

ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



Reformas eleitorais e reconfiguração do cenário partidário: um estudo exploratório das eleições municipais de 2016

Thaís Cavalcante Martins

Resumo

Buscando contribuir com os estudos eleitorais o artigo analisa as eleições municipais majoritárias ocorridas no Brasil em 2016. O pleito se destaca por duas razões: a primeira refere-se às modificações nas regras eleitorais, que alteraram os prazos para filiação partidária, reduziram o tempo de campanha eleitoral e proibiram o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas. A segunda é a reconfiguração do cenário político partidário nos municípios. Em 2016 o país vivenciou uma intensa crise política que culminou no impedimento da presidenta eleita e no desgaste de algumas das principais legendas partidárias. Em nossa análise buscamos investigar o desempenho nas cidades brasileiras de três dos mais importantes partidos políticos (PT, MDB e PSDB) na disputa eleitoral pelo cargo majoritário. Para isso, realizamos análise exploratória da distribuição da votação a partir dos dados oficiais disponíveis no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os resultados preliminares indicam que as mudanças no cenário político nacional impactaram o desempenho das principais legendas também na esfera municipal.

Palavras-chave: eleições municipais; partidos políticos; legislação eleitoral; minirreforma; crise política.

Abstract

Seeking to contribute to electoral studies, this article analyzes the majority of municipal elections that took place in Brazil in 2016. The election stands out for two reasons. The first refers to the changes brought to election rules responsible for changing the deadlines for party affiliation, reducing the electoral campaign time, and prohibiting

Sobre a autora

Doutoranda em ciência política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Foi pesquisadora visitante na área de *ciencia política y de la administración* na Universidad de Salamanca (Usal). Mestre em ciência política pela UFSCar. Bacharel e licenciada em ciências sociais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Tem experiência na área de ciência política, com ênfase em instituições, atuando principalmente nos temas: eleições, democracia subnacional, comportamento político, partidos políticos e política local. E-mail: thaís.cmaartins@gmail.com

campaign financing by legal entities. The second resides in the reconfiguration of the scenario of political parties in the municipalities. In 2016, the country experienced an intense political crisis that culminated in the impeachment of the elected president and the wear of some of the main party legends. We investigated the performance of three of the most important political parties (PT, MDB, and PSDB) in the electoral dispute for the majority position in Brazilian cities. For such, we conducted an exploratory analysis of the voting distribution based on official data available on the Superior Electoral Court (TSE) portal. The preliminary results indicate that the changes in the Brazilian political scenario had an impact on the performance of main legends in the municipal sphere.

Keywords: municipal elections; political parties; electoral legislation; mini-reform; political crisis.

Artigo recebido em 5 de junho de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 10 de junho de 2020.

Introdução

Os estudos que tratam do comportamento político e eleitoral são objeto de intenso debate na ciência política. Pesquisas recentes têm demonstrado quais são as bases de sustentação do voto nas diversas esferas, incluindo no âmbito municipal. As coletâneas organizadas por Baquero e Cremonese (2009), Speck e Carneiro (2013), Lavareda e Telles (2011, 2016) constituem importante referência para interpretar as campanhas e a decisão do voto nas diversas cidades brasileiras.

A multiplicidade de fatores das eleições para prefeito e vereador exige que se levem em conta as diversas dimensões que configuram o cenário da disputa eleitoral. Por um lado, a dinâmica envolve o prestígio das lideranças política locais e as relações pessoais¹. Por outro, as disputas municipais são tributárias do que se passa em outras esferas da federação.

Carneiro e Almeida (2008) reconhecem a importância de questões contextuais nos pleitos locais e afirmam que a dinâmica político-eleitoral nos municípios “não pode ser entendida como expressão apenas das forças que se movem em seu território”, mas sim como “uma trama complexa de relações [que] entrelaça os municípios às esferas estadual e nacional”, indicando que as

1. Podendo, em muitos casos, se sobrepor ou concorrer com relações institucionais e partidárias.

disputas não acontecem de forma autônoma e desconectada entre os diferentes níveis (Carneiro e Almeida, 2008, 425).

Com efeito, outras questões como a heterogeneidade demográfica, política e socioeconômica das cidades reforçam as diferenças sob as quais se desenha a atividade política em âmbito local. Com base nessa diversidade “o município deixa de ser simplesmente uma categoria geográfica e espacial para adquirir outros significados, remetendo, em sua dimensão política, à unidade básica da vida e da experiência política dos cidadãos e dos agentes públicos”, o que atribui centralidade aos estudos sobre os municípios (Rocha e Kerbauy, 2014, 20).

A despeito do esforço de parcela da literatura em se debruçar sobre os temas da política municipal, a dessemelhança no perfil das cidades dificulta elaborar análises que produzam generalizações. Se em um elevado número de municípios vivem poucas centenas de eleitores, em outros habitam milhares de votantes, o que tem implicação direta, por exemplo, no tipo e na estratégia de campanha realizada, bem como na dinâmica da competição.

Nas eleições de 2016 um conjunto de fatores atribuiu nuances especiais ao pleito, que se destaca por duas razões. A primeira refere-se às modificações nas regras eleitorais, que alteraram os prazos para filiação partidária, reduziram o tempo de campanha eleitoral e proibiram o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas. A segunda é a reconfiguração do cenário político partidário.

Em 2016 o país vivenciou uma intensa crise política que culminou no impedimento da presidenta eleita e no desgaste de algumas das principais legendas partidárias. O pleito ocorreu cerca de um mês após o impeachment de Dilma Rousseff, reeleita em 2014 pelo Partido dos Trabalhadores (PT)². O impedimento da presidenta provocou impactos sobre o comportamento dos candidatos e eleitores em todas as regiões do país (Kerbauy e Dias, 2017).

