

Evento: XXVII Seminário de Iniciação Científica

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: A EFETIVIDADE DA CLÁUSULA DE BARREIRA NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA¹
THE COALITION PRESIDENCY: THE EFFECTIVENESS OF THE BARRIER CLAUSE ON REPRESENTATIVE DEMOCRACY

Gizele Godinho Dos Santos², Luiz Antonio Da Silva Oliveira³, Alcione Marisa Giolo⁴

¹ Projeto de Iniciação Científica

² Mestranda em Direito pela Imed

³ Mestrando em Direito pela Imed

⁴ Mestranda em Direito pela Imed

Introdução:

Na atualidade é quase impossível imaginar uma eleição sem o financiamento de campanha, isso porque possibilitaria somente a uma minoria o êxito eleitoral - aquelas com grande poder aquisitivo passariam a representar o cidadão brasileiro. Não que isso deixou de ocorrer, mas permitiu que uma maioria tivesse a possibilidade de participar do pleito eleitoral e consequentemente representar o seu eleitor. Agora com as novas mudanças na legislação eleitoral esse financiamento só ocorre através de recursos públicos e não mais das doações por parte de pessoas jurídicas, muito embora, o artigo 23 da lei n. 9504, de 30 de setembro de 1997, permita a doação de pessoas físicas. A cláusula de barreira ou de desempenho foi um instrumento que passou a exigir certos requisitos para que partidos e consequentemente candidatos tenham acesso a esses recursos públicos. Neste sentido, propõe-se na presente pesquisa o seguinte questionamento: é possível com a instituição da Cláusula de Barreira (Financiamento de Público de Campanha) diminuir os excessos do presidencialismo coalizão, garantindo dessa maneira uma maior representatividade?

Eleito o candidato, este passa a representar o cidadão. Essa representação, na maioria das vezes, ocorre de forma indireta, ou seja, o cidadão escolhe um representante e este fará ou deveria fazer de acordo com a vontade do eleitor, prevalecendo o que a maioria decidir, conforme prevalece o Preâmbulo da Constituição Federal de 1988. Entretanto, na prática nem sempre é assim que funciona. O Presidente da República, para poder governar, por exemplo, necessita de uma maioria no Congresso Nacional, mas essa maioria nem sempre vem das urnas. É necessário realizar vários acordos entre os partidos que compõem tanto o Senado como na Câmara dos Deputados. Esses acordos, geralmente, são em troca de favor como, por exemplo, a entrega de um ministério, um benefício fiscal para empresas, participação em licitações, entre outros. Em contrapartida o governo tem o apoio daqueles partidos que compõem o Congresso Nacional para que possa, efetivamente, administrar o país[1].

Importante destacar algumas medidas que o presidencialismo de coalizão traz para a sociedade

Evento: XXVII Seminário de Iniciação Científica

brasileira. A primeira delas pode ser estabelecida por uma subordinação, do Legislativo para com o Executivo, que tem origem diretamente das regras institucionais[2] pois determina um maior poder ao Presidente da República para que possa encaminhar as suas medidas de governabilidade e, conseqüentemente, “bloquear iniciativas que lhe são contrárias na decisão parlamentar”[3].

Em contrapartida, há uma série de benesses para cada legislador em razão do apoio entre os dois poderes. Esse benefício pode ser estabelecido com o direcionamento dos recursos públicos para “obras e serviços de natureza local” o que pode ser entendido pelo cidadão eleitor como um gesto de agradecimento por parte daquele parlamentar[4]. Isso ocorre por alguns elementos institucionais que vão desde o multipartidarismo, o federalismo e, eleições para o parlamento fundadas no critério proporcional com lista aberta[5]. Esse representante, de certa forma, permanece “nas mãos” do Presidente, pois caso vir a votar ou entender de forma diversa daquela interposta pelo governo certamente que perderá aquele benefício[6].

O objetivo geral da pesquisa é identificar o equilíbrio entre o Poder Legislativo e Poder Executivo na experiência do presidencialismo de coalizão brasileiro, enquanto que o objetivo específico se determinará em analisar se a cláusula de barreira diminui o multipartidarismo e conseqüentemente o presidencialismo de coalizão e se existe ligações entre o presidencialismo de coalizão e a corrupção política no Brasil.

A metodologia que será empregada na presente investigação, abrange a basicamente a pesquisa bibliográfica, que ocorrerá por meio da leitura das obras clássicas acerca da retórica e da tópica, bem como obras de autores contemporâneos que oferecem uma releitura das obras clássicas da antiguidade. A delimitação do campo de pesquisa será por meio da descrição dos conceitos envolvidos. O método de abordagem a ser utilizado será o da fenomenologia político-constitucional abrangido pelos conceitos individualizados. Da mesma forma, a coleta de dados referente as formações políticas no Congresso Nacional, será através da composição, número de agremiações, fusão, incorporação, entre outros.

