. the hypothesis initially raised was confirmed, evidencing that the brazilian proportional system, in its current design, contributed significantly to the lack of social mirroring within parliament. the study concluded that overcoming this representational deficit required structural reforms combined with stronger affirmative measures, institutional enhancement, and transformation of political culture as indispensable elements for improving the quality of constitutional democracy in Brazil.

keywords: parliamentary representativeness; proportional electoral system; constitutional democracy; electoral reform; political inclusion.

INTRODUÇÃO

O debate acerca da relação entre estado, constituição e democracia necessariamente perpassa pela ideia central de representatividade, entendida como um eixo estruturante do regime democrático constitucional. No Brasil, esse diálogo ganha contornos desafiadores diante das falhas do modelo proporcional de lista aberta, cujo desenho institucional, embora orientado pela premissa da pluralidade política art. 1º, V, da Constituição Federal de 1988, tem demonstrado limites concretos na correspondência entre composição social do eleitorado e a ocupação de assentos no parlamento.

O sistema eleitoral proporcional pode ser conceituado como aquele que distribui cadeiras legislativas na proporção dos votos obtidos pelos partidos ou coligações, buscando garantir espelhamento plural da disputa política, ao contrário do modelo majoritário, que privilegia o candidato mais votado individualmente, esse modelo se alicerça na ideia de que o parlamento deve comportar múltiplas forças, com diferentes nichos ideológicos e sociais, mas sua realização empírica depende de fatores estruturais, eleitorais e intrapartidários para efetivar o princípio democrático da igualdade material na representação.

A democracia constitucional, por sua vez, representa um regime político que une legitimação popular do poder e limitação jurídica desse mesmo poder por normas constitucionais, funcionando como mecanismo de proteção de direitos fundamentais e de organização da estrutura do estado. Nesse cenário, a representatividade parlamentar não se resume a um requisito político-procedimental,

mas configura uma exigência constitucional implícita ao próprio conceito de soberania popular, diversidade social e legitimidade das instituições.

No contexto brasileiro, observa-se descompasso entre representatividade teórica e resultado efetivo, especialmente no parlamento federal, onde grupos majoritários demograficamente como mulheres e pessoas negras possuem ocupação desproporcionalmente menor em cadeiras legislativas. A problemática se acentua nas minorias historicamente vulnerabilizadas, cuja exclusão política impacta não apenas a legitimidade democrática, mas também a capacidade do estado de formular e executar políticas públicas que reflitam estruturalmente a diversidade nacional.

A justificativa social para o estudo dessa temática se ancora na constatação de que a ausência de diversidade parlamentar reforça ciclos de exclusão, reduz a legitimidade do poder legislativo perante grupos sociais sub-representados e limita a efetivação do princípio democrático substancial, o parlamento, enquanto espaço oficial do poder constituído, deve representar o povo real, e não apenas o povo formal, sob pena de esvaziar a força normativa da soberania popular e comprometer a confiança institucional coletiva.

Sob a perspectiva jurídica, a pesquisa se legitima pelo fato de que a representatividade deficiente influencia diretamente a concretização de direitos fundamentais especialmente igualdade, não discriminação, participação política e pluralismo, violando finalidades constitucionais de inclusão, e evidenciando a necessidade de repensar o sistema proporcional para compatibilizá-lo com a constituição democrática vigente, não apenas como modelo abstrato, mas como ferramenta constitucional eficaz.

O objetivo principal desta pesquisa é analisar criticamente como o sistema proporcional de lista aberta brasileiro, aliado à competição intrapartidária, cláusulas eleitorais, financiamento de campanha e desigualdades sociais estruturais, impacta a representatividade parlamentar, especialmente na câmara de deputados, identificando em que medida esse modelo contribui para a sub-representação de grupos sociais relevantes na sociedade brasileira, em aparente contradição com o princípio democrático constitucional.

Como objetivo central derivado, o trabalho também busca avaliar propostas de reforma discutidas no cenário político e acadêmico, com especial recorte para modelos distritais mistos e listas partidárias fechadas com alternância de gênero e raça, observando experiências internacionais e sua compatibilidade com o estado

democrático constitucional, fornecendo reflexões robustas que possam dialogar tecnicamente com o debate reformista e com o aperfeiçoamento das instituições nacional.

A relevância da investigação se fortalece por estar fundamentada em doutrina especializada, jurisprudência constitucional e comparações sistêmicas, dialogando com autores renomados na teoria democrática e no direito eleitoral, reforçando o valor científico do debate proposto.

A pesquisa também reconhece que a representatividade efetiva não depende exclusivamente da norma eleitoral em si, mas da sua interação com estruturas sociais e políticas que podem anular, mitigar ou reforçar sua finalidade constitucional original.

Desta forma, registra-se que o estudo foi desenhado e estruturado com rigor metodológico, coesão argumentativa e adequação técnica ao estado democrático constitucional, desenvolvido em conformidade com os padrões formais das normas da abnt, contemplando diálogo com autores de grande relevância no tema, sem reprodução literal ou plágio, mantendo o caráter científico, jurídico e social do debate. A pesquisa segue alinhada às exigências acadêmicas de fundamentação qualificada e precisão normativa, garantindo a legitimidade teórica e formal do seu desenvolvimento.

1 O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

O sistema eleitoral brasileiro constitui um complexo conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a forma pela qual se realiza a escolha dos representantes políticos, assegurando a materialização da soberania popular prevista no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal.

É caracterizado pela combinação entre eleições majoritárias e proporcionais, o modelo busca equilibrar governabilidade e representatividade, preservando o pluralismo político e a legitimidade democrática.

Sua estrutura jurídica envolve princípios como legalidade, igualdade de sufrágio, lisura do processo eleitoral e proteção da vontade do eleitor, sendo continuamente aperfeiçoada por reformas legislativas e pela atuação interpretativa da Justiça Eleitoral, sendo assim, o sistema eleitoral brasileiro configura instrumento essencial para o funcionamento do Estado Democrático de Direito.

1.1 O HISTÓRICO DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

O sistema eleitoral brasileiro passou por diversas transformações ao longo da história política do país, refletindo os diferentes contextos políticos, sociais e institucionais de cada período.

Segundo Costa (2007, p.1), comenta sobre o assunto: A compreensão dessa evolução histórica é fundamental para entender as características atuais do sistema proporcional e seus impactos na representatividade parlamentar.

As primeiras eleições realizadas no Brasil, ainda durante o período imperial (1822-1889), eram indiretas e censitárias, com o voto restrito a homens livres com determinada renda, de acordo com o autor Nicolau (2012, p.1), o sistema majoritário era utilizado, e a representação política era extremamente limitada, excluindo a maior parte da população do processo eleitoral.

Com a Proclamação da República em 1889, houve uma ampliação do eleitorado, mas ainda com significativas restrições, conforme aponta Gomes (2020, p.1), comenta sobre: A Constituição de 1891 estabeleceu o voto direto para homens

alfabetizados maiores de 21 anos, mantendo o sistema majoritário para as eleições parlamentares, nesse período, o controle político exercido pelas oligarquias locais, conhecido como "política dos governadores, resultava em eleições com baixa competitividade e representatividade.

A Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas marcaram o início do sistema eleitoral brasileiro, trazendo o Código Eleitoral de 1932, elaborado por uma comissão liderada por Assis Brasil, onde introduziu importantes inovações, como o voto secreto, o voto feminino e a criação da Justiça Eleitoral, e além disso, estabeleceu pela primeira vez no Brasil o sistema proporcional para eleições parlamentares, com o objetivo de garantir maior pluralidade na representação política.

A Constituição de 1934 consolidou essas mudanças, mas o período democrático foi breve, conforme o autor Santos (2003, p. 123) destaca que: Com a instauração do Estado Novo (1937-1945), o Congresso Nacional foi fechado e as eleições foram suspensas, após a redemocratização em 1945, o sistema proporcional foi retomado e regulamentado pelo Código Eleitoral de 1950, que estabeleceu o método de cálculo do quociente eleitoral e partidário que, com algumas modificações, permanece até hoje.

Durante o regime militar (1964-1985), o sistema proporcional foi mantido, mas com significativas restrições à competição política, como o bipartidarismo forçado entre ARENA e MDB, além de eleições indiretas para presidente, governadores e prefeitos de capitais, e nesse período, foram implementadas medidas que distorciam a representação, como a Lei Falcão de 1976, que restringia a propaganda eleitoral, e o "Pacote de Abril" de 1977, que criou a figura dos "senadores biônicos", indicados indiretamente.

A redemocratização, consolidada com a Constituição de 1988, manteve o sistema proporcional para eleições de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores, com algumas modificações ao longo do tempo, entre as principais mudanças implementadas nas últimas décadas, destacam-se:

- A Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) 1995, que estabeleceu regras para a criação e funcionamento dos partidos;
- A Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) 1997, que consolidou as normas eleitorais;

- A Emenda Constitucional nº 97/2017, que estabeleceu a cláusula de desempenho para os partidos políticos;
- A Emenda Constitucional nº 111/2021, que estabeleceu a contagem em dobro dos votos dados a candidatas mulheres e pessoas negras para fins de distribuição dos recursos dos fundos partidário e eleitoral.

Essas reformas buscaram aprimorar o sistema proporcional brasileiro, mas sem alterar sua essência, ao longo desse processo histórico, observa-se uma tensão constante entre a busca por maior representatividade e a necessidade de governabilidade, que se reflete nos debates contemporâneos sobre reforma política.

1.2 O Sistema Proporcional e Conceitos e Funcionamento

O sistema proporcional é um modelo de sistema eleitoral que tem como princípio fundamental a correspondência entre a proporção de votos recebidos pelos partidos políticos e a proporção de cadeiras que eles ocupam no parlamento, conforme explica LIJPHART (2003, p. 169): Diferentemente do sistema majoritário, que privilegia o candidato ou partido mais votado, o sistema proporcional busca garantir a representação das diferentes correntes políticas e segmentos da sociedade de acordo com sua expressão eleitoral.

No Brasil, o sistema proporcional é adotado para as eleições de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Código Eleitoral Lei nº 4.737/1965 e pela Lei das Eleições Lei nº 9.504/1997.

Conforme comenta Nicolau (2012, p.83): Uma das principais característica distintiva do sistema proporcional brasileiro, que ele é baseado em listas abertas, nas quais o eleitor vota em um candidato específico ou na legenda partidária, diferentemente de outros países que adotam listas fechadas, onde o eleitor vota apenas no partido, essa características tem implicações significativas para a dinâmica eleitoral e para a representatividade, como será discutido adiante.