Este artigo avalia como o contexto político nacional e as modificações ocorridas no sistema eleitoral reverberaram no desempenho dos partidos políticos nas eleições municipais de 2016. As modificações políticas e institucionais avaliadas estão relacionadas e são derivadas de uma mesma conjuntura. Neste estudo exploratório, evidenciamos os fatores que marcaram a disputa eleitoral e caracterizaram

2. O PT esteve à frente do Executivo federal por 14 anos (2003-2016)

o comportamento dos eleitores e candidatos no pleito, trazendo à luz as alterações nas regras eleitorais, as mudanças ocorridas no cenário político e no desempenho dos principais partidos políticos.

O texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, retomamos as regras eleitorais e examinamos as principais modificações realizadas pela Minirreforma Eleitoral de 2015. Na segunda seção, avaliamos o contexto do impeachment presidencial e seus desdobramentos sobre o resultado das urnas. Na terceira, analisamos a reconfiguração do cenário político partidário nos municípios, a partir do desempenho de três dos mais importantes partidos políticos brasileiros (PT, MDB e PSDB) na disputa eleitoral ao cargo majoritário. Por fim, na quarta seção são traçadas as considerações finais.

Mudanças institucionais: a reforma eleitoral³

Frequentemente as propostas de mudanças no sistema político e eleitoral retornam à agenda como alternativa para superar crises e problemas relacionados ao funcionamento das instituições e à corrupção. A expectativa de reforma das instituições representativas manifesta-se no discurso de acadêmicos, políticos, nos meios de comunicação e na opinião pública. No curso de dois anos o sistema eleitoral brasileiro passou por duas reestruturações que ficaram conhecidas como Minirreformas Eleitorais, ocorridas em 2013 e 2015.

A primeira foi fomentada pelas manifestações de junho⁴ daquele ano e resultou na aprovação da Lei 12.891/2013. A nova lei, entre

3. Nesta seção tratamos apenas das modificações na legislação eleitoral que vigoraram no pleito de 2016. De lá para cá outras reformas foram realizadas na legislação. A partir da Lei 13.488/2017, da Emenda Constitucional 97/2017 e da Lei 13.877/2019 novas e importantes mudanças foram instituídas no sistema eleitoral. Essas modificações estarão em vigor nas eleições municipais de 2020.
4. As manifestações que se iniciaram em junho de 2013 reuniram milhões de pessoas nas ruas em várias cidades do Brasil. Os protestos inicialmente objetivavam reverter o aumento da tarifa do transporte público, mas logo as reivindicações ganharam outras dimensões e as demandas expandiram-se e se diversificaram. Na pauta, além das questões relativas à mobilidade urbana, requeria-se a ampliação do acesso a serviços públicos, o combate à corrupção e a reforma política – tal reforma, em certo sentido, traduziu-se nas minirreformas eleitorais discutidas neste artigo. Em grande medida, as manifestações de junho resultaram da insatisfação popular em relação à forma de governar o país, os estados e os municípios (Nogueira, 2013).

outras coisas, buscou diminuir os custos das campanhas eleitorais e reduzir o impacto do poder econômico nos pleitos. Ainda que não tenha trazido modificações substanciais, a legislação alterou itens da propaganda eleitoral⁵ limitando a publicidade em bens particulares.

A Minirreforma de 2013 reafirmou a proibição da propaganda eleitoral antecipada em mídias como rádio e TV e criminalizou as ofensas aos adversários, inclusive na internet, demonstrando uma preocupação com a propaganda eleitoral negativa e com a profissionalização da militância nas redes sociais.

Em conformidade à Constituição Federal (CF), a Lei 12.891, aprovada em 11 de dezembro de 2013, se aplicaria apenas às eleições municipais de 2016, não tendo efeito sobre as eleições gerais de 2014. O art. 16 da CF prevê que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência” (Brasil, 2012). A finalidade desse princípio é garantir que as regras não sejam modificadas com o jogo em andamento.

A reforma contou ainda com a aprovação da Lei 12.875/2013 que alterou a distribuição do Fundo Partidário e do Horário Eleitoral Gratuito. A regra previa que, se acaso fossem criados novos partidos após as eleições para a Câmara dos Deputados, essas agremiações não teriam acesso ao Fundo Partidário e ao horário eleitoral no rádio e na televisão. A Lei buscava inibir a criação de novos partidos restringindo o acesso a recursos e à propaganda eleitoral. O Supremo Tribunal Federal (STF), no entanto, invalidou a regra declarando a inconstitucionalidade da Lei (Brasil, 2014).

A segunda Minirreforma foi promovida pela Lei 13.165 de 29 de setembro de 2015, e modificou a Lei das Eleições (9.504/1997), a Lei dos Partidos Políticos (9.096/1995) e o Código Eleitoral (4.737/1965). Entre outras coisas, a reforma alterou os prazos para a filiação partidária, reduziu o tempo de campanha e proibiu o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas.

5. A Lei permitiu divulgar prévias partidárias nas redes sociais, porém, proibiu transmiti-las ao vivo no rádio e TV. Regulamentou a utilização de adesivos, proibiu o uso de cavaletes em bens públicos e de uso comum, limitou a propaganda em veículos automotores, vedou a propaganda em outdoors – inclusive eletrônicos –, regulamentou o uso de carros de sons, entre outras questões.

