

Presidencialismo de coalizão: disfunção do sistema político brasileiro em decorrência do voto proporcional para eleições legislativas

Por Renato Rua de Almeida, presidente do Instituto Jacques Maritain do Brasil, advogado e professor da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

O programa do Encontro Latinoamericano dos Institutos Jacques Maritain, realizado em Córdoba, Argentina, de 7 a 9 de setembro de 2017, prevê uma reflexão em torno do presidencialismo e partidos políticos.

Essa questão do presidencialismo e partidos políticos está inserida na busca da representatividade do sistema político, tendo em vista o tema geral do Encontro, que é “Reconstruir la ciudad al servicio del hombre – institucionalidad em América Latina”.

De fato, reconstruir a cidade ao serviço do homem passa necessariamente pela reflexão da forma de governo presidencialista que domina nossos países latinoamericanos, cuja eficácia depende em grande medida da representatividade política das eleições legislativas. E, para tanto, mais do que nunca, a visão de Montesquieu em sua obra *O espírito das leis* sobre a harmonia e independência dos poderes constituídos – no caso ora examinado entre os poderes executivo e legislativo - está na ordem do dia.

A funcionalidade do Estado Democrático de Direito está relacionada à coexistência harmônica e independente dos poderes constituídos.

Jacques Maritain ensina em sua obra *O homem e o Estado* que, segundo a teoria instrumentalista, a noção política do Estado prevê como sua atividade principal a promoção do bem comum da sociedade civil.

Portanto, para a promoção do bem comum dos cidadãos é preciso que o moderno Estado Democrático de Direito esteja instrumentalizado com a harmonia e independência dos poderes constituídos, o que não ocorrem com o Estado absolutista da monarquia francesa, nem com a noção despótica do Estado nazista ou fascista, concebido pela teoria substancialista ou absolutista hegeliana.

Por outro lado, embora a democracia moderna não seja apenas representativa através do sufrágio universal, mas também participativa por

meio da presença de setores organizados da população em conselhos governamentais, como ensina Georges Burdeau, em sua obra *A democracia*, o que se vê, contudo, na América Latina é que nem mesmo a democracia representativa está suficientemente desenvolvida, tendo como exemplo o Brasil de hoje, que vive uma disfunção do seu sistema político com a figura do presidencialismo de coalizão em decorrência do anacronismo do voto proporcional para as eleições legislativas, que não enseja uma verdadeira representatividade parlamentar, gerando constante crise política de governabilidade.

Ora, é sabido que o sufrágio universal, segundo a lição de Jacques Maritain em sua obra *Os direitos do homem e a lei natural*, é a forma mais elementar do cidadão participar da vida política, e, por conseguinte, seu principal direito político para a escolha dos detentores da autoridade política, cuja função essencial é dirigir homens livres para o bem comum.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil prevê, em seu artigo 14, que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto.

No entanto, para que o sufrágio universal atinja seus objetivos, é preciso que o sistema eleitoral para as eleições legislativas contemple uma representatividade dos eleitos, de modo que o sistema político como um todo tenha governabilidade.

São três os sistemas eleitorais para eleições legislativas mais conhecidos e praticados nas democracias representativas, a saber: voto proporcional, voto distrital e voto distrital misto.

A *grosso modo* voto proporcional é unipessoal, isto é, dado a candidato de determinado partido político, sendo computados todos os votos recebidos pela legenda para a verificação final do número de eleitos que está relacionado ao atingimento tantas vezes do quociente eleitoral como resultado da divisão dos votos válidos com a quantidade de vagas disponíveis.

Portanto, a eleição do candidato votado é complexa e depende de vários fatores, tornando a relação entre eleitor e eleito bastante difusa e dispersa.

Por outro lado, trata-se de uma eleição bastante personalizada pelo candidato e o partido político torna-se entidade enfraquecida, servindo quase que exclusivamente para abrigar o candidato, sem exigir dele maiores compromissos programáticos, daí a recorrente fragmentação partidária.

Já o voto distrital é mais simples, pois o distrito é uma circunscrição eleitoral definida por lei por critérios geográficos e demográficos, e será eleito o candidato mais votado por distrito eleitoral.

Vê-se, desta forma, que a relação entre o eleitor e o eleito é mais estreita e resulta que o número de partidos é pequeno, o que facilita a formação de maioria parlamentar e, portanto, a governabilidade.

Por outro lado, dificulta a representação política das minorias ideológicas e a eleição de personalidades políticas sem maior vinculação distrital.

Por fim, o voto distrital misto é o resultado da soma dos votos proporcional e distrital, cujas vagas disponíveis nas eleições legislativas são igualmente divididas entre os dois sistemas, ao passo que o voto proporcional é dado à lista partidária de candidatos, cujo quociente eleitoral obtido favorece a ordem de inscrição desses candidatos.

Exemplificando sua aplicação, o Brasil adota o sistema do voto proporcional para as eleições legislativas da Câmara dos Deputados, a França adota o sistema do voto distrital para a Assembleia Nacional e a Alemanha o sistema do voto distrital misto para o Parlamento Federal (Bundestag).

No Brasil, embora o Senado Federal seja também órgão do Poder Legislativo, a eleição dos senadores dá-se pelo sistema do voto majoritário.