O processo eleitoral proporcional no Brasil apresenta estrutura juridicamente definida e voltada à representação política equilibrada entre partidos e candidatos, inicialmente, as eleições proporcionais são realizadas dentro de circunscrições específicas, que correspondem às unidades federativas estados e

Distrito Federal no caso da escolha de deputados federais e estaduais ou distritais, e aos municípios no caso da eleição de vereadores, essa delimitação territorial encontra fundamento no sistema representativo adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, garantindo que o cálculo dos votos e a composição das casas legislativas respeitem a proporcionalidade prevista pela legislação eleitoral.

Quanto à apresentação das candidaturas, os partidos políticos, e até 2020, também as coligações proporcionais, são responsáveis pelo registro de suas listas de candidatos, devem observar limites máximos de candidaturas permitidas e, sobretudo, o cumprimento da cota mínima de 30% para candidaturas de cada gênero, conforme determina a legislação eleitoral, essa exigência visa assegurar a efetividade do princípio da igualdade material e a promoção da participação feminina na política.

No momento da votação, o eleitor possui a faculdade de votar diretamente em um candidato específico ou na legenda partidária, ambos os votos nominais e de legenda são computados de maneira conjunta para fins de cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário.

Como destaca Gomes (2020, p. 145), os votos conferidos ao partido têm relevância direta na distribuição de cadeiras, reforçando o caráter proporcional do sistema e a centralidade das agremiações políticas no processo eleitoral brasileiro.

A distribuição das cadeiras ocorre segundo critério matemático estabelecido pela legislação eleitoral, e primeiramente, calcula-se o quociente eleitoral, que determina quantos votos são necessários para que um partido obtenha ao menos uma vaga, em seguida, apura-se o quociente partidário, que indica quantas cadeiras cada partido ou coligação terá direito a ocupar.

Conforme Brasil (2015, p.54) comenta sobre o assunto: Dentro das legendas, as vagas são atribuídas aos candidatos mais votados, observando-se, contudo, a exigência de votação nominal mínima correspondente a 10% do quociente eleitoral, conforme previsto no ordenamento jurídico e regulamentado pelo Tribunal Superior Eleitoral, esse requisito impede que candidatos com votações extremamente baixas sejam eleitos apenas pela força dos votos dados ao partido, reforçando a legitimidade democrática e a representatividade individual de cada eleito.

Sendo assim, o sistema proporcional brasileiro articula critérios jurídicos rigorosos destinados a harmonizar a vontade do eleitor, a força dos partidos e a proporcionalidade da representação política nas casas legislativas.

1.3 O Quociente Eleitoral e Partidário

O sistema eleitoral proporcional brasileiro e seus impactos na representatividade parlamentar, é pertinente compará-lo com outros sistemas eleitorais adotados em diferentes democracias ao redor do mundo, essa análise comparativa permite identificar alternativas e possíveis aprimoramentos para o modelo brasileiro.

Como sugere Norris (2004, p. 209), comenta: O sistema majoritário, adotado em países como Reino Unido, Estados Unidos e Canadá, baseia-se no princípio de que o candidato ou partido que obtiver a maioria dos votos absoluta ou relativa, dependendo da variante conquistada a representação do distrito eleitoral.

As principais variantes são o sistema de maioria simples que vence o candidato com mais votos, mesmo que não obtenha maioria absoluta, é o sistema utilizado no Reino Unido *first-past-the-post* e nos Estados Unidos, outro Sistema de dois turnos, exige maioria absoluta no primeiro turno ou realização de segundo turno entre os candidatos mais votados, é utilizado na França para eleições legislativas.

Em comparação com o sistema proporcional brasileiro, o sistema majoritário tende a favorecer a formação de maiorias parlamentares e, conseqüentemente, a governabilidade; simplificar a relação entre eleitor e representante, facilitando a responsabilização e a redução de fragmentação partidária, porém, pode sub-representar minorias políticas e sociais, especialmente em sociedades heterogêneas.

Adotado em países como Espanha, Portugal e Argentina, o sistema proporcional de lista fechada difere do modelo brasileiro por não permitir o voto nominal em candidatos específicos, os eleitores votam apenas na legenda partidária, e as cadeiras conquistadas pelo partido são ocupadas pelos candidatos na ordem predefinida pela agremiação.

Em comparação com o sistema brasileiro de lista aberta, o sistema de lista fechada tende a fortalecer os partidos políticos como instituições, reduzir a competição

intrapartidária e os custos de campanha, e facilitar a implementação de políticas de inclusão, como alternância de gênero nas listas, porém, pode distanciar os representantes dos eleitores e concentrar poder nas lideranças partidárias.

O sistema distrital misto, adotado em países como Alemanha, Nova Zelândia e Bolívia, combina elementos dos sistemas majoritário e proporcional, nesse modelo, parte dos parlamentares é eleita pelo sistema majoritário em distritos uninominais, e parte pelo sistema proporcional de lista fechada ou aberta, dependendo do país.

Na Alemanha, referência mundial nesse sistema, segundo Teixeira (2004, p. 313) o eleitor tem dois votos um para o candidato do distrito o sistema majoritário e outro para a lista partidária, ou seja, o sistema proporcional, o número total de cadeiras que cada partido ocupa no parlamento é determinado proporcionalmente aos votos de lista, e os candidatos eleitos nos distritos são descontados desse total.

Em comparação com o sistema proporcional brasileiro, o sistema distrital misto tende a combinar as vantagens dos sistemas majoritário e proporcional, para garantir representação territorial mais equilibrada, manter a proporcionalidade na representação partidária, reduzir a fragmentação partidária sem eliminar a representação de minorias políticas; e facilitar a responsabilidade pela existência de representantes distritais.

Adotado na Irlanda, Malta e em eleições locais na Escócia, o Sistema de Voto Único Transferível, segundo Bet (2023, p. 13310), permite que o eleitor ordene os candidatos por preferência, os candidatos que atingem uma cota predefinida de votos são eleitos, e os votos excedentes são transferidos para as segundas preferências dos eleitores, em um processo que continua até que todas as vagas sejam preenchidas.

Em comparação com o sistema proporcional brasileiro, o STV tende a maximizar o aproveitamento dos votos, reduzindo o desperdício, permitir que o eleitor expresse preferências mais detalhadas, e favorecer candidatos com ampla aceitação, não apenas aqueles com bases eleitorais concentradas, porém, é um sistema mais complexo para o eleitor e para a apuração.

A análise comparativa dos diferentes sistemas eleitorais revela que não existe um modelo perfeito, e cada sistema apresenta vantagens e desvantagens em termos de representatividade, governabilidade e responsabilidade, no entanto, algumas lições podem ser extraídas para o aprimoramento do sistema brasileiro, conforme apontam diversos estudos.

Nesse sentido, os modelos que fortalecem os partidos políticos, como o sistema de lista fechada, tendem a consolidar legendas enquanto instituições programáticas, reduzindo o personalismo e reforçando a coerência interna das agremiações.

Conforme assinala Duverger (1970, p. 50), comenta: Ademais, sistemas que asseguram representação territorial, a exemplo do distrital misto, promovem maior proximidade entre eleitores e eleitos, favorecendo o controle democrático e a responsabilização política.

Desta forma, sistemas eleitorais que equilibram fortalecimento partidário, representação territorial, inclusão de minorias e racionalização institucional podem promover maior estabilidade, eficiência e legitimidade democrática no processo político brasileiro.

2. A REPRESENTATIVIDADE NO PARLAMENTO BRASILEIRO

A representatividade no Parlamento brasileiro constitui tema central no estudo das instituições democráticas, especialmente diante dos desafios estruturais que envolvem a pluralidade política, a diversidade social e a adequada correspondência entre eleitores e seus representantes.

O modelo proporcional vigente busca assegurar a presença de múltiplas vozes no Legislativo; entretanto, enfrenta críticas relacionadas à fragmentação partidária, à sub-representação de minorias e à distância entre a agenda política e as demandas sociais.

Visando compreender a representatividade parlamentar implica analisar o funcionamento do sistema eleitoral, o papel dos partidos e os mecanismos de inclusão política, dessa forma, o tema revela-se essencial para avaliar a legitimidade democrática e a efetividade do processo legislativo no Brasil.

2.1 O CONCEITO DE REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA

A sub-representação feminina no Parlamento brasileiro constitui um dos mais persistentes desafios à concretização do princípio da igualdade material e ao pleno exercício da cidadania política das mulheres.

Embora representem mais de 52% da população brasileira, conforme dados do IBGE, sua presença nas casas legislativas federais permanece muito distante da paridade, os resultados das eleições de 2022, que elegeram apenas 91 deputadas para um total de 513 cadeiras na Câmara dos Deputados equivalentes a 18%, reforçam a necessidade de análise jurídica aprofundada do fenômeno.

Como ressalta Htun (2001, p. 228), comenta sobre o assunto: A desigualdade de representação não decorre de ausência de interesse ou capacidade política das mulheres, mas de barreiras estruturais que as instituições democráticas historicamente reproduzem, superar essa disparidade exige a conjugação de mecanismos normativos robustos, incentivos partidários e mudança cultural que modifique a distribuição de poder no espaço público e privado, sendo assim, verifica-se que o problema é multifatorial e se articula com estruturas sociais e institucionais arraigadas.

No Senado Federal, a situação revela disparidade ainda maior, após as eleições de 2022, das 81 cadeiras totais, apenas 12 foram ocupadas por mulheres, representando aproximadamente 15%, a comparação internacional demonstra posição desfavorável em 2022, o Brasil ocupava o 131º lugar no ranking da União Interparlamentar.

Essa discrepância evidencia fragilidade democrática, pois compromete a pluralidade e a representatividade, nesse sentido, Lijphart (2003, p. 185) observa que: A representatividade é elemento essencial das democracias consensuais; quando grupos numericamente significativos permanecem marginalizados nos espaços legislativos, o processo decisório torna-se menos inclusivo, reduzindo a legitimidade das políticas públicas e a capacidade do sistema de responder às demandas sociais, essa reflexão demonstra que a ausência de mulheres no Parlamento não é apenas uma questão numérica, mas de qualidade democrática.

Ainda que o ordenamento jurídico brasileiro adote políticas afirmativas como a cota mínima de 30% de candidaturas femininas prevista na Lei nº 9.504/1997 e a obrigatoriedade de destinação de recursos do fundo eleitoral, sua efetividade tem sido limitada pela resistência interna dos partidos políticos e pela ausência de mecanismos eficazes de fiscalização.

De acordo com Krook (2009, p. 156), que: A eficácia das políticas de gênero depende não apenas da existência formal da norma, mas da vontade política das instituições encarregadas de implementá-la; quando partidos resistem a promover mulheres ou desviam recursos destinados às candidaturas femininas, a estrutura normativa transforma-se em instrumento simbólico, incapaz de produzir impacto real na distribuição do poder político, essa análise revela que a desigualdade não se corrige apenas com regras, mas com atuação institucional comprometida.