Na prática, as campanhas eleitorais de 2016 só poderiam ser financiadas por doações de pessoas físicas e por recursos do Fundo Partidário. Assim como a legislação de 2013 buscou reduzir os custos de campanha, a regra de 2015 caminhou no mesmo sentido. Sem embargo, a modificação realizada por essa segunda legislação foi mais substancial.

De acordo com o estabelecido pela Lei, os recursos destinados às campanhas só seriam admitidos quando provenientes de doações financeiras ou de bens e serviços estimáveis em dinheiro⁶ de pessoas físicas ou dos próprios candidatos. Considerou-se admissível ainda a doação financeira por outros candidatos e partidos, além da arrecadação por meio de eventos realizados pelo pleiteante ou agremiação.

Os recursos para o financiamento das campanhas também poderiam provir de doações partidárias. Sua origem deveria ser especificada como derivada do Fundo Partidário, de doação de pessoas físicas, contribuição dos filiados ou arrecadação por meio de promoção de eventos. Ou seja, todas as doações do partido deveriam estar especificadas.

Embora a Lei 13.165/15 tenha determinado que “os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores”⁷, o STF por meio da ADI 5394 suspendeu as doações ocultas aos candidatos, entendendo que a não identificação dos doadores e de seus vínculos com os pleiteantes violaria os princípios da transparência e favoreceria a corrupção, dificultando o rastreamento das doações eleitorais.

A legislação também prevê identificar a doação de pessoas físicas⁸, bem como um limite para o financiamento das campanhas.

6. Os recursos estimados em dinheiro são recebidos diretamente por candidatos e partidos, podendo se constituir enquanto bens ou serviços prestados, e por sua natureza não transitam via instituição bancária. Esses recursos também podem ser provenientes da doação de patrimônio dos próprios candidatos.

7. A Minirreforma Eleitoral de 2015 incluiu o parágrafo 12 no art. 28 da Lei das Eleições (9.504/1997).

8. A Resolução 23.463 do TSE estabeleceu que doações de pessoas físicas por meio de transação bancária deveriam contar com a identificação do CPF do doador. Se acaso a doação se tratasse de cessão de bens ou serviços estimáveis em

Sobre o limite de doações, a Lei fixou-o em 10% do total de rendimentos de pessoas físicas. Antes da reforma o teto para doação dessa categoria era o mesmo, contudo, pessoas jurídicas poderiam doar até 2% de seu faturamento bruto e os candidatos poderiam financiar suas campanhas com até 50% do total de seu patrimônio.

Com a Minirreforma de 2015 os limites para o gasto nas campanhas eleitorais e, portanto, para o autofinanciamento, ficaram estabelecidos pela Lei, com base em cada circunscrição e no maior valor gasto declarado na eleição imediatamente anterior.

A partir das eleições de 2016, quanto ao cargo majoritário, nos municípios de turno único⁹, o limite de gastos de campanha para candidatos a prefeito passou a ser de até 70% em relação ao maior valor declarado na eleição precedente. Já nos municípios com dois turnos de votação, o limite de gastos se tornou 50% do maior valor declarado. Na segunda volta, o teto de gastos estará restrito a 30% do maior valor declarado na eleição anterior para prefeito. Para as campanhas proporcionais, o limite de gastos passou a ser de 70% do maior valor declarado ao cargo de vereador na eleição precedente – em cada município.

De acordo com o estabelecido pela legislação, nas cidades com até 10 mil eleitores o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 para prefeito e de R\$ 10.000,00 para vereador. Esse dado torna-se ainda mais significativo quando se considera que os municípios de pequeno porte são maioria no país. Conforme destacado por Kerbauy (2016), 89,2% dos municípios são de pequeno porte, enquanto os de médio e grande porte somam 10,8% do total de cidades brasileiras.

A modificação na legislação eleitoral trouxe importantes alterações para o financiamento de campanhas e gastos eleitorais. Ainda que o resultado dessas mudanças seja controverso, a nova regra induziu candidatos e partidos a refazerem seus cálculos para a disputa. O Quadro 1 sintetiza as principais modificações advindas da Minirreforma Eleitoral destacando as transformações nas regras a partir da legislação.

dinheiro, o doador deveria demonstrar a propriedade sobre o referido bem ou a responsabilidade pela prestação do serviço (Brasil, 2015).

9. Até 200 mil eleitores.

Quadro I – Alterações no financiamento de campanha e prestação de contas

Modificações por matéria	Antes da reforma	Depois da reforma	Lei ou norma alterada
Doação de recursos financeiros para partidos políticos.	Pessoa física (até 10% dos rendimentos), pessoa jurídica (até 2% do faturamento bruto) e recursos próprios do candidato (até 50% do patrimônio – nos termos da Resolução TSE 23.406/2014).	Pessoa física (até 10% dos rendimentos) e recursos próprios do candidato (até os limites estabelecidos na Lei). Pessoas jurídicas podem continuar doando apenas para o Fundo Partidário.	– Lei 9.504/97, art. 81 (revogado pela Lei 13.165/15). – Lei 9.096/95, art. 38, III. – Res. TSE 23.463/15, art. 14, § 2º, e art. 25, I.
Doação de recursos financeiros para candidatos.	Pessoa física (até 10% dos rendimentos), pessoa jurídica (até 2% do faturamento bruto) e recursos próprios do candidato (até 50% do patrimônio – nos termos da Resolução TSE 23.406/2014).	Pessoa física (até 10% dos rendimentos) e recursos próprios do candidato (até os limites estabelecidos na Lei na referida circunscrição). Continua sendo possível repassar recursos dos partidos políticos aos candidatos, ainda que provenientes do Fundo Partidário, desde que identificados os doadores.	– Lei 9.504/97, art. 23, §§ 1º e 1º-A e art. 81 (revogado pela Lei 13.165/15). – Lei 9.096/95, art. 38, III. – Res. TSE 23.463/15, art. 14, § 2º, art. 16, I e art. 25, I.
Fixação dos limites de gastos de campanha.	Deveriam ser estabelecidos por lei. Caso não houvesse lei fixando os limites (nunca houve), os próprios partidos os fixariam.	TSE define os limites conforme parâmetros estabelecidos na Lei (Res. TSE 23.459/15).	– Lei 9.504/97, art. 18. – Res. TSE 23.459/15. – Res. TSE 23.463/15, art. 4º.