Para o recebimento do Fundo Partidário é necessário que o partido tenha um número de candidatos eleitos no Congresso Nacional, conforme Emenda Constitucional 97/2017, a qual alterou a redação do § 3º do artigo 17 da Constituição Federal de 1988. Essa alteração, no entanto, traz fortes impactos a todos os partidos principalmente àqueles que possuem menor desempenho eleitoral, isso porque somente 5% (cinco por cento) do total será distribuído de forma equivalente a todos os partidos. Os 95% (noventa e cinco por cento) restantes serão distribuídos aos partidos políticos na proporção dos votos adquiridos na última eleição para à Câmara dos Deputados.

Analisando a quantidade de partidos políticos até o ano de 2018, percebe-se que “Brasil convive com o presidencialismo de coalizão, insustentável”[7]. No entanto, com a Cláusula de Barreira, esse número foi reduzido para 33, conforme dados do TSE. Desse dado temos atualmente, 26 agremiações com representação na Câmara dos Deputados e 16 (dezesseis) partidos com representação junto ao Senado Federal.

Evento: XXVII Seminário de Iniciação Científica

É esse, justamente, o cenário que o Presidente da República conta atualmente. Sendo que ele necessita da maioria no Congresso Nacional para que possa governar. Essa maioria, no entanto, depende de apoio o qual se consegue através das agremiações. Neste sentido para se aprovar um projeto de lei, por exemplo, o Chefe do Executivo precisa convencer no mínimo 257 deputados e 41 senadores. Os três partidos com maior representação na Câmara dos Deputados, (PT, PSL e PP), por exemplo, não completam 57% das cadeiras, uma vez que, afastados dos 257 votos imprescindíveis para aprovação de alguma medida. Já no Senado Federal, os dois partidos com maior representação (MDB e PSD), por exemplo, não perfazem 54% das cadeiras, pois distantes dos 41 votos necessários para aprovação de algum projeto. Significa afirmar, mesmo, que se esses partidos, em cada Casa, trabalhassem em conjunto ainda assim não conseguiriam aprovar qualquer medida governamental. Daí a necessidade do governo em realizar coalizões, pois sem elas é impossível a sua governabilidade.

Assim, supõe-se que a cláusula de barreira reduzirá o pluralismo político, mas não diminuirá o poder dos pequenos partidos na coalizão. Da mesma forma, ela reduzirá o multipartidarismo somente sob um ponto de vista formal/nominal, uma vez que, ainda, é possível a fusão e incorporação entre as siglas.

E, igualmente a cláusula de barreira não reduzirá significativamente o número de partidos políticos, uma vez que, as agremiações maiores recebem valores exorbitantes, derivados dos cofres públicos. Ademais, em decorrência de suas influências recebem grandes montantes por parte de pessoas físicas “iniciativa privada”, uma vez que, grandes empresários que auferem pró-labores, participação nos lucros e resultados poderão doar grandes quantidades.

Neste sentido, é correto afirmar que o financiamento público é desejável - no entanto, deveria ser distribuído de forma igualitária entre as agremiações - porque limita a interferência do mercado e, portanto, diminui distorções à representatividade do Congresso. Além disso, uma redução dos partidos é aceitável até o momento que ela tire da competição os partidos criados por corporações econômicas, setoriais e sem pretensão representatividade à nível nacional.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão; financiamento público; Fundo partidário; Cláusula de barreira; Partidos políticos.

Keywords: Coalition Presidentialism; public funding; Party fund; Barrier clause; Political parties.

Referências:

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. In: Dados - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 31, n. 1, 1988.

ABRANCHES. Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Schwarcz, 2018, E-book.

Evento: XXVII Seminário de Iniciação Científica

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle**, 2012.

REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. **Reforma política e eleições: Retrospecto, diagnóstico e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

BRASIL. **Constituição da república federativa do brasil**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 30 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.096/1995, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 set.1995. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Partidos políticos registrados no TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Bancada atual. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-atual>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Senado Federal**. 56ª legislatura (2019-2023). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-partido>. Acesso em: 15 jul. 2019.

Evento: XXVII Seminário de Iniciação Científica

[1] Aquela representatividade indireta deixa de existir, passando a valer somente aqueles acordos até então firmados e a representatividade passa-se a ser apenas “simbólica” e por diversas vezes “manipulada”. Esses acordos ou contratos de cooperação são denominados de “presidencialismo de coalizão”. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: Dados - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 31, n. 1, 1988, p. 22.

[2] BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle, 2012, p. 14.

[3] BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle, 2012, p. 14

[4] BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle, 2012, p. 15-18.

[5] ABRANCHES. Sergio Henrique Hudson de Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. 1988, p. 10.

[6] ABRANCHES. Sergio Henrique Hudson de Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Schwarcz, 2018, E-book p. 19-20

[7] REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. Reforma política e eleições: Retrospecto, diagnóstico e alternativas para o Brasil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 46