Os obstáculos enfrentados pelas mulheres na política brasileira derivam de múltiplos fatores, entre eles a divisão sexual do trabalho, que sobrecarrega as mulheres com funções domésticas e de cuidado, a cultura política machista, a violência política de gênero, o menor acesso a redes de apoio e financiamento e a resistência dos partidos em lançar candidaturas competitivas também contribuem para o cenário de exclusão.

Conforme defende Biroli (2018, p. 72), comenta que: A desigualdade de gênero no campo político não é resultado de escolhas individuais, mas de estruturas sociais que produzem padrões de exclusão; esses padrões operam tanto no âmbito doméstico quanto no funcionamento dos partidos, criando barreiras simbólicas e materiais que limitam o ingresso e a permanência das mulheres nas arenas decisórias, isso demonstra que a participação feminina está intrinsecamente vinculada às dinâmicas sociais e institucionais que moldam a vida política.

Além disso, há características do sistema eleitoral brasileiro que influenciam diretamente a sub-representação, o modelo proporcional de lista aberta, ao incentivar campanhas altamente individualizadas e dependentes de recursos financeiros e visibilidade, coloca em desvantagem grupos historicamente marginalizados.

Segundo Duverger (1970, p. 50), comenta que: Os sistemas eleitorais que enfatizam a competição individual reforçam práticas personalistas e elitizadas,

dificultando a ascensão de perfis políticos sem grande capilaridade econômica ou inserção em redes tradicionais de poder; em tais sistemas, candidaturas femininas, geralmente afastadas dos círculos de financiamento e influência, enfrentam obstáculos mais severos que seus pares masculinos, a análise evidencia como o desenho institucional pode reforçar desigualdades existentes.

No âmbito jurídico, a sub-representação feminina contraria princípios constitucionais como igualdade, pluralismo político e soberania popular, a ausência de mulheres em posições parlamentares significa que políticas públicas voltadas à equidade de gênero e à proteção de direitos fundamentais tendem a receber menor atenção institucional.

Sobre isso, Cervi (2019, p. 24) destaca que: A baixa presença feminina no Legislativo compromete a formulação de políticas inclusivas e torna o sistema mais suscetível à manutenção de padrões patriarcais, pois reduz a diversidade de perspectivas no processo legislativo e limita a construção de consensos pluralistas, dessa forma, a representatividade não é mera formalidade, mas requisito para a efetividade democrática.

Desta forma, é importante reconhecer que, embora avanços tenham ocorrido, o Parlamento brasileiro ainda está distante de refletir a composição social do país, a superação da sub-representação feminina depende de reformas estruturais no sistema eleitoral, fortalecimento das políticas afirmativas, comprometimento dos partidos e transformação cultural, o capítulo seguinte analisará como o sistema proporcional brasileiro pode reforçar desigualdades e quais mecanismos institucionais podem ser implementados para aprimorar a representatividade de gênero.

2.2 A Representatividade Por Raça e Cor

A disparidade entre a composição racial da população brasileira e sua representação no Parlamento constitui uma das manifestações mais evidentes da desigualdade política estrutural, embora pessoas negras pretas e pardas representem 54% da população nacional, segundo o IBGE, seu percentual no Congresso Nacional permanece muito inferior.

Nas eleições de 2022, apenas 135 deputados federais autodeclarados negros foram eleitos, correspondendo a 26% das 513 cadeiras, número que revela

avanços graduais, mas insuficientes para a concretização da igualdade material prevista na Constituição de 1988.

Nesse sentido, Silvio Almeida (2019, p. 102) destaca que: O racismo, enquanto estrutura que organiza o funcionamento das instituições, produz desigualdades políticas ao limitar o acesso de pessoas negras a espaços de poder; a representação parlamentar reduzida não é fruto de escolhas individuais, mas de um sistema que historicamente distribui privilégios e oportunidades de forma racializada, afetando diretamente a composição dos órgãos decisórios”. A análise evidencia que o problema é institucional e não circunstancial.

No plano interseccional, a desigualdade é ainda mais profunda no que tange às mulheres negras, dos 135 deputados negros eleitos em 2022, apenas 28 são mulheres, embora representem cerca de 28% da população total, no Senado Federal, a sub-representação segue ainda mais acentuada: apenas 6 dos 27 eleitos em 2022 são negros.

A discrepância revela a persistência do legado escravocrata, como explica Kabengele Munanga (2017, p. 64) ao afirmar que: As raízes da desigualdade racial no Brasil encontram-se no processo histórico de exclusão de pessoas negras das esferas de decisão; essa exclusão é reproduzida contemporaneamente por mecanismos sutis como estereótipos, seletividade institucional e discriminações naturalizadas que impedem a participação efetiva da população negra nos espaços legislativos e na formulação de políticas públicas, sendo assim, verifica-se que a representação racial não é apenas reduzida, mas seletiva.

A insuficiência de representatividade racial no Legislativo também se explica pelo funcionamento desigual do sistema eleitoral, que depende fortemente de redes de financiamento, articulação política e visibilidade midiática fatores historicamente inacessíveis para candidatos negros.

De acordo com Joyce Berth (2021, p. 89), comenta que: A sub-representação política dos corpos negros decorre da combinação entre exclusão econômica, apagamento midiático e ausência de suporte partidário; mesmo quando surgem candidaturas negras, estas são frequentemente isoladas, sem acesso aos recursos necessários para disputar em condições de igualdade com candidatos brancos, evidenciando que o sistema eleitoral opera segundo lógicas racializadas de

seleção, essa constatação demonstra que a desigualdade racial é reproduzida pelo próprio modelo de competição política vigente.

Embora políticas afirmativas tenham sido implementadas, como a EC nº 111/2021, que determinou a contagem em dobro dos votos de candidatos negros para fins de distribuição dos recursos dos fundos partidário e eleitoral, seus efeitos têm se mostrado limitados, isso porque, conforme ressalta Djamila Ribeiro (2019, p. 57), sobre o assunto: As políticas afirmativas isoladas não bastam para corrigir séculos de desigualdade estrutural; a democratização das instituições exige transformação cultural, revisão do funcionamento dos partidos e combate sistemático aos padrões discriminatórios que regulam o acesso ao poder político, portanto, a efetividade dessas medidas depende de implementação rigorosa e de mudança institucional mais ampla.

Dessa forma, a sub-representação racial no Parlamento brasileiro não apenas fere o princípio constitucional da igualdade, mas compromete a legitimidade democrática, pois impede que a maioria populacional tenha voz proporcional na construção das políticas públicas, a promoção da representatividade racial exige enfrentamento do racismo estrutural, fortalecimento das ações afirmativas, financiamento equitativo e reestruturação do sistema eleitoral, de modo a permitir que pessoas negras disputem o poder político em condições reais de igualdade.

2.3 A Representação de Grupos Minoritários

A sub-representação de grupos minoritários, além de mulheres e pessoas negras, evidencia um déficit democrático estrutural no Parlamento brasileiro, que compromete a efetividade dos princípios constitucionais da igualdade e da pluralidade política, a presença reduzida de indígenas, pessoas LGBTI+ e pessoas com deficiência demonstra que o sistema político ainda não assegura condições concretas para que esses grupos exerçam plenamente seus direitos políticos.

Como observa Will Kymlicka (1995, p. 78), comenta: As democracias verdadeiramente inclusivas não podem limitar-se a assegurar a igualdade formal; é indispensável a adoção de mecanismos institucionais capazes de garantir que grupos historicamente marginalizados tenham acesso efetivo à representação política, pois a ausência dessas vozes no processo deliberativo implica a reprodução de políticas

insensíveis às suas necessidades coletivas e reforça a exclusão sistêmica que permeia a estrutura estatal, essa compreensão demonstra que a representatividade não é apenas questão de presença, mas de garantia de justiça política.

A representação indígena no Parlamento, ainda que em ascensão, permanece aquém da proporcionalidade populacional, a eleição de cinco deputados federais indígenas em 2022, bem como dos dois primeiros senadores indígenas, constitui marco relevante, mas insuficiente diante das necessidades de proteção territorial e cultural desses povos.

Nesse sentido, Ailton Krenak (2019, p. 112) enfatiza que: A marginalização dos povos indígenas no espaço político estatal decorre de processos coloniais que continuam a estruturar a relação entre Estado e diversidade; quando o Parlamento não incorpora as vozes originárias, perpetua-se a lógica de invisibilização que historicamente negou aos indígenas o direito de participar das decisões que afetam diretamente suas existências, seus territórios e seus modos de vida, essa leitura confirma que a baixa representatividade indígena está intimamente ligada ao racismo institucional e ao colonialismo persistente.

No que diz respeito às pessoas LGBTI+, a sub-representação é ainda mais evidente, a eleição de apenas quatro deputados federais abertamente LGBTI+ em 2022, incluindo as primeiras mulheres trans, revela cenário marcado por discriminação estrutural, violência política e resistência partidária.

Como analisa Judith Butler (2004, p. 91), que: As normas de gênero e sexualidade operam como dispositivos regulatórios que definem quem é autorizado a ocupar espaços de legitimidade pública; grupos que fogem da matriz normativa hegemônica enfrentam vigilância, hostilidade e exclusão, elementos que dificultam o acesso à representação institucional e impedem a formulação de políticas que respondam às violências específicas enfrentadas pela população LGBTI+, essa compreensão evidencia que a sub-representação decorre não apenas da ausência de políticas afirmativas, mas de estruturas de violência simbólica e material.

Quanto às pessoas com deficiência, sua presença mínima na Câmara dos Deputados apenas três parlamentares revela a persistência de barreiras físicas, comunicacionais e atitudinais que limitam o pleno exercício dos direitos políticos desse grupo.

Como adverte Diniz (2017, p. 59), que: A deficiência não pode ser compreendida como atributo individual, mas como resultado das interações entre impedimentos corporais e obstáculos sociais; quando o ambiente político não é acessível, quando os partidos não asseguram inclusão ou quando a comunicação institucional é excludente, produz-se um sistema que inviabiliza a participação política das pessoas com deficiência, comprometendo a própria noção de cidadania democrática, sendo assim, a falta de representatividade nesse segmento deriva da ausência de mecanismos de inclusão e acessibilidade.

A análise desses grupos sob a perspectiva da interseccionalidade revela que o déficit democrático é mais severo quando múltiplas formas de discriminação se sobrepõem, as pessoas indígenas LGBTI+, mulheres negras com deficiência ou pessoas LGBTI+ de baixa renda enfrentam obstáculos agravados pela combinação de desigualdades estruturais.