[continua na próxima página]

Quadro I – Continuação

Modificações por matéria	Antes da reforma	Depois da reforma	Lei ou norma alterada
Multa pelo descumprimento dos limites de gastos de campanha.	De 5 a 10 vezes a quantia excedente.	O mesmo valor da quantia excedente (100%).	– Lei 9.504/97, art. 18-B. – Res. TSE 23.463/15, art. 5º.
Prestações de contas parciais.	Deveriam ser entregues pelos partidos políticos e candidatos à Justiça Eleitoral, no período de 28 de julho a 2 de agosto e de 28 de agosto a 2 de setembro, para divulgação na internet, pela Justiça Eleitoral, nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, respectivamente.	Partidos políticos, coligações e candidatos deverão divulgar na internet os recursos recebidos em dinheiro, em até 72 horas após o recebimento e, no dia 15 de setembro, um relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro, bem como os gastos realizados.	– Lei 9.504/97, art. 28, § 4º, I e II. – Res. TSE 23.463/15, art. 43, I e II
Prestação de contas simplificada.	Não era possível.	Possível para candidatos que apresentarem movimentação financeira de até R\$ 20.000,00, sendo obrigatório nas eleições municipais em cidades com menos de 50 mil eleitores.	– Lei 9.504/97, art. 28, §§ 9º, 10º e 11. – Res. TSE 23.463/15, arts. 57 a 62.
Prazo para julgamento das contas dos candidatos eleitos.	Até oito dias antes da diplomação.	Até três dias antes da diplomação.	– Lei 9.504/97, art. 30, § 1º. – Res. TSE 23.463/15, art. 71.

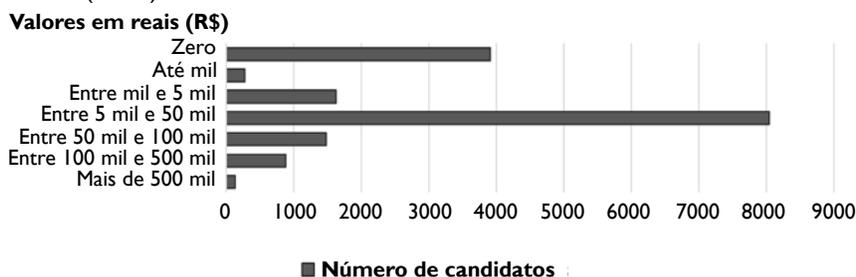
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

De fato, as modificações nas regras para o financiamento de campanha parecem estar voltadas para a redução dos custos eleitorais. Isso fica evidente a partir do estabelecimento de tetos para os gastos e da proibição da doação de pessoas jurídicas para candidatos. Todavia, a alteração na legislação não reúne consenso.

A regra favorece candidatos com maior patrimônio, gerando desequilíbrio entre as campanhas, visto que a maior quantidade de recursos pode beneficiar determinados candidatos (Cervi, 2013; Samuels, 2001; Speck e Mancuso, 2013). Com a reforma, o único limite para o autofinanciamento é o teto de gastos totais estabelecido para cada município.

Ademais, ainda que o financiamento de pessoas jurídicas esteja proibido, isso não significa que os grandes proprietários, enquanto pessoas físicas, deixem de doar. Nas eleições de 2016, cerca de 1% do total de doadores foi responsável por 25% da arrecadação. Nesse ano apenas 0,16% dos eleitores fizeram doações para candidatos, o que representa 229 mil votantes. O baixo número de doadores fica evidente quando se considera que até as vésperas da eleição 19% dos candidatos ao cargo majoritário não haviam recebido doações de pessoas físicas, e 41% dos candidatos a vereança não contavam com esse tipo de doação (Venturini, 2016). O Gráfico 1 apresenta a distribuição das doações para os candidatos a prefeito em 2016, considerando o número de candidatos e os valores recebidos¹⁰.

Gráfico 1 – Candidatos a prefeito que receberam doações de pessoas físicas e valores (2016)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do jornal *O Estado de S. Paulo*.

10. Para mais informações sobre doadores ver Brasil (2020b). O jornal *O Estado de S. Paulo* também divulgou matéria com dados a respeito da distribuição das doações (Bramatti, 2016).

Se o objetivo da reforma foi inibir a influência do poder econômico e o desequilíbrio na disputa entre os candidatos, as novas regras parecem não ter logrado o sucesso desejado. Segundo dados do TSE, em 2016 45% das doações foram provenientes da contribuição de pessoas físicas, 29% de recursos dos próprios candidatos, 21% de repasses do partido, e 5% de doações pela internet¹¹. Contudo, se o objetivo foi baratear as campanhas, o êxito da reforma foi maior. Nas eleições de 2012, quando ainda era permitida a doação de pessoas jurídicas, os partidos e candidatos arrecadaram 5,3 bilhões; em 2016 esse valor chegou a 2,5 bilhões, o que corresponde a uma queda de 48%, conforme divulgado pelo TSE.

