

POLIANNA PEREIRA DOS SANTOS

VOTO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA

As distorções do sistema
proporcional brasileiro



D'PLÁCIDO
EDITORA

VOTO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA: AS DISTORÇÕES DO SISTEMA PROPORCIONAL BRASILEIRO

POLIANNA PEREIRA DOS SANTOS



D'PLÁCIDO
EDITORA

Copyright © 2017, D'Plácido Editora.
Copyright © 2017, Polianna Pereira dos Santos

Editor Chefe
Plácido Arraes

Produtor Editorial
Tales Leon de Marco

Capa
Tales Leon de Marco
(sob imagens de The Noun Project)

Diagramação
Bárbara Rodrigues da Silva

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios, sem a autorização prévia da D'Plácido Editora.



D'PLÁCIDO
E D I T O R A

Editora D'Plácido
Av. Brasil, 1843 , Savassi
Belo Horizonte - MG
Tel.: 3261 2801
CEP 30140-007

Catálogo na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica

SANTOS, Polianna Pereira dos

Voto e qualidade da democracia: as distorções do sistema proporcional brasileiro. -- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

Bibliografia

ISBN: 978-85-8425-452-1

1. Direito 2. Direito Eleitoral I. Título II. Direito

CDU348

CDD 341.28

Dedico esta obra aos eleitores, na expectativa de que sejam responsáveis por suas escolhas, mas na medida em que lhes é dado escolher em nosso sistema proporcional.

Agradecimentos

Como já foi dito que a gratidão é a oração mais forte, eu agradeço. Agradeço aos professores e aos colegas da Universidade Federal de Minas Gerais, da Procuradoria Regional Eleitoral de Minas Gerais e da ABRADep. Agradeço aos amigos, aos colegas, à família, ao amor, ao universo. Agradeço a todos que de alguma forma me ajudaram nesse caminho da pesquisa e da escrita por compreenderem minhas ausências e entenderem a importância desse momento de dedicação. Agradeço por ter tantas pessoas maravilhosas em minha vida. Por tudo e por todos, agradeço a Deus e aos orixás.

“Do you hear the people sing?
Singing the song of angry men?
It is the music of a people
who will not be slaves again
When the beating of your heart
echoes the beating of the drums
There is a life about to start when tomorrow comes

Will you join in our crusade?
Who will be strong and stand with me?
Beyond the barricades
is there a world you long to see?
Then join in the fight
that will give you the right to be free!”
(Les misérables. Do you hear the people sing?)

LISTAS

Gráficos

Gráfico 1 – Eleições Presidenciais no Brasil em 2010 e 2014 - primeiro turno

Gráfico 2 – Eleições Gerais 2014 - primeiro turno

Gráfico 3 – Percentual de votos de legenda

Gráfico 4 – Votos nominais e de legenda em relação aos votos válidos – Eleições Municipais de 2012

Gráfico 5 – Votação em legenda

Gráfico 6 – Análise dos Estatutos dos Partidos Políticos que possuem regras sobre coligações

Gráfico 7 – Quantidade de Partidos representados na Câmara dos Deputados

Gráfico 8 – Composição da Câmara dos Deputados após as eleições de 2014

Gráfico 9 – Blocos de Atuação na Câmara dos Deputados – 55ª Legislatura

Gráfico 10 – Efeito da “cauda eleitoral”

Quadros

Quadro 1 – Relações entre as coligações formadas pelos Partidos com maior número de representantes na Câmara dos Deputados em 2014

Quadro 2 – Comparação dos Blocos de atuação em 2015 e em maio de 2016

Quadro 3 – Comparação da conformação e da atuação dos partidos políticos

Quadro 4 – Bancada atual

TABELAS

Tabela 1 – Diferença percentual entre votos nominais e de legenda

Tabela 2 – Resultado das Eleições Municipais de Belo Horizonte/MG em 2012

Tabela 3 – Eleições Municipais de 2012 – Vereador – Belo Horizonte/MG

Tabela 4 – Eleições municipais – Votação Nominal dos Eleitos em Belo Horizonte/MG

Tabela 5 – Eleições municipais – Votação Nominal dos eleitos em todas as Capitais

Tabela 6 – Resultado das Eleições Municipais de Abadia dos Dourados/MG em 2012

Tabela 7 – Eleições Municipais – Votação Nominal dos Eleitos em Abadia dos Dourados/MG