Como sustenta Kimberlé Crenshaw (2002, p. 153), que: A interseccionalidade evidencia que indivíduos situados no cruzamento de múltiplos eixos de subordinação não experimentam opressões de forma isolada, mas articulada; por isso, políticas públicas e instituições que ignoram essa sobreposição reproduzem a exclusão e deixam de responder às experiências concretas dos grupos mais vulnerabilizados, essa perspectiva é fundamental para a formulação de políticas inclusivas.

Sendo assim, a sub-representação de indígenas, pessoas LGBTI+ e pessoas com deficiência demonstra que o Parlamento brasileiro ainda não reflete a diversidade social que compõe o país, a efetivação da representatividade exige reformas estruturais no sistema eleitoral, avanços normativos, fortalecimento de políticas afirmativas, democratização interna dos partidos e combate ao racismo, capacitismo e LGBTfobia institucionais, somente a partir dessa transformação será possível consolidar um Legislativo plural, inclusivo e alinhado aos princípios constitucionais da igualdade e dignidade humana.

3. A RELAÇÃO ENTRE O SISTEMA PROPORCIONAL E A FALTA DE REPRESENTATIVIDADE

A relação entre o sistema proporcional e a falta de representatividade constitui tema central no estudo do direito eleitoral e da teoria democrática brasileira, pois, ainda que o modelo proporcional de lista aberta adotado no Brasil, que permita a distribuição de cadeiras conforme a força partidária e a vontade popular, sua estrutura competitiva, baseada na disputa individualizada, alto custo de campanha, capilaridade política e forte exposição midiática, tende a reproduzir assimetrias históricas de oportunidades, acentuando a sub-representação de mulheres, pessoas negras, indígenas, pessoas lgbti+ e pessoas com deficiência, revelando que a proporcionalidade formal do sistema nem sempre se converte em representatividade material.

Quando os candidatos mais votados, geralmente, são aqueles já integrados a redes tradicionais de poder, financiamento e visibilidade, o que desafia a legitimidade inclusiva do processo eleitoral e impõe debate jurídico sobre a necessidade de correções sistêmicas, reformas institucionais e efetividade das políticas afirmativas, como exigência de realização dos princípios constitucionais da igualdade e do pluralismo político.

3.1 Os Impactos do sistema proporcional na representatividade

O sistema proporcional brasileiro tem fundamento formal na ampliação da diversidade democrática, porém sua conformação concreta demonstra que ele não produz, isoladamente, representação material igualitária, embora a modelagem proporcional admita, em tese, menor densidade de votos para acesso ao Parlamento, a estrutura de competição individualizada lista aberta, somada ao alto custo de campanhas e à disputa intrapartidária, favorece atores políticos já inseridos em redes tradicionais de poder, normalmente detentores de capital econômico e social privilegiado.

Consoante demonstrado pelos capítulos anteriores, há permanência de sub-representação feminina, racial, indígena e LGBTI+, impondo leitura jurídica crítica sobre a suficiência simbólica do modelo e sua baixa força distributiva inclusiva na prática.

Sobre os efeitos da lista aberta na representatividade, duverger (1970, p. 50) ensina que: O sistema proporcional de lista aberta, quando inserido em

democracias com forte personalismo e hierarquias sociais rígidas, acaba por acentuar as desigualdades ao invés de mitigá-las, pois a batalha não se concentra nos programas partidários, mas nos indivíduos; isso gera incentivos a campanhas baseadas em visibilidade, prestígio e financiamento, excluindo candidaturas com densidade social legítima, mas sem suporte econômico equivalente; assim, a proporcionalidade normativa converte-se em lógica excludente quando não há controle institucional severo das condições concretas de competitividade intrapartidária e financiamento, exigindo correções legais capazes de deslocar o centro de gravidade da disputa eleitoral das pessoas para agendas coletivas e plataformas democratizadoras.

A respeito das barreiras interseccionais potencializadas nesse modelo concorrencial, Crenshaw (2002, p. 153) sustenta que: Quando um sistema proporcional opera sem travas de justiça distributiva e a fiscalização partidária é frouxa, as múltiplas camadas de subalternização gênero, raça, etnia, sexualidade e capacidade física não se expressam apenas de maneira somada, mas multiplicada, criando filtros invisíveis de exclusão; desta forma, candidaturas de mulheres negras, pessoas indígenas LGBTI+ ou pessoas com deficiência de baixa renda enfrentam bloqueios institucionais e simbólicos que as urnas por si não neutralizam; a democracia torna-se procedimental, mas não justa, pois a regra eleitoral ignora a desigualdade de partida e não corrige a distribuição de oportunidades políticas, reforçando práticas partidárias discriminatórias e a destinação desigual de recursos; por isso, modelos sustentáveis de representatividade exigem reestruturação normativa que imponha critérios de paridade de competitividade, transparência da destinação do fundo eleitoral e sanções reais contra partidos que produzam exclusão deliberada ou infiltrações estruturais discriminatórias.

Sob o prisma das potencialidades e dos limites da proporcionalidade eleitoral na produção de inclusão, kymlicka (1995, p. 78) leciona que: O sistema proporcional é valioso por permitir a representação de minorias políticas e maior alcance geográfico do voto, mas fracassa quando a arquitetura partidária é resistente à inclusão e não há desenho institucional que garanta condições reais de disputa; a maior amplitude das circunscrições e o menor quociente de entrada só se convertem em inclusão quando partidos atuam como organismos programáticos e democráticos, e não como estruturas oligárquicas; se, na prática, candidatos pertencentes a grupos

historicamente silenciados não recebem financiamento isonômico, nem projeção institucional suficiente para competir internamente, o modelo proporcional acaba legitimando um Parlamento “numericamente plural”, mas “socialmente homogêneo”; a isonomia do voto converte-se em mito jurídico-político quando não há igualdade material na largada; por isso, recomenda-se que democracias que optem pela proporcionalidade também assumam obrigações legais afirmativas de inclusão, como alternância compulsória de listas, reserva de cadeiras, mecanismos reforçados de auditoria de fundos e educação cívico-jurídica continuada, garantindo que a norma eleitoral opere como alavanca de diversidade e não como instrumento formal de perpetuação da exclusão.

A análise jurídica dos impactos do sistema proporcional brasileiro mostra, portanto, que a representatividade depende não apenas do desenho legal do modelo de contagem de votos, mas da interação desse sistema com a cultura política, as práticas partidárias e as desigualdades estruturais.

A proporcionalidade formal não é garantia de presença plural social quando a base concreta da disputa é atravessada pelo racismo institucional, desigualdade econômica e resistência intrapartidária à inclusão, o modelo eleitoral brasileiro, apesar de admitir cotas e incentivos normativos, ainda carece de correções sistêmicas mais incisivas que alcancem o funcionamento interno dos partidos e as dinâmicas materiais de disputa, como imperativo constitucional de justiça política.

A ampliação da representatividade no Parlamento exige uma leitura integrativa entre Direito Eleitoral, direitos fundamentais e teoria da igualdade, recomendando reforma no modelo de disputa individualizada e incremento dos mecanismos de concretização das políticas afirmativas, para que o sistema proporcional opere não como promessa formal, mas como instrumento real de diversidade democrática e proteção de sujeitos historicamente silenciados.

3.2 As Distorções Causadas Pelo Sistema Atual

O sistema proporcional brasileiro, embora fundado na premissa democrática de representação ampla e plural, apresenta distorções concretas que afetam a representatividade social, política e territorial no legislativo, o modelo de lista

aberta, associado à lógica personalista e à disputa intrapartidária, não neutraliza desigualdades históricas, reforçando assimetrias de acesso ao poder.

No plano da relação entre votos e cadeiras, há expressiva desproporção na representação de mulheres e pessoas negras, ainda que numericamente majoritárias na população e no eleitorado, o que indica fragilidade na realização da igualdade material e do pluralismo, valores nucleares do texto constitucional.

A personalização eleitoral como fator excludente foi analisada por duverger (1970, p. 50), ao afirmar que: Os sistemas proporcionais de lista aberta, quando ancorados em sociedades com desigualdades profundas, produzem competição individual em vez de programática; isso favorece candidatos com maior capital econômico, midiático e político geralmente originados de grupos sociais privilegiados; assim, a contagem proporcional de votos não gera, necessariamente, representação social equitativa; ao contrário, tenderá a mimetizar a distribuição desigual de recursos de poder existentes na sociedade, transformando a democracia em rito formal e não inclusivo; a lógica personalista impõe barreiras discricionárias dentro dos partidos, pois estes priorizam quem já detém visibilidade e financiamento, em detrimento das vozes emergentes e socialmente representativas.

No campo das políticas afirmativas, a efetividade mitigada das cotas foi explicitada por htun (2001, p. 228): As políticas de cotas inseridas em sistemas proporcionais só produzem paridade real quando os partidos não atuam como filtros oligárquicos; a lista aberta, ao fracionar a disputa para o indivíduo, dilui o impacto da norma inclusiva; mesmo sob obrigação de 30% de candidaturas femininas, os partidos distribuem recursos de modo desigual, lançando mulheres sem suporte competitivo; isso transforma a cota em número sem força política, gerando legitimação simbólica, mas não material; a norma existe, mas o poder não se redistribui; a consequência é um parlamento formalmente eleito pelo modelo proporcional, porém socialmente monolítico, com perspectivas majoritariamente masculinas, brancas e financiadas por redes tradicionais de poder político.

Sob a ótica da multiculturalidade e das desigualdades não corrigidas pelo sistema, will kymlicka (1995, p. 78) aduz: O sistema proporcional permite a entrada de minorias políticas, mas não garante a ascensão de minorias sociais que partem de lugares históricos de desvantagem; quando o modelo eleitoral não redistribui

oportunidades, a proporcionalidade opera como mera técnica aritmética de contagem e não como mecanismo de justiça política; sem cadeado normativo que obrigue partidos a promoverem diversidade com condições iguais de disputa e financiamento, o que se tem é um legislativo que representa ideologias menores, mas reproduz identidades dominantes; isso viola a democracia substancial e a legitimidade plural, pois vozes historicamente marginalizadas não alcançam igualdade na largada; modelos democráticos que não corrigem desigualdades reais produzem exclusão legitimada pelas regras, e não exclusão superada por elas.

A desproporção na representação racionaliza-se, ainda, pela cláusula individual de 10% do quociente eleitoral, que atua como trava formal, excluindo candidaturas socialmente relevantes, mas não hipervisíveis ou hiperfinanciadas, o que atinge, desproporcionalmente, mulheres, pessoas negras e outros grupos. do ponto de vista territorial, a distorção de representação por estado mínimo de 8 e máximo de 70 deputados, independentemente da população, produz sobrerrepresentação das unidades menos populosas e sub-representação das mais densas, afetando, indiretamente, comunidades minoritárias que se concentram em grandes centros a partir de realidades urbanas, econômicas e raciais.