A diminuição na arrecadação está associada às novas regras para o financiamento, mas também à redução no tempo de campanha, que passou de 90 para 45 dias. Com a nova norma, além da redução pela metade no tempo de campanha eleitoral, o período para a propaganda no rádio e TV também foi diminuído, de 45 para 35 dias. Essa limitação parte da premissa de que a campanha televisiva é um dos principais elementos que encarecem as disputas.

Assim como ocorre com a modificação estabelecida para o financiamento de campanha, a diminuição do tempo de propaganda eleitoral não é consenso entre os especialistas. Por um lado, os custos eleitorais tendem a ser diminuídos, pois a alteração na regra pode impulsionar as mudanças nas estratégias dos candidatos e direcionar maior atenção para outros veículos de comunicação – como a internet. Por outro, a nova norma é capaz de privilegiar incumbentes e candidatos já conhecidos do público, em razão do menor tempo de exposição, podendo prejudicar o debate político, o engajamento e a participação popular – sobretudo, quando se trata de eleições municipais.

Ainda que a legislação tenha diminuído o tempo de campanha, ela flexibilizou a pré-candidatura, permitindo que mesmo antes da data oficial os pleiteantes se apresentem como futuros candidatos. Assim, a Lei entende que, desde que não haja pedido explícito de voto, os pré-candidatos podem expor plataformas políticas sem que isso configure necessariamente propaganda eleitoral antecipada.

De toda forma, essas são questões que devem ser mais bem exploradas para se ter a real dimensão dos impactos da diminuição do

11. Doações pela internet também se referem a pessoas físicas. Para mais informações sobre os valores das campanhas de 2016 ver TSE (Brasil, 2016).

tempo de campanha no comportamento do eleitorado. Buscamos apenas pontuar as mudanças na legislação eleitoral para o pleito de 2016. O Quadro 2 apresenta as alterações promovidas pela legislação no que tange à propaganda eleitoral.

Quadro 2 – Alterações na propaganda política

Modificações por matéria	Antes da reforma	Depois da reforma	Lei ou norma alterada
Início do período das campanhas eleitorais.	Após o dia 5 de julho.	Após o dia 15 de agosto.	- Lei 9.504/97, art. 36. - Res. TSE 23.457/15, art. 1º.
Propaganda em bens particulares.	Placas, faixas, cartazes e pinturas em muro eram permitidos, até 4 m².	Permitido apenas adesivo ou papel, de até 0,5 m².	- Lei 9.504/97, art. 37, § 2º; – Res. TSE 23.457/15, art. 15.
Programa de rádio ou TV apresentado ou comentado por pré-candidato.	Proibido a partir da escolha do pré-candidato em convenção.	Proibido a partir do dia 30 de junho do ano da eleição.	- Lei 9.504/97, art. 45, § 1º; - Res. TSE 23.457/15, art. 31, §§ 1º e 2º.
Debates.	Assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação na Câmara dos Deputados, sendo facultada a dos demais.	Assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados.	- Lei 9.504/97, art. 46. - Res. TSE 23.457/15, art. 32, § 2º.
Período do Horário Eleitoral Gratuito.	Durante os 45 dias anteriores à antevéspera das eleições.	Durante os 35 dias anteriores à antevéspera das eleições.	- Lei 9.504/97, art. 47. - Res. TSE 23.457/15, art. 37, caput.

[continua na próxima página]

Quadro 2 – Continuação

Modificações por matéria	Antes da reforma	Depois da reforma	Lei ou norma alterada
Horário Eleitoral Gratuito – propaganda em bloco.	Durante 60 minutos diários, no rádio e TV, em dois blocos de 30 minutos cada, tanto para candidatos a prefeito quanto para vereador (em dias diferentes).	Durante 20 minutos diários, no rádio e na TV, em dois blocos de 10 minutos cada, apenas para candidatos a prefeito.	- Lei 9.504/97, art. 47, § 1º, VI. - Res. TSE 23.457/15, art. 37, I.
Horário Eleitoral Gratuito – propaganda em bloco para prefeito.	Segundas, quartas e sextas-feiras das 7:00h às 7:30h e das 12:00h às 12:30h, no rádio. Na televisão, das 13:00h às 13:30h e das 20:30h às 21:00h.	De segunda-feira a sábado, das 7:00h às 7:10h e das 12:00h às 12:10h, no rádio. Na televisão, das 13:00h às 13:10h e das 20:30h às 20:40h.	- Lei 9.504/97, art. 47, § 1º, VI. - Res. TSE 23.457/15, art. 37, I.
Horário Eleitoral Gratuito – propaganda em bloco para vereador.	Terças, quintas e sábados, das 7:00h às 7:30h e das 12:00h às 12:30h, no rádio. Na televisão, das 13:00h às 13:30h e das 20:30h às 21:00h.	Não há.	- Lei 9.504/97, art. 47. - Res. TSE 23.457/15, art. 37.
Horário Eleitoral Gratuito – propaganda em inserções.	Durante 30 minutos diários, para veiculação de inserções de 15, 30 ou 60 minutos, apenas para prefeito.	Durante 70 minutos diários, divididos na proporção de 60% para prefeito e 40% para vereador.	- Lei 9.504/97, art. 47, § 1º, VII. - Res. TSE 23.457/15, art. 37, II.
Horário Eleitoral Gratuito – propaganda em inserções para prefeito.	Durante 30 minutos diários (100%).	Durante 42 minutos diários (60% do total de 70 minutos diários).	- Lei 9.504/97, art. 47, § 1º, VII; – Res. TSE 23.457/15, art. 37, II.