O sistema proporcional no Brasil faz com que o candidato a deputado federal dispute uma vaga para a Câmara dos Deputados no âmbito do território do Estado federado ao qual pertença eleitoralmente (o Brasil é uma República Federativa com vários Estados federados).

Esse sistema eleitoral proporcional para as eleições legislativas no Brasil provoca uma série de problemas que causam uma disfunção no sistema político brasileiro como um todo, gerando uma ingovernabilidade constante, que ficou conhecida como presidencialismo de coalizão.

Primeiramente, em razão de a disputa ser travada no âmbito territorial de um Estado federado brasileiro, a campanha eleitoral torna-se muito dispendiosa, gerando escândalos como o Mensalão e o Petrolão, que se tornaram formas criminosas de financiamento eleitoral.

Em segundo lugar, o voto proporcional para eleições legislativas brasileiras provoca uma fragmentação partidária, levando à atual configuração absurda de 35 partidos políticos.

Conseqüentemente, essas mazelas do sistema eleitoral proporcional para as eleições legislativas causam uma disfunção do sistema político brasileiro, com a figura do presidencialismo de coalizão, que procura formar uma maioria governamental artificial e que compromete a promoção de políticas

públicas e do desenvolvimento nacional, em favor dos interesses subalternos e muitas vezes corporativistas dos representantes eleitos.

Aliás, a propósito, a França, com o voto proporcional, foi ingovernável de 1946 a 1958, o que obrigou o general Charles de Gaulle a reassumir o poder para implementar a V República, com a aprovação da Constituição de 1958 e a adoção do sistema eleitoral do voto distrital para as eleições legislativas.

A partir da adoção do voto distrital, a França deixou de ser conhecida como um regime do parlamentarismo de coalizão, ou, em outras palavras, um regime de gabinetes, que era o resultado da disfunção política provocada pelo voto proporcional das eleições legislativas, o que causava permanente queda de gabinetes parlamentares, por falta de uma maioria governamental consistente e ideologicamente orgânica, afetando seu desenvolvimento social e econômico.

Desde então, com o voto distrital, a França conheceu um permanente processo de desenvolvimento em todas as áreas da sociedade, graças a governos consistentes, em que a harmonia e a independência dos poderes executivo e legislativo foram asseguradas.

É verdade que na França o sistema de voto distrital sofre críticas parciais no sentido de que não contempla minorias ideológicas, bem como dificulta as eleições de parlamentares mais afinados com as grandes questões nacionais e sentem certa dificuldade de atuação no âmbito menor dos distritos eleitorais.

Por essas e outras razões é que o presidente Emmanuel Macron, após as recentes eleições legislativas de 2017, assumiu o compromisso para com a Nação francesa de encaminhar projeto de lei propondo certa dose de proporcionalidade no sistema distrital, talvez reconhecendo implicitamente que o melhor sistema eleitoral para eleições legislativa seja o do voto distrital misto, como adotado na Alemanha, em que o eleitor vota duas vezes, uma escolhendo o candidato do distrito eleitoral e outra na lista partidária dos candidatos pelo sistema proporcional, que se diferencia do sistema eleitoral proporcional unipessoal, em que o voto é no candidato e não na lista partidária, enfraquecendo e fragmentando os partidos políticos, como ocorre no Brasil.

De fato, é provável que o sistema do voto distrital misto adotado para as eleições legislativas pela Alemanha seja a principal razão da funcionalidade de seu sistema político, e, em consequência, da sua governabilidade.

Sem dúvida, pode-se dizer que o sistema eleitoral do voto distrital misto apresenta-se como o instrumento mais apropriado para dar eficácia ao sufrágio universal, como princípio básico da democracia representativa, assim preconizado, como visto, pelo grande filósofo humanista e cristão Jacques Maritain, ao desenvolver seus estudos e publicações sobre filosofia política.

Está em plena efervescência no Brasil atual a discussão da reforma política, depois dos escândalos da corrupção do Mensalão e Petrolão, sendo possível a adoção do voto distrital misto, por simples legislação ordinária, sem necessidade de reforma constitucional, já para as eleições legislativas de 2018.

Se não for possível pela exiguidade do tempo a adoção do sistema eleitoral do voto distrital misto ainda para as eleições legislativas de 2018, pelo menos que o seja para as eleições legislativas de 2022, para que o Brasil encontre uma funcionalidade do sistema político, deixando de lado definitivamente o presidencialismo de coalizão, em razão de todas suas mazelas, como deixou a França, a partir de 1958, o parlamentarismo de coalizão, e, assim, encontre o Brasil a senda do desenvolvimento político, social e econômico, como a encontrou a França.

De qualquer forma, para as eleições legislativas de 2018, mesmo que o voto distrital misto não seja aprovado a tempo, é provável que a aprovação da vedação das coligações partidárias e da cláusula de desempenho eleitoral partidário implicará certamente a redução dos partidos políticos e possibilitará a melhoria da representatividade dos eleitos, uma vez que o projeto de lei que contempla tal modificação do sistema eleitoral está atualmente com a tramitação adiantada no Congresso Nacional, o que em muito ajudará a governabilidade da Nação brasileira.

Estou convencido de que a reforma do sistema político eleitoral brasileiro como acima exposto em muito contribuirá para a construção da cidade ao serviço do homem brasileiro e para uma autêntica institucionalidade da América Latina.