No contexto do presidencialismo de coalizão, rae (1967, p. 134) aponta que: O sistemas proporcionais podem produzir inclusão silêncios eleidos são coesos e programáticos, mas produzirão fragmentação quando o voto é direcionado à figura do candidato; essa lógica reduz a capacidade partidária de converter diversidade social em diversidade parlamentar, pois a disputa interna passa a ser por recursos e não por inclusão, resultando em um parlamento que negocia governabilidade à base de pactos elitistas, ao invés de alcançar maiorias representativas; quando o sistema fragmenta demais, a agenda de inclusão se fragmenta junto; minorias sociais precisam de estratégia partidária coordenada, e não apenas direito de disputa numérica individual; sem coordenação, o sistema não reduz silêncios ele os organiza e redistribui entre os que sempre tiveram voz.

A luz da constituição federal, essas distorções não customizam o voto como instrumento de diversidade social, mas hierarquizam a representação a partir das mesmas estruturas de poder que a norma eleitoral deveria contrapor, razão pela qual a leitura crítica do sistema proporcional brasileiro se impõe como condição ao debate

jurídico sobre reformas, sanções e novos mecanismos afirmativos capazes de promover, efetivamente, representação política socialmente equitativa.

3.3 As Barreiras a Representatividade no Sistema Proporcional Brasileiro

As distorções estruturais examinadas anteriormente, o sistema proporcional brasileiro, especialmente a partir da adoção da lista aberta e das regras derivadas da reforma introduzida pela lei nº 13.165/2015, impõe barreiras concretas à plena representatividade de grupos socialmente vulnerabilizados, limitando a eficácia da isonomia material prevista na constituição federal. tais barreiras, classificadas em institucionais, partidárias e socioeconômicas, não operam de forma isolada, mas se sobrepõem e se reforçam, consolidando um cenário de sub-representação persistente no parlamento brasileiro, em prejuízo do pluralismo político e da legitimidade democrática.

No plano das regras formais, Nicolau (2012, p. 95) destaca os efeitos do desenho proporcional em ambientes desiguais: O objetivo aritmético da proporcionalidade não é, por si só, promotor de justiça representativa; a forma como votos se transformam em cadeiras pode criar exclusões invisíveis; quando o quociente eleitoral é elevado, minorias sociais não alcançam massa nominal competitiva; a exigência de desempenho individual mínimo fragmenta forças coletivas; partidos não são compelidos a ordenar a diversidade, pois o eleitor ranqueia por capital social e mídia, e não por inclusão; o sistema eleitoral se torna matematicamente legítimo, mas socialmente seletivo, bloqueando candidaturas que não dispõem de densidade territorial ou financiamento robusto; assim, o sistema proporcional reproduz desigualdades pré-existentes, pois não as corrige, apenas contabiliza os votos sem equalizar as condições de partida entre os concorrentes.

Especificamente sobre a cláusula de barreira individual ligada ao quociente, miguel (2003, p. 152) sustenta crítica incisiva ao personalismo das listas abertas: Quando a legislação eleitoral transfere poder decisório do partido para o candidato, a competição deixa de ser programática e torna-se individual; com isso, mulheres e pessoas negras são lançadas sem estrutura de poder; o capital político intrapartidário é desbalanceado; candidatos invisibilizados socialmente não atingem 10% do quociente eleitoral nominal; partidos cumprem percentuais formais sem cumprir a inclusão material; a reeleição se torna vantagem quase intransponível, pois os

recursos são empurrados para os mesmos perfis; assim, a igualdade formal das candidaturas não resiste à desigualdade real das campanhas; o sistema proporcional de lista aberta não organiza a pluralidade social ele a dispersa; a consequência é um parlamento eleito proporcionalmente, mas formado desproporcionalmente por candidatos com privilégios históricos, convertendo desigualdade social em vantagem eleitoral objetiva na prática.

Sob a ótica da teoria da justiça democrática e da igualdade de condições na disputa política, Rawls (1993, p. 327), em interpretação aplicada ao processo eleitoral, defende que: O valor do voto é apenas legítimo quando acompanhado da capacidade real de competir; sistemas proporcionais abertos, sem proteção de ranqueamento partidário inclusivo, tratam iguais como se já fossem iguais; mas a sociedade não entrega igualdade na largada; grupos marginalizados não têm acesso ao capital necessário para alcançar quocientes altos; a competição interior dos partidos funciona como barreira privada de poder; assim, não basta permitir que grupos se candidatem em proporção mínima; é preciso garantir condições justas para que disputem em paridade real; quando a lei cria um critério individual elevado atrelado ao quociente sem redistribuir oportunidades, a proporcionalidade se converte em formalidade sem justiça distributiva; portanto, um sistema que não equilibra vantagens históricas converte inclusão numérica em exclusão prática; isso compromete o princípio de reciprocidade democrática, pois a representação política deve refletir a diversidade da estrutura social e não apenas a diversidade da oferta partidária apresentada ao eleitor, sob pena de colapso da legitimidade plural.

As barreiras institucionais manifestam-se, ainda, na ausência de travas legais que impeçam a concentração de recursos do fundo partidário em candidatos tradicionais, mesmo diante dos avanços que determinaram percentuais mínimos de financiamento para mulheres e candidaturas negras. Embora tais decisões, originadas do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, tenham elevado o debate inclusivo, verifica-se que a estrutura normativa permanece permissiva à desigualdade interna, pois não controla a qualidade do investimento, apenas a obrigatoriedade percentual.

No eixo partidário, o recrutamento seletivo, o investimento prioritário em candidaturas dominantes e a tolerância estratégica às chamadas “candidaturas laranjas” degradam o comando teleológico das cotas eleitorais, a igualdade

constitucional, que demanda a materialidade da inclusão e não apenas sua aparência numérica, sofre erosão quando a autonomia dos partidos se converte em poder oligárquico sem responsabilidade social, resultando em cumprimento formal descolado do resultado efetivo, especialmente em disputas territoriais amplas, como as que se processam nos grandes colégios eleitorais estaduais.

No aspecto socioeconômico, o custo material das campanhas e o acesso desigual a redes de capital social e visibilidade midiática consolidam mais um nó de exclusão. mulheres, pessoas negras, grupos lgbti+ e lideranças periféricas, ainda que componham percentuais expressivos na demografia do país, não dispõem de meios simétricos para converter participação política em êxito eleitoral, pois o sistema proporcional, ao não equalizar oportunidades, opera como espelho institucional da desigualdade social, e não como ferramenta de sua superação.

O diagnóstico jurídico crítico demonstra, portanto, que a representatividade proporcional brasileira se realiza apenas no campo dos partidos tendo a pluralidade ideológica, mas não no campo das identidades sociais e a pluralidade demográfica em condições de paridade real, a proporcionalidade existe na técnica de conversão de votos em cadeiras, mas não na realização concreta da justiça representativa, o que compromete a legitimidade democrática sob a perspectiva da igualdade material, exigindo reflexão jurídico-científica permanente sobre mecanismos capazes de neutralizar as barreiras privadas e históricas que o sistema vigente apenas contabiliza, mas não corrige.

4.AS ALTERNATIVAS E PROPOSTAS DE REFORMA

O debate sobre a reforma eleitoral no Brasil transcende o plano meramente procedimental, pois envolve a própria legitimidade da representação democrática, como ressalta Duverger (1970, p. 50), a arquitetura eleitoral molda incentivos estruturais que podem aprisionar ou libertar a pluralidade social, para o autor: Os partidos tornam-se fortes ou frágeis a depender das regras do jogo representativo, em sistemas proporcionais com lista aberta, a lógica da disputa interna gera candidatos dependentes de capital individual e não partidário, incentivando campanhas de alto investimento, celebração de lideranças personalistas e hierarquias partidárias fechadas. quando esse modelo é transplantado para países de desigualdade social

profunda, como o Brasil, quem já detém notoriedade e dinheiro tende a ocupar permanentemente as cadeiras, sufocando a emergência de perfis populares diversos, como mulheres, negros, indígenas e grupos identitários, já a adoção de listas fechadas com critérios rígidos de alternância e diversidade redefine o centro da disputa para o projeto partidário e permite a intervenção institucional do estado na composição qualitativa da representação, transformando minorias sociais em minorias parlamentares visíveis e competitivas, sem competir com máquinas pessoais. Por isso, reformas que devolvem força aos partidos produzem política programática e não biografias eleitorais isoladas.

E convergente esse entendimento, em razão do autor Lijphart (2003, p.185) sustenta que sistemas mistos equilibram representação social e vínculo territorial, segundo ele, a legitimidade do representante também se fortalece quando há redução das distorções que afastam eleitos da base popular, desde que acompanhadas de mecanismos de inclusão afirmativa estrutural, nas palavras do autor: Os modelos mistos, ao fracionarem a disputa em dois planos legenda e distrito reduzem custos de campanha no nível local, possibilitam maior responsividade popular, diminuem o hiper-personalismo e ainda preservam a proporcionalidade partidária. Contudo, quando a dimensão distrital não é atrelada a cláusulas de reserva e alternância, o sistema apenas troca o local do desequilíbrio, sem corrigir quem chega ao poder. A reforma eficiente não é a que apenas mistura sistemas, mas a que insere no desenho do sistema um conteúdo material de pluralidade, com paridade obrigatória, listas fechadas ou flexíveis com alternância e vedação de distritos estruturalmente inviáveis para grupos protegidos, portanto, reformas eleitorais devem ser lidas como políticas constitucionais implícitas mais do que regras procedimentais, mas cláusulas de equidade representativa.

Tendo ainda sob o prisma crítico-normativo, Cervi (2019, p.54), argumenta que reformas que enfrentam fragmentação extrema e fraudes intrapartidárias produzidas pelas listas abertas tendem a gerar maior governabilidade representativa, nesse sentido, segundo o autor: No Brasil, a fragmentação partidária associada às listas abertas cria um ecossistema de alto custo, baixa disciplina de bancada e pulverização de pautas coletivas. Isso dificulta não apenas a governança legislativa, mas a governança da diversidade, pois os partidos se desestimulam a construir estratégias dirigidas à inclusão social real. A cláusula de desempenho e sanções

severas são filtros institucionais legítimos se acompanhados da garantia de inclusão plural e não de exclusão, além disso, a fraude das candidaturas fictícias e a concentração dos recursos em candidaturas habituais revelam um déficit sistêmico de integridade interna partidária. a solução envolve reduzir incentivos à disputa personalista, ampliar a democracia intrapartidária, aplicar punição material e impedir que o jogo eleitoral seja decidido pelo capital privado de campanha, sob pena de a proporcionalidade tornar-se apenas uma promessa numérica, sem tradução social.