[continua na próxima página]

Quadro 2 – Continuação

Modificações por matéria	Antes da reforma	Depois da reforma	Lei ou norma alterada
Horário Eleitoral Gratuito – propaganda em inserções para vereador.	Não havia.	Durante 28 minutos diários (40% do total de 70 minutos diários).	- Lei 9.504/97, art. 47, § 1º, VII; – Res. TSE 23.457/15, art. 37, II.
Distribuição do tempo do Horário Eleitoral Gratuito entre os partidos e coligações.	1/3 do tempo total dividido igualmente entre partidos e coligações e 2/3 divididos proporcionalmente conforme a representatividade dos partidos na Câmara dos Deputados.	10% do tempo dividido entre os partidos e coligações e 90% dividido proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, no caso de coligação para eleições majoritárias.	- Lei 9.504/97, art. 47, I e II. - Res. TSE 23.457/15, art. 39, I e II.
Limite de gastos com propaganda institucional no ano de eleições (1º semestre).	Média dos gastos nos três últimos anos antes do pleito ou valor total gasto no ano anterior.	Média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.	- Lei 9.504/97, art. 73, VII. - Res. TSE 23.457/15, art. 62, VII.

Fonte: TSE.

Além de mudanças nas regras do financiamento de campanha e da propaganda eleitoral, a Minirreforma modificou o registro de candidaturas, alterando datas e prazos para a realização de convenções, julgamento de registros, tempo mínimo de filiação partidária para o lançamento de candidatos, bem como o número máximo de pleiteantes a serem registrados para o cargo de vereador. Dentre essas transformações a última é a mais expressiva.

Antes da reforma os partidos isolados poderiam concorrer com 150% do número de vagas a preencher e as coligações poderiam concorrer com 200%. Com a modificação nas regras, em municípios com mais de 100 mil eleitores as coligações passaram a oferecer

menos candidatos à vereança, concorrendo com 150% do número de lugares a serem preenchidos. O Quadro 3 apresenta a regulamentação para o registro de candidatos com base na nova norma.

Quadro 3 – Alterações no registro de candidatura

Modificações por matéria	Antes da reforma	Depois da reforma	Lei ou norma alterada
Prazo para realização das convenções.	De 12 a 30 de junho do ano das eleições.	De 20 de julho a 5 de agosto do ano das eleições.	- Lei 9.504/97, art. 8°. - Res.TSE 23.455/15, art. 8°.
Prazo para registro de candidatura.	Até 5 de julho.	Até 15 de agosto.	- Lei 9.504/97, art. 11, caput. - Res.TSE 23.455/15, art. 21.
Prazo para julgamento dos registros de candidatura (inclusive os impugnados e os recursos).	Até 45 dias antes da data das eleições.	Até 20 dias antes da data das eleições.	- Lei 9.504/97, art. 16, § 1°. - Res.TSE 23.455/15, art. 57.
Tempo mínimo de filiação partidária.	Um ano antes do pleito.	Seis meses antes do pleito (desde que o estatuto do partido não estabeleça prazo superior).	- Lei 9.504/97, art. 9°. - Lei 9.096/95, art. 20. - Res.TSE 23.455/15, art. 12.
Número máximo de candidatos a serem registrados para o cargo de vereador.	Partido isolado: 150% do número de lugares a preencher. Coligações: 200% do número de lugares a preencher.	Partido isolado: 150% do número de lugares a preencher. Coligações: 150% do número de lugares a preencher (exceção: em municípios com até 100 mil eleitores as coligações poderão registrar até 200% do número de lugares a preencher.	- Lei 9.504/97, art. 10. - Res.TSE 23.455/15, art. 20.
Vagas remanescentes.	Preenchimento até 60 dias antes do pleito.	Preenchimento até 30 dias antes do pleito.	- Lei 9.504/97, art. 10, § 5°. - Res.TSE 23.455/15, art. 20, § 7°.

[continua na próxima página]

Quadro 2 – Continuação

Modificações por matéria	Antes da reforma	Depois da reforma	Lei ou norma alterada
Idade mínima para candidato a vereador.	18 anos completos até a data da posse.	18 anos completos até a data limite para o registro.	- Lei 9.504/97, art. 11, § 2º. - Res. TSE 23.455/15, art. 11, § 2º.

Fonte: TSE.

Para as eleições proporcionais a reforma eleitoral trouxe outra importante modificação: a cláusula de desempenho individual. Com a regra os candidatos registrados por um partido ou coligação passaram a ser eleitos apenas ao atingirem número de votos igual ou superior a 10% do quociente eleitoral¹². Assim, o voto na legenda é contabilizado no quociente partidário, todavia não contribui para que os candidatos à vereança alcancem os 10% do quociente eleitoral.

Dessa forma, os candidatos devem atingir uma votação mínima para serem eleitos, diminuindo os efeitos do sistema proporcional que permite que políticos sejam eleitos sem votação expressiva, ao passo que desprestigia o voto na legenda, uma vez que o partido que conta com alta votação só elegerá candidatos que alcançarem a votação nominal mínima.

Mudanças políticas: o cenário nacional e o impeachment presidencial

Não há dúvidas de que um dos fatos mais importantes que marcaram o ano de 2016 e a democracia brasileira foi o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, reeleita em 2014 pelo PT. O processo que teve início no dia 2 de dezembro de 2015 e se encerrou em 31 de agosto de 2016 – faltando cerca de um mês para a realização das eleições municipais – teve impacto no comportamento dos eleitores em todas as regiões do país (Kerbauy e Dias, 2017).