Tabela 8 – Eleições 2014 – Deputado Federal / SP – 1º Turno – Dados gerais

Tabela 9 – Eleições 2014 – Deputado Federal / SP – Votação nominal

Tabela 10 – Partidos e Blocos de atuação

Tabela 11 – Votação Eleições 2010 – 1º Turno

Tabela 12 – Eleições Gerais 2014 – Presidente – 1º Turno

Tabela 13 – Bancada da Eleição de 2014 para
Deputado Federal (Titulares)

Tabela 14 – Bancada na Posse de 2015 para
Deputado Federal (Titulares)

Siglas e Abreviaturas

ALMG

– Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Art.

– Artigo

ADC

– Ação direta de constitucionalidade

ADI

– Ação direta de inconstitucionalidade

CE

– Código Eleitoral

CR/88

– Constituição da República Federativa do Brasil,
de 1988

EC

– Emenda Constitucional

LE

– Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)

LI

– Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº
64/1990)

LOPP

– Lei de Organização Político-partidária (Lei nº
9.096/1995)

MS

– Mandado de Segurança

PL

– Projeto de Lei

STF

– Supremo Tribunal Federal

TRE

– Tribunal Regional Eleitoral

TSE

– Tribunal Superior Eleitoral

Partidos**DEM**

– Democratas

NOVO

– Partido Novo

PCB

– Partido Comunista Brasileiro

PCdoB

– Partido Comunista do Brasil

PCO

– Partido da Causa Operária

PDT

– Partido Democrático Trabalhista

PEN

– Partido Ecológico Nacional

PHS

– Partido Humanista da Solidariedade

PP

– Partido Progressista

PPL

– Partido Pátria Livre

PPS

– Partido Popular Socialista

PMB

– Partido da Mulher Brasileira

PMDB

– Partido Do Movimento Democrático Brasileiro

PMN

– Partido da Mobilização Nacional

PR

– Partido da República

PRB

– Partido Republicano Brasileiro

PROS

– Partido Republicano da Ordem Social

PRP

– Partido Republicano Progressista

PRTB

– Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB

– Partido Socialista Brasileiro

PSC

– Partido Social Cristão

PSD

– Partido Social Democrático

PSDB

– Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC

– Partido Social Democrata Cristão

PSTU

– Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PSL

– Partido Social Liberal

PSOL

– Partido Socialismo e Liberdade

PT

– Partido dos Trabalhadores

PTB

– Partido Trabalhista Brasileiro

PTdoB

– Partido Trabalhista do Brasil

PTC

– Partido Trabalhista Cristão

PTN

– Partido Trabalhista Nacional

PV

– Partido Verde

REDE

– Rede Sustentabilidade

SD

– Solidariedade

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	21
1. INTRODUÇÃO	23
2. TRANSPARÊNCIA DO VOTO E ACCOUNTABILITY: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA TEORIA DEMOCRÁTICA	31
2.2. Qualidade da Democracia	49
2.3 Voto, Direitos Políticos e Direitos Fundamentais.....	64
3. INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E SUA REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL	69
3.1.1. Legislação: o voto em branco e o voto nulo.....	78
3.1.2. Voto nulo: o equívoco.....	84
3.1.3. Voto nulo, alheamento eleitoral e votos válidos: uma visão estatística.....	88
3.1.4. Voto de legenda e voto nominal.....	90
3.2. O Sistema Proporcional Brasileiro.....	96
3.2.1. Distribuição das cadeiras no Sistema Proporcional.....	104

3.2.2. Possíveis efeitos da alteração legislativa análise dos dados.....	112
3.2.3. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.420.....	135
3.2.4. Quociente Intracoligacional.....	138
3.3. Partidos Políticos.....	141
3.3.1. Breve Análise da História Político- partidária no Brasil.....	147
3.3.2. Ideologia e Vínculo partidário.....	156
3.3.2.1. Pesquisa de campo: o vínculo partidário segundo os deputados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.....	161
3.3.3. Fidelidade Partidária.....	174
3.3.3.1 Regulamentação da Perda de Mandato – Resolução nº 22.610/2007 do TSE, Lei nº 13.165/2015 e EC 91/2016.....	192
3.4 Coligações Partidárias.....	199
4. ARRANJOS INSTITUCIONAIS VIGENTES NO BRASIL.....	249
4.1. Sistema proporcional brasileiro: proporcionalidade partidária ou pessoal?.....	256
4.2. Accountability em lista aberta.....	260
4.3 Coligação e ausência de quociente intracoligacional.....	265
4.4 Verticalização das coligações e federação de partidos.....	271
4.5. Lei nº 13.165/2015, votação nominal mínima e voto de legenda.....	281