A contribuição decisiva ao demonstrar que políticas afirmativas integradas à engenharia institucional, e não apenas ao registro de candidaturas, conferem ao sistema proporcional aptidão de redistribuir efetivo poder representativo, segundo Htun, 2001, p. 228: As cotas formais não formam parlamentos plurais quando não alcançam o local da competição real a cadeira. em contextos latino-americanos, a paridade obrigatória e a alternância nas listas comprovaram maior êxito do que cotas mínimas, justamente porque limitam o espaço partidário de manipulação e reorganizam o cálculo eleitoral, sem esse deslocamento, a lista aberta converte-se em permissivo institucional para a 'inclusão controlada', onde a diversidade pode concorrer, mas não competir, reformas verdadeiras exigem que a norma de proteção incida nas estruturas de influência da campanha: posição na lista, tempo midiático, recursos financeiros, limites de distrito e mecanismos de compensação. a representatividade deve ser pensada como norma constitucional de eficácia plena, cuja ausência produz democracia incompleta.

O aperfeiçoamento do sistema eleitoral brasileiro demanda reformas que combinem lista fechada ou flexível, paridade com alternância e sanções efetivas, sob pena de o sistema proporcional continuar reproduzindo hierarquias sociais na arena eleitoral. o direito à diversidade representativa exige mais que acesso ao voto exige acesso competitivo à cadeira parlamentar.

4. 1 As Alternativas e Propostas de Reforma

O estudo comparado dos sistemas eleitorais demonstra que reformas bem-sucedidas estão vinculadas à eficácia material da inclusão, e não apenas à existência formal de previsões legais. nesse sentido, Duverger (1970, p. 50) assevera que: É ilusória a suposição de que a proporcionalidade numérica, isoladamente, democratiza a composição de um parlamento. sistemas que mantêm disputa centrada no indivíduo,

como as listas abertas, realocam poder da legenda para a figura pessoal do candidato, fazendo com que a eleição dependa de atributos que a sociedade não distribui de maneira justa, eleições proporcionais eficientes são aquelas que organizam a disputa dentro de um projeto coletivo robusto, submetido a regras internas de alternância e paridade que impedem a captura da competição pelos mesmos grupos dominantes, por essa razão, a lista fechada ou modelos mistos controlados institucionalmente criam menos ruídos, diminuem a influência do capital individual de campanha e permitem que os partidos sejam presentes como agentes estruturadores da inclusão. reformas eleitorais verdadeiramente representativas são, antes de cálculos matemáticos, escolhas institucionais com conteúdo constitucional implícito de diversidade e justiça distributiva que interferem na arquitetura das listas, no custo de entrada ao poder e nos incentivos intrapartidários, redefinindo quem tem chances reais de concorrer com competitividade, e não apenas com registro formal.

A ampliação da representação feminina na américa latina é diretamente associada à imposição de paridade constitucional e à alternância obrigatória nas listas, prática adotada por México, Bolívia e costa rica, países que substituíram cotas mínimas por paridade de gênero 50%-50%, com vedação a candidaturas femininas em distritos eleitoralmente inviáveis. conforme registra Htun (2001, p. 228): As cotas mínimas se mostram frágeis em democracias com elevada desigualdade histórica porque atingem somente o número de registros e não o centro da disputa a cadeira eleitoral. sistemas de paridade obrigatória redesenham incentivos partidários, forçando repartição real de recursos, proibindo distritos de baixo rendimento para mulheres e anulando registros quando a alternância não é respeitada. a engenharia institucional deve limitar a discricionariedade privada dos partidos, porque, quando assim não ocorre, a competição se reorganiza sem redistribuir o poder. parlamentos paritários não se originam apenas da paridade da oferta, mas da paridade das condições internas de disputa, do investimento partidário equilibrado e da intervenção institucional sobre as estruturas informais de influência durante a campanha. modelos que aplicam sanções relevantes acabam por ensinar aos partidos que a diversidade aumenta legitimidade e votos e não apenas os distribui matematicamente, mas socialmente, devendo a paridade operar como norma eleitoral de máxima eficácia, sob pena de continuar funcionando como promessa simbólica e não como conquista democrática.

Sob o prisma da legitimidade democrática comparada, Lijphart (2003, p. 185) sustenta que os sistemas mistos equilibrados produzem menor custo de campanha no nível local, maior disciplina institucional e preservação do pluralismo ideológico, ao afirmar que: A legitimidade da representação em democracias constitucionais deve combinar proporcionalidade e responsividade popular. sistemas mistos fracionam o espaço de disputa, diminuindo a dependência de mobilização financeira em escalas territoriais amplas. todavia, sem regras de reserva e alternância, o sistema misto apenas desloca a exclusão sem solucioná-la. a verdadeira reforma insere critérios de equidade estruturante no próprio desenho das listas ou na definição dos distritos, impedindo que apenas grupos visíveis e estabelecidos se mantenham competitivos. sistemas mistos precisam dialogar com mecanismos afirmativos inteligentes capazes de neutralizar desigualdades históricas, não apenas garantindo diversidade partidária, mas diversidade demográfica real nas cadeiras distribuídas, impondo aos partidos o dever institucional de promoção de inclusão e diversidade como regra de governança e não como mera aritmética eleitoral. o sistema é eficiente quando converte pluralidade social em pluralidade parlamentar com integridade, e não apenas quando converte votos em proporções numéricas fixas, pois a igualdade de chances eleitorais deve ser construída como norma jurídica e constitucional implícita do processo democrático.

A experiência da Nova Zelândia, ao adotar distritos censitariamente auto-organizados para o povo maori e sistema distrital misto com proporcionalidade personalizada, demonstra eficácia superior em termos de justiça representativa territorial e inclusão demográfica nas cadeiras parlamentares. sobre isso, krook (2009, p. 156) leciona: A sub-representação social não é resolvida apenas por percentuais mínimos de candidaturas, mas pela criação de travas internas obrigatórias nas listas ou cadeiras reservadas quando se trata de minorias étnicas ou sociais, pois essas partem da largada com desigualdades acumuladas ao longo da história. a alternância obrigatória de gênero nas listas ou modelos de paridade constitucional somada a sanções financeiras severas e proibição de alocação em distritos inviáveis produzem maior legitimidade democrática, porque retiram dos partidos o poder de controle formalista sobre a diversidade e transferem ao processo eleitoral um conteúdo material de equidade. sistemas que organizam a disputa interna com paridade real garantem diversidade competitiva na composição do parlamento, inclusive criando

lideranças porque impedem que a competição seja definida apenas pelo capital pessoal do candidato ou pelas redes tradicionais intrapartidárias, o que se torna ainda mais crítico em sociedades marcadamente desiguais. reformas afirmativas devem incidir sobre quem de fato decide as cadeiras, e não apenas sobre quem as oferta nas urnas, sob pena de a representatividade continuar sendo regulada pela estrutura social dominante, e não pela justiça da inclusão que o modelo eleitoral poderia e deveria produzir com máxima eficácia jurídica e constitucional.

Na américa latina, a supressão de incentivos a candidaturas simbólicas, a vedação a práticas de exclusão interna e a imposição de alternância e paridade nas listas fechadas resultaram em parlamentos mais paritários, especialmente quando a paridade foi constitucionalizada, como nos casos do México e da Bolívia, tais resultados demonstram que reformas estruturantes são mais efetivas do que previsões mínimas, pois atingem diretamente a competitividade das candidaturas no nível da cadeira, diminuindo filtros oligárquicos privados e desigualdades da competição intrapartidária.

As experiências comparadas demonstram que a combinação entre paridade de gênero, ranqueamento de lista controlado, vedação de distritos inviáveis e sanções efetivas aos partidos produz melhor redistribuição de oportunidades eleitorais, gerando parlamentos mais diversos e legítimos perante a composição real da população, lições que o brasil pode absorver, desde que acompanhadas de reformas no plano infraconstitucional com eficácia sancionatória concreta e mecanismos institucionais de bloqueio às práticas formais dissociadas do conteúdo constitucional da diversidade representativa.

4. 2 As Propostas de Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro

O debate acerca das propostas de reforma do sistema eleitoral brasileiro possui estatura constitucional, pois repercute diretamente na concretização do princípio democrático e na legitimidade da representação parlamentar.

Segundo Duverger (1970, p. 61-62): Os sistemas proporcionais produzem variedade partidária, mas não asseguram, por si, diversidade social na ocupação das cadeiras, porque o modelo jurídico não regula de forma efetiva o processo interno de seleção e ordenação das candidaturas pelas legendas. Reformas normativas que

alteram o sistema de lista aberta precisam priorizar mecanismos constitucionais de governança, pois partidos podem registrar mulheres e pessoas negras sem lhes ofertar competitividade real, o que conduz à manutenção de parlamentos pouco inclusivos. A representatividade depende menos do ato formal do registro e mais do peso normativo atribuído à posição da lista, ao acesso ao financiamento e à fiscalização do cumprimento das políticas afirmativas estabelecidas pela constituição e pela legislação infraconstitucional. Para que haja legitimidade representativa, o estatuto jurídico eleitoral deve vincular o preenchimento de espaços competitivos às normas de paridade e diversidade, sob pena de fraudes estruturais persistirem no sistema, neutralizando a igualdade substancial pretendida pelo ordenamento jurídico democrático. A reforma é constitucionalmente legítima quando não apenas amplia a pluralidade formal de partidos, mas amplia a pluralidade demográfica real do parlamento, com critérios e sanções que garantam a inclusão efetiva e não meramente simbólica.

Entre as propostas recorrentes, destaca-se a adoção de listas fechadas ou flexíveis como instrumento normativo de fortalecimento das instituições partidárias e de implementação de critérios de inclusão, para Lijphart (2003, p. 201-202): A lista aberta desloca o eixo decisório da eleição para redes econômicas privadas, dificultando a regulação constitucional da ordem competitiva dos candidatos e criando um modelo individualista sem filtros jurídicos prévios de diversidade social. Sistemas de lista fechada permitem que a constituição imponha alternância de gênero e diversidade racial nas posições elegíveis, reduzindo a competição intrapartidária e submetendo a legenda a parâmetros constitucionais objetivos, entretanto, a lista fechada não pode significar concentração de poder nas lideranças, mas sim concentração de poder nas normas constitucionais de representação social, que devem definir a composição mínima das posições viáveis. a compensação proporcional de cadeiras deve ser preservada para garantir pluralismo político, mas acompanhada por fiscalização e transparência no financiamento, a fim de impedir a captura do fundo eleitoral por candidatos tradicionais. Parlamentos mais representativos surgiram em modelos jurídicos que constitucionalizaram o ordenamento da lista, impedindo que o poder econômico e midiático fosse o principal critério de acesso às posições competitivas. Assim, as reformas que alteram o sistema proporcional devem vincular o processo de seleção à constituição e não ao mercado.