12. Em março de 2020 o STF julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5920, que questionava dispositivo de desempenho individual para as eleições proporcionais. Com isso a regra mantém seu efeito para as eleições de 2020 (Brasil, 2020a).

O movimento que levou à perda do mandato da presidenta é complexo e deve ser pensado na esteira da crise política, agravada pela crise econômica e pelos escândalos de corrupção que envolveram seu partido.

Embora o impeachment tenha ocorrido em 2016, as dificuldades em manter o mandato presidencial foram anunciadas já em 2014, logo após a realização das eleições gerais. Das urnas saiu um Congresso altamente conservador¹³, além de alta fragmentação partidária. Ao todo foram eleitos 28 partidos, o que evidentemente exigiria esforço para compor o governo, ainda que o PT, partido da presidenta, e o MDB, partido do vice-presidente, mantivessem as duas maiores bancadas legislativas.

Além das adversidades vindouras, próprias da relação entre os poderes em sistemas presidencialistas multipartidários, outro fato anunciava a insatisfação da oposição com a volta do PT ao posto do Executivo federal – após a vitória pela quarta eleição consecutiva. Poucos dias após a realização do segundo turno, disputado entre PT e PSDB, com vitória apertada do primeiro, 51,64% contra 48,36% dos votos, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) protocolou no TSE uma petição para auditoria das urnas. O pedido foi feito após o recebimento de denúncias através de redes sociais, alegando que teriam ocorrido “fatos estranhos naquele processo eleitoral”. A auditoria não teve prosseguimento, pois entendeu-se “que o PSDB estava forçando um 3º turno das eleições” (Chaia, 2016, 51).

Os setores ligados ao PSDB demonstraram novamente sua insatisfação com o resultado das urnas quando “juristas ligados ao partido passam a estudar a possibilidade de propor o impeachment da presidenta por improbidade administrativa em virtude de sua participação na aprovação da compra da refinaria de Pasadena” (Limongi, 2015, 102).

Conforme destacado por Limongi (2015), além da oposição marcada do PSDB, o governo petista ainda se defrontaria com a contestação de movimentos sociais organizados à margem do sistema político. No início de 2015 uma série de manifestações foram convocadas por três movimentos: Revoltados On Line, Vem Pra Rua e

13. Em 2016, o Congresso foi considerado o mais conservador desde 1964. O diagnóstico foi realizado pelo levantamento do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) e divulgado pelo Jornal *El Pais* (Bedinelli, 2014).

Movimento Brasil Livre (MBL). O Datafolha estimou que no dia 15 de março daquele ano cerca de 210 mil pessoas teriam participado do protesto em São Paulo, noticiado pela imprensa como a maior manifestação política desde as Diretas Já¹⁴. De fato, a manifestação ocorreu nas mais variadas cidades e regiões do país. De maneira geral, os manifestantes defendiam o impeachment da presidenta, criticavam a corrupção e a situação econômica do país. De toda forma, o antipetismo foi uma marca comum dos grupos presentes nos protestos¹⁵.

Embora, num primeiro momento, os movimentos tenham reunido milhares de pessoas nas ruas, a adesão às manifestações subsequentes foi diminuindo progressivamente. Em 13 de dezembro de 2015, no primeiro protesto após acolhimento do pedido de impeachment, estimou-se a participação de 40 mil pessoas em manifestação na cidade de São Paulo, segundo o Datafolha (Mendonça, 2015).

Nesse contexto, o palco da disputa já havia se deslocado das ruas para o Congresso Nacional, onde o líder da Câmara dos Deputados figuraria como um dos personagens principais para o desfecho do pedido de impedimento presidencial.

O presidente da Casa, Eduardo Cunha (MDB), contra quem tramitava um processo no Conselho de Ética por ter recebido vantagens indevidas no esquema de corrupção da Petrobras, rompeu publicamente com o governo e declarou oposição logo após o PT anunciar que seus representantes votariam pela cassação do deputado no Conselho. No mesmo dia Cunha acolheu o pedido de impeachment apresentado pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal (Limongi, 2015).

Como justificativa para o impedimento os juristas alegaram que Dilma Rousseff havia praticado crime de responsabilidade, as chamadas “pedaladas fiscais”, por meio da edição de decretos com abertura de crédito sem a autorização do Congresso Nacional. O que já havia sido declarado pelo presidente da Câmara como razão insuficiente para perda do mandato presidencial – “porque não teriam ocorrido

14. O Jornal *O Estado de S. Paulo* na manchete “Manifestações contra Dilma levam multidão às ruas do País” anunciou que o ato de 15 de março de 2015 “é o maior protesto político no Brasil desde as Diretas-Já” (*O Estado de S. Paulo*, 2015).

15. Para mais informações sobre o antipetismo como traço característico dos protestos chamados pelos movimentos sociais e grupos de oposição ao governo da presidenta Dilma Rousseff em 2015, ver Telles (2016).

no atual mandato e porque o que estavam chamando de ‘pedaladas fiscais’ vem sendo praticado nos últimos quinze anos sem nenhuma punição” – levaria ao impeachment (Limongi, 2015, 105). Em face do contexto, Eduardo Cunha havia mudado de ideia.