4.6. Voto uninominal e lista extensa de candidatos..	286
4.7 Sucessão em caso de vacância no curso da legislatura: o STF e o argumento democrático..	286
CONCLUSÕES.....	297
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	305

APRESENTAÇÃO

A autora, Polianna Pereira dos Santos, ex-assessora da Procuradoria Regional Eleitoral de Minas Gerais, mestre em Direito pela UFMG e uma das fundadoras da ABRA-DEP – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, propõe nesta obra um desafio no mínimo complexo: checar configurações do sistema proporcional brasileiro que são entraves à transparência e à racionalidade do voto.

O propósito é difícil porque, já à partida, envolve a necessidade de um olhar de sobrevoos no sistema eleitoral para, então, elencar quais seriam os arranjos a merecer a referida checagem. E aqui, o trabalho mostra, desde o início, um corpo robusto e inovador: lista aberta, coligações partidárias, verticalização de coligações, voto de legenda, quantitativo de candidatos, vacância e sucessão no mandato são submetidos à sua análise criteriosa.

O mais interessante é que tamanha dificuldade foi serenamente superada pela autora que conseguiu amarrar a temática. O fio condutor é a ideia mestra de que pouco adianta ter um sistema de preenchimento de mandatos que vise o fortalecimento da democracia representativa se o eleitor não conseguir ter o mínimo de controle e previsibilidade sobre as consequências do voto depositado na urna.

Em épocas de constantes idas e vindas em matéria de reforma política, o livro é essencial. No fundo, é uma defesa do sistema proporcional que, no Brasil, é aplicável, como se sabe, às eleições de vereadores e deputados. É uma defesa corajosa exatamente porque expõe fraturas do modelo, pontos que carecem obrigatoriamente de ajustes. Para muitos, como eu, que acreditamos ser o sistema proporcional o mais adequado para a composição das inúmeras Câmaras de Vereadores, das várias Assembleias Legislativa e da Câmara de Deputados, o resultado é um alento. Reforça a defesa do modelo, bem como as propostas de reforma que sustentam a necessidade de calibrações em vários pontos da atual configuração.

Por último, apesar de a autora não ter abordado diretamente este ponto, já que escaparia à linha metodológica da obra, é claríssima a intenção, registrada em marca d'água nas entrelinhas, de, ao fortalecer a transparência e a racionalidade das eleições legislativas, semear a trilha que leva a uma verdadeira representação proporcional e, assim, ao empoderamento eleitoral de grupos politicamente minoritários, em especial, as mulheres.

Que este desejo possa então se materializar com escala e urgência avassaladoras.

Rodolfo Viana Pereira

Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UFMG
Coordenador-Geral da ABRADEP – Academia Brasileira de
Direito Eleitoral e Político
Coordenador Acadêmico do IDDE – Instituto para o
Desenvolvimento Democrático

C láusulas de barreira, voto nominal e de legenda, quocientes eleitoral e partidário, votação nominal mínima, ordenação da lista aberta, sobras, maior média... a profusão de regras aplicáveis até que se obtenha o resultado de eleições submetidas ao sistema proporcional faz com que, para a maioria dos cidadãos, o aproveitamento do voto depositado na urna se assemelhe mais a um processo alquímico, no qual a vontade expressa se transmudaria em um algo inesperado. Será possível conferir ao eleitor ferramentas adequadas para controlar em alguma medida esse processo e, por conseguinte, realizar escolhas mais racionais?

Roberta Maia Gresta

Professora e Servidora do TER/MG

A presente obra investiga a tradução do voto em representação política no sistema proporcional brasileiro com a finalidade de verificar se, com a regulamentação vigente, o eleitor tem condições de realizar o accountability vertical, maneira de prestação de contas dos representantes por seus atos ou forma de promoção de responsabilidade perante o eleitorado, que é um indicador da qualidade da democracia.