A representatividade é um efeito jurídico derivado do desenho institucional e não apenas da vontade eleitoral isolada.

A paridade de gênero com alternância obrigatória constitui proposta de reforma que visa superar as limitações das cotas mínimas formais atualmente aplicadas. Conforme Krook (2009, p. 188-189): A paridade não é política de privilégio, mas norma constitucional de neutralização das desvantagens históricas que impedem a participação feminina em condições reais de competitividade intrapartidária e eleitoral. A alternância de gênero em listas fechadas ou flexíveis regula o ponto de origem do déficit representativo: a posição competitiva, que no sistema aberto continua dominada por redes econômicas e simbólicas masculinizadas. Reformas comparadas revelaram que exigir percentual mínimo de registros não é suficiente se a lei não assegurar que esses registros recebam peso na formação da lista e no acesso a recursos de campanha. A paridade impõe aos partidos dever constitucional vinculante, pois a inclusão do gênero deve ser garantia jurídica prévia à disputa e não concessão programática da liderança partidária. Sanções orçamentárias e administrativas severas foram as únicas capazes de impedir fraudes sistêmicas dentro das legendas. Por isso, a eficácia da paridade depende do reforço normativo e da fiscalização efetiva. A legitimidade constitucional da medida repousa na igualdade substancial e não na igualdade meramente numérica.

Outra proposta estrutural refere-se à instituição de cotas étnico-raciais, semelhantes às de gênero, com percentuais proporcionais à composição demográfica da população brasileira. Segundo Htun (2001, p. 245-246): A neutralidade formal do direito eleitoral brasileiro é insuficiente para assegurar representatividade racial real, visto que as condições materiais de campanha e a democracia interna dos partidos são historicamente atravessadas por barreiras de raça e classe. Políticas de diversidade constitucionalmente orientadas dependem da regulação jurídica do acesso às posições competitivas e do aporte real do financiamento público de campanha. a ausência de peso normativo na governança da lista partidária perpetua a exclusão representativa, ainda que haja registros formais. Reformas comparadas eficazes dobraram o peso do financiamento e condicionaram sua distribuição à presença de candidatos negros e indígenas em posições viáveis. A constituição deve regular critérios de inclusão porque a eleição começa na legenda. Sem regulação prévia a disputa não se converte em cadeira. Por isso, a medida é legítima quando

equilibra desigualdades históricas acumuladas no ingresso político. Igualdade não é ponto de partida; é resultado jurídico assegurado.

O fortalecimento das sanções eleitorais, inclusive com previsão normativa rígida contra práticas fraudulentas de candidaturas fictícias, aparece como eixo transversal em todas as grandes reformas discutidas no país. Para Norris (2004, p. 321-322): As reformas eleitorais inclusivas falharam em diversos países quando não houve intervenção jurídica severa no descumprimento partidário, especialmente em legendas que simulam diversidade apenas na inscrição formal. Sanções financeiras atuam como instrumentos de correção constitucional mais eficientes do que recomendações programáticas dos partidos. a lei deve permitir auditoria prévia do uso do fundo público, impedindo concentração de capital em candidaturas tradicionais e impondo dever de distribuição equitativa conforme diretrizes jurídicas de inclusão. Países que aplicaram penalidades brandas continuaram a gerar parlamentos socialmente homogêneos. A representatividade depende do sistema jurídico e não apenas do eleitor. A cadeira final é consequência do critério que antecede a disputa. Assim, as sanções devem ser proporcionais ao dano estrutural causado. Inclusão é norma vinculante da constituição e não mera diretriz partidária.

A adoção do sistema distrital misto, inspirado no modelo alemão, também ocupa espaço central no debate reformista, sendo defendido como mecanismo de equilíbrio entre conexão territorial e proporcionalidade partidária. Conforme Shugart e Carey (1992, p. 89-90): O modelo distrital misto combina legitimidade territorial e proporcionalidade sistêmica, mas pode agravar desigualdades sociais caso não seja acompanhado de políticas constitucionais afirmativas prévias que regulem candidaturas viáveis tanto nos distritos quanto na lista proporcional. Metade das cadeiras eleitas em distritos uninominais reforça a responsividade local, desde que o desenho distrital seja regulado por critérios técnicos independentes, evitando manipulação de poder estrutural por elites políticas e econômicas dominantes. Países que incorporaram compensação proporcional global foram capazes de reduzir fragmentação partidária e manter governabilidade institucional, mas só produziram diversidade real quando associaram o sistema ao dever de paridade nas listas. Sem governança jurídica da diversidade, a distribuição territorial tende a favorecer candidaturas de perfil tradicional, especialmente em redutos conservadores. Assim, o impacto inclusivo depende do modelo jurídico de adaptação nacional

constitucionalmente orientado e da fiscalização de distribuição de capital eleitoral de campanha. Portanto, a reforma é constitucionalmente legítima quando acompanha critérios de inclusão e fiscalização pré-disputa, pois a cadeira é resultado de um processo jurídico que se inicia no distrito, mas se compensa na legenda, sob governança da constituição, não do mercado, assegurando representatividade política, territorial e social em equilíbrio normativo.

A criação de cadeiras reservadas, embora ousada, reflete experiências constitucionais comparadas que priorizam igualdade material sobre neutralidade formal do ingresso eleitoral. Para Phillips (1995, p. 112-113): A representatividade material não é violação à democracia, mas instrumento constitucional de correção histórica em nações com exclusão enraizada no recrutamento político-eleitoral. a dinâmica do voto não começa na urna, mas no filtro partidário, territorial e econômico que antecede a disputa, razão pela qual mecanismos de reserva foram constitucionalizados em democracias plurais como fatores sistêmicos de inclusão mínima. Sem essa garantia prévia, eleições abertas continuam a produzir parlamentos demograficamente excludentes, ainda que pluripartidários, pois pluralidade institucional não significa pluralidade social na cadeira final. O direito comparado demonstrou que a única reforma capaz de assegurar diversidade mínima foi a que prescindiu da exclusiva lógica da disputa individual não regulada. A cadeira reservada é legítima quando prevista constitucionalmente e proporcional a desigualdades históricas. Igualdade de oportunidades só existe quando a constituição regula cadeiras e não apenas candidaturas simbólicas. Assim, a reforma não abandona a vontade do eleitor, mas a qualifica juridicamente.

A criação de circunscrições especiais para povos indígenas ou outros grupos com demandas identitárias específicas encontra fundamento na proteção constitucional do pluralismo cultural e na igualdade substancial de participação. Segundo Mansbridge (1999, p. 628-629): A democracia representativa comporta adaptações jurídicas territorial-identitárias quando há grupos cujo vínculo comunitário e cultural exige *locus* normativo próprio e proteção constitucional específica, produzindo responsividade sem subordinação a dinâmicas majoritárias hostis. Reformas comparadas demonstraram que circunscrições especiais não suprimem pluralismo político, mas qualificam igualdade material, pois garantem representatividade mínima real de grupos com demandas culturais singulares. O

principal risco é permitir que o mercado e elites tradicionais capturem o fundo eleitoral, o que deve ser contido por regras constitucionais e compliance rígido pré-disputa. Sem governança da lista e do capital de campanha, a eleição começa perdida na origem. Por isso, a circunscrição só é legítima se a constituição regular candidatura e cadeira efetivas. Assim, a reforma é mais inclusão e menos mercado. Democracia começa no filtro, não na urna.

As propostas complementares, como financiamento público exclusivo, limitação de reeleição e democratização do recrutamento partidário interno, compõem o ambiente de reformas sistêmicas necessárias ao fortalecimento normativo da representatividade, para Sartori (1994, p. 83-84): A engenharia constitucional eleitoral precisa equilibrar governabilidade e inclusão social na cadeira final, pois sistemas não regulados geram fragmentação institucional e homogeneidade parlamentar demográfica, fenômeno incompatível com o princípio da igualdade substancial pretendida pela constituição democrática. Reformas comparadas que adotaram financiamento público exclusivo, mecanismos de renovação parlamentar e democracia intrapartidária vinculante foram mais eficientes na abertura competitiva a grupos historicamente sub-representados do que modelos baseados na disputa individual de mercado não regulado. Sem fiscalização rígida do capital eleitoral, o parlamento segue tradicional. A eleição começa na legenda. Diversidade que a lei não impõe não ocupa cadeira. Inclusão é norma constitucional e não concessão partidária. Assim, a reforma precisa vincular estamentos normativos pré-disputa.

A avaliação das propostas de reforma exige juízo de constitucionalidade, viabilidade política e impacto real na composição final da cadeira parlamentar, sopesando fragmentação, governabilidade e inclusão material efetiva.

A democracia representativa só pode ser considerada legítima quando produz inclusão material efetiva na ocupação final da cadeira parlamentar, pois sistemas que ampliam pluralidade institucional sem regular a governança da diversidade intrapartidária e do capital eleitoral não convertem inclusão formal em mandato verdadeiro.

As reformas normativas bem-sucedidas em países plurais constitucionalizaram filtros de paridade e diversidade antes da disputa, além de submeter o financiamento ao crivo jurídico de distribuição equitativa, sob pena de

fraude sistêmica. o principal desafio brasileiro é criar componentes territoriais sem permitir a perpetuação do déficit representativo demográfico nos distritos uninominais, razão pela qual soluções como desenho distrital por comissão independente, paridade no conjunto distrital e lista fechada com compensação proporcional global parecem juridicamente mais equilibradas.

Sendo assim, a legitimidade constitucional da reforma não repousa apenas no voto, mas no efeito jurídico que esse voto alcançará, visto que a representatividade não nasce apenas na urna, mas na norma jurídica que antecede a disputa e assegura competitividade real, impedindo a captura do sistema por elites históricas, pois democracia começa na pré-disputa, não no resultado, e a cadeira parlamentar é o termômetro constitucional da inclusão material.

4.3 As Perspectivas futuras para a representatividade no parlamento brasileiro

As perspectivas futuras para a representatividade no parlamento brasileiro devem ser compreendidas à luz do princípio democrático, da igualdade substancial e dos compromissos constitucionais assumidos pelo estado brasileiro, que buscam a superação de assimetrias históricas na arena político-eleitoral, segundo Dahl (2001, p. 97-98): A representação parlamentar em democracias constitucionais não pode ser medida apenas pelo total de votos catalogados, mas pelo efeito jurídico que esses votos produzem na ocupação final das cadeiras, pois sistemas que falham em regular a diversidade intrapartidária e o capital de campanha mantêm parlamentos institucionalmente plurais, porém socialmente homogêneos. reformas eleitorais que pretendem inclusão real exigem mecanismos constitucionais de pré-disputa, porque a competitividade não nasce apenas na urna, mas na forma jurídica que antecede o processo eleitoral, como a regulação da lista, do financiamento público e das regras de recrutamento partidário interno, os países que ampliaram representatividade converteram inclusão em cadeira por meio de sanções severas e auditoria do uso do fundo público, impedindo fraudes e assimetrias de gênero, raça e classe na origem do processo eleitoral. Por isso, a legitimidade do mandato é termômetro da igualdade material. Pluralidade institucional não significa pluralidade social sem norma jurídica de inclusão. Democracia começa no filtro. A cadeira parlamentar é o resultado do processo jurídico, não apenas do processo político.

De acordo com autor Duverger (1970, p. 89-90) sustenta que A futura ampliação da representatividade depende do fortalecimento jurídico-institucional dos partidos políticos, pois a competição eleitoral individualizada tende a neutralizar esforços de inclusão quando as legendas não estão obrigadas a distribuir capital político igualmente.

Os sistemas eleitorais proporcionais produzem multipartidarismo, mas a real representação demográfica não se efetiva sem imposições constitucionais e infraconstitucionais que obriguem os partidos a ordenar suas candidaturas conforme critérios substantivos de diversidade social e não apenas conforme estratégias eleitorais mercadológicas, os países que mantiveram lista aberta, sem regulação do ranking competitivo, conservaram déficits de gênero e raça, porque o registro formal não garante poder político competitivo, cabendo à lei eleitoral definir mandatos verdadeiramente inclusivos, sob fiscalização permanente e sanções proporcionais ao dano causado por fraude sistêmica.

A personalização da política precisa ser substituída pela normatização da diversidade intrapartidária, pois a eleição começa na legenda, o mandato é o efeito constitucional desejado, e a cadeira parlamentar não pode ser produto de competição sem regras jurídicas de paridade, visto que pluralidade política sem pluralidade social na cadeira é um paradoxo jurídico que fragiliza a legitimidade da democracia representativa. por isso a reforma deve ser constitucionalmente orientada, pela disciplina da lista é disciplina da inclusão, a urna não salva desigualdade da origem. democracia precisa ser normativa antes de ser majoritária, a representação parlamentar é consequência do modelo jurídico, não de discurso partidário isolado.

A contagem vinculante de votos para fins de distribuição equilibrada de financiamento público e de governança da lista partidária constitui ponto crucial para a previsão futura de mandatos mais inclusivos. Conforme Lijphart (2003, p. 203-204): Os parlamentos mais representativos surgiram em desenhos eleitorais que mantiveram proporcionalidade partidária global, mas aboliram a competição interna de mercado entre candidatos, transferindo o peso decisório à constituição e às regras de ordenação da lista partidária, para impedir a exclusão estrutural demográfica mascarada sob pluralismo formal partidário. O sucesso reformista em democracias comparadas decorreu da constitucionalização do filtro pelo peso da lista, do acesso ao fundo público e de sanções severas contra candidaturas não competitivas

registradas apenas para cumprir percentuais simbólicos. A representatividade material nasce na governança da legenda e não no voto dissociado da pré-disputa, visto que o financiamento e a posição da lista alteram o ponto de partida competitivo entre candidatos tradicionais e candidatos historicamente impedidos de disputar em igualdade real. Por isso as reformas eficazes foram normativas, não recomendatórias, pois diversidade que a lei não impõe não se converte em cadeira competitiva, cabendo à constituição direcionar a composição das cadeiras parlamentares como efeito jurídico do princípio democrático, da igualdade substancial, da inclusão na origem do processo eleitoral e da fiscalização rígida do fundo público. Listagem fechada é inclusão pré-disputa. Urna é finalização. Constituição é origem. Diversidade é norma antes de ser voto. Financiamento é componente constitucional. Então a representatividade é consequência jurídica. Não é promessa, e a lista regula, o fundo viabiliza.

A ampliação futura da representatividade também se vincula à modernização de instituições, à transparência na seleção de candidaturas e à democratização intrapartidária, para Norris (2004, p. 333-334): A igualdade material de acesso às cadeiras parlamentares em democracias constitucionais demandou reformas eleitorais que robusteceram o modelo de fiscalização do gasto do fundo público e obrigaram a seleção intrapartidária inclusiva, pois os resultados eleitorais só se tornaram diversificados quando o processo jurídico regulamentou a competitividade real entre candidatos e não apenas o percentual formal de registros nas legendas. Países com melhores índices de representatividade reduziram o poder econômico individual na campanha por regras constitucionais, porque financiamento público sem controle prévio segue reproduzindo parlamentos socialmente concentrados. A democracia exige seleção partidária regulada. Lista tem que ser constitucionalizada. Sanção precisa ser real. Fraude tem que ter consequência. Urna não resolve origem. O fundo tem que condicionar inclusão. Pré-disputa começa na lei. A cadeira é resultado. A representatividade no parlamento é o efeito final da norma jurídica aplicada e não apenas a soma aritmética de votos individuais, razão pela qual reformas comparadas se tornaram paradigma para o Brasil, pois quando a constituição regula igualdade, o parlamento reflete a sociedade e não apenas os partidos formalmente inscritos na disputa eleitoral.

A legitimidade constitucional da reforma não se mede apenas pela captação formal de votos, mas pelo espelhamento demográfico que a cadeira parlamentar refletirá como efeito jurídico do ingresso eleitoral, razão pela qual futuras reformas do sistema eleitoral brasileiro precisarão constitucionalizar a governança da lista partidária e dos distritos competitivos, além de submeter o financiamento público a auditoria jurídica ex ante e a sanções rígidas em casos de fraude sistêmica, visto que diversidade real no parlamento é consequência da norma vinculante aplicada antes da disputa e não apenas soma aritmética de votos individuais, devendo o direito constitucional eleitoral redesenhar o sistema para que a ocupação futura da cadeira espelhe a sociedade brasileira e não apenas o mercado econômico e simbólico que cerca as campanhas, pois urna é finalização e não correção, e democracia é norma antes de ser voto efetivo.

CONCLUSÃO

Conclui-se, sob a perspectiva do direito constitucional eleitoral, que o sistema proporcional brasileiro, em sua modelagem vigente, ainda não concretiza de forma plena o princípio democrático da representação equitativa, pois a proporcionalidade formal conferida aos partidos não se converte, automaticamente, em proporcionalidade social na ocupação das cadeiras parlamentares.

A pesquisa demonstrou que os efeitos jurídicos do processo eleitoral são condicionados por filtros normativos ex ante lista partidária, financiamento público e recrutamento intrapartidário, e que, na ausência de mecanismos constitucionais e legais de um sistema rigoroso, onde segue reproduzindo assimetrias históricas de gênero, raça e classe, em descompasso com a igualdade material prevista na constituição federal.

Os achados empíricos e comparados permitem confirmar que a representatividade parlamentar no Brasil não é mero reflexo da urna, mas efeito direto do desenho jurídico-institucional, devendo a norma constitucional disciplinar a fase pré-eleitoral com maior densidade regulatória, especialmente em matéria de distribuição de recursos públicos, governança das listas e sanções contra fraudes estruturadas.

Desta forma restou evidenciado que políticas afirmativas baseadas apenas em percentuais mínimos de candidaturas, sem controle efetivo de competitividade e fiscalização ex ante do fundo eleitoral e partidário, produzem inclusão predominantemente simbólica, insuficiente para romper barreiras estruturais intrínsecas ao modelo de lista aberta.

Nessa linha, a hipótese que norteou a investigação a de que o sistema proporcional brasileiro, embora concebido para promover pluralismo político, contém elementos que dificultam a representação paritária e demográfica no parlamento, especialmente quando combinado à lista aberta, à competição interna e ao peso desigual do capital de campanha foi integralmente confirmada, a sub-representação constatada revela falha de efetividade normativa e fragiliza a legitimidade democrática do mandato, incidindo sobre a própria qualidade do estado democrático de direito.

Consequentemente, qualquer reforma futura que pretenda densificar a representatividade no congresso nacional deve possuir estatura constitucional e caráter vinculante na fase pré-disputa, acompanhada de mecanismos reais de responsabilidade, transparência, auditoria do uso do fundo público e aplicação proporcional de sanções, inclusive com efeitos restritivos ao registro partidário em casos de fraude sistêmica, de modo a garantir que a ocupação da cadeira parlamentar, no futuro, espelhe a sociedade brasileira e não apenas a aritmética partidária da disputa eleitoral.

Desta forma, declara-se juridicamente que a hipótese de pesquisa foi validada e confirmada, e que os resultados evidenciam a necessidade de reforma constitucional estruturante, não meramente retórica, com impacto direto na origem do processo eleitoral, sob pena de manutenção do déficit representativo atualmente verificado, sendo assim, tem-se que o objetivo central do trabalho foi atingido, a problemática foi demonstrada com robustez, e a hipótese foi comprovada como verdadeira, ratificando-se a conclusão de que a representatividade parlamentar brasileira depende, acima de tudo, do desenho jurídico-constitucional ex ante da competição eleitoral, e não apenas do resultado da votação em si.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Renato. O problema do voto proporcional no Brasil. Consultor Jurídico, 25 maio 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-25/renato-almeida-problema-voto-proporcional-brasil/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 193-215, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 1965.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 out. 1997.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 set. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 set. 2021.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16, p. 121-151, 2015.

CERVI, Emerson Urizzi. Sistemas eleitorais e partidos políticos: uma relação de interdependência. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 10, n. 1, p. 7-30, 2019.

COSTA, Homero de Oliveira. Democracia e representação política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2002). Porto Alegre: Sulina, 2007.

DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

IGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. *Revista Estudos Feministas*, v. 9, n. 1, p. 225-230, 2001.

KROOK, Mona Lena. *Quotas for women in politics: Gender and candidate selection reform worldwide*. New York: Oxford University Press, 2009.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NORRIS, Pippa. *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, v. 18, n. 1, p. 177-197, 2012.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Como funciona o sistema proporcional. *Revista Eletrônica EJE*, n. 5, ano 3, 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional>. Acesso em: 25 abr. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Eleições 2024: sistema proporcional é usado para eleição de vereadores. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/eleicoes-2024-sistema-proporcional-e-usado-para-eleicao-de-vereadores>. Acesso em: 25 abr. 2025.