No dia 17 de abril de 2016 o Plenário da Câmara Federal autorizou a instauração do processo de impeachment contra Dilma Rousseff, com 367 votos favoráveis, 137 votos contrários e sete abstenções. Em 31 de agosto o Senado concluiu o processo, cassando o mandato da presidenta, com 61 votos a favor e 20 contra.

O processo de impeachment foi amplamente divulgado pela mídia e “a crise política minou as bases para o sucesso de qualquer plano de ajuste da economia” (Limongi, 2015, 111). Somado a isso a imagem do PT teria sido amplamente desgastada por denúncias de corrupção envolvendo o partido.

No bojo dos escândalos destacam-se o “Mensalão” e o “Petrolão”. O primeiro eclodiu em 2006, durante o governo Lula, com a denúncia de que os parlamentares aliados recebiam mesadas em troca de apoio ao governo federal. O segundo chegou a público durante o governo Dilma, a partir da deflagração da Operação Lava Jato em 2014, que investigava esquemas de cartel de empreiteiras em obras da Petrobras. Com a eclosão dos escândalos o partido foi amplamente associado à corrupção, o que contribuiu para o crescimento do antipetismo (Telles, 2016).

Nessa esteira, vale ressaltar que os “sentimentos partidários” e as projeções positivas e negativas em relação à agremiação “é um fenômeno que pode ter impactos significativos no processo eleitoral e no sistema partidário brasileiro em curto e médio prazo” (Ribeiro *et al.*, 2016, 618).

Ao analisar os sentimentos partidários dos eleitores brasileiros em 2014, Ribeiro *et al.* (2016) destacam que houve um decréscimo generalizado da identificação com os partidos, sobretudo com o PT¹⁶. Os autores sugerem que “os sentimentos partidários do eleitorado brasileiro tiveram impacto significativo sobre seu voto nas eleições presidenciais brasileiras de 2014”. Nesse sentido a “rejeição partidária é uma variável importante” pois “sugere que os partidos menos afetados por escândalos de corrupção ou por

16. Em uma escala longitudinal o partido teve a pior avaliação desde 2002: “18% dizem gostar do partido em 2014 contra quase 28% em 2010” (Ribeiro *et al.*, 2016, 618).

avaliações muito negativas de seus desempenhos ao exercer cargos executivos podem ser um ativo eleitoral importante” (Ribeiro *et al.*, 2016, 630-1). Na avaliação dos autores tanto os sentimentos positivos quanto os negativos em relação aos partidos são importantes para compreender o comportamento eleitoral.

As eleições municipais de 2016 ocorreram no contexto da Operação Lava Jato, que investigou políticos de 28 partidos e teve reflexos distintos sobre cada um deles. Do ponto de vista eleitoral, o PT foi o partido que sofreu os maiores impactos do contexto político de 2016. Somada aos escândalos de corrupção envolvendo a sigla e à perda do mandato presidencial, a recessão econômica é um elemento importante para compreender a derrota do partido nas urnas. Para Lavareda *et al.* (2016), a economia nacional impacta as eleições municipais por duas razões:

a primeira delas, indireta, diz respeito à importância do *feel good factor*, um sentimento de bem-estar e otimismo no qual os eleitores são impelidos a reiterarem suas escolhas passadas; a segunda tem a ver com os reflexos da economia e das políticas econômicas nacionais diretamente nas finanças das prefeituras permitindo ou não a execução de promessas de campanha e outras iniciativas que possibilitem aos seus titulares granjear níveis de aprovação na opinião pública capazes de assegurar-lhes a vitória, uma vez trasladados em apoio eleitora. (Lavareda *et al.*, 2016)

Em 2016, o PT encolheu 60,9% em relação às eleições municipais de 2012. Esse fato deve ser compreendido como parte da conjuntura política nacional pois, embora as eleições locais contem com elementos que lhe são próprios, as disputas não acontecem de forma autônoma e desconectada dos demais níveis (Carneiro e Almeida, 2008).

Mudanças partidárias: as eleições municipais

As eleições municipais, que são o pleito intermediário, em 2016 elegeram representantes em 5.568 cidades brasileiras, nas quais estiveram aptos a votar 144.088.912 eleitores. Naquele ano foram registrados 35 partidos políticos, dentre os quais concorreram ao cargo majoritário 16.568 candidatos e postularam o cargo legislativo 463.375 pleiteantes. Do total das agremiações, 31 partidos venceram em ao menos

um município. Contudo, cerca de um terço das agremiações conquistou aproximadamente 90% das prefeituras. São elas: Movimento Democrático Brasileiro (MDB)¹⁷, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Democratas (DEM), Partido Social Democrático (PSD), Partido Progressista (PP), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido da República (PR), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Verde (PV).

Os partidos que receberam mais votos na eleição foram os mesmos da disputa de 2012. Todavia, conforme já mencionado, houve significativo encolhimento do PT. Em contrapartida, aumentou o número de prefeituras do PSDB, enquanto o MDB manteve sua capilaridade pelo território nacional, conquistando alto número de prefeituras. A Tabela 1 apresenta a distribuição das prefeituras na disputa eleitoral de 2012 e 2016.

Tabela 1 – Prefeituras conquistadas nas eleições de 2012 e 2016

Partido	2012		2016	
	1º Turno	2º Turno	1º Turno	2º Turno
MDB	1.015	6	1.034	9
PSDB	686	9	791	14
PT	630	8	255	–
DEM	276	2	268	2
PSD	495	3	537	2
PP	474	2	498	–
PTB	298	–	259	2
PDT	304	3	328	3
PR	274	1	297	3
PSB	434	6	405	4
PPS	122	3	118	5
PV	99	1	99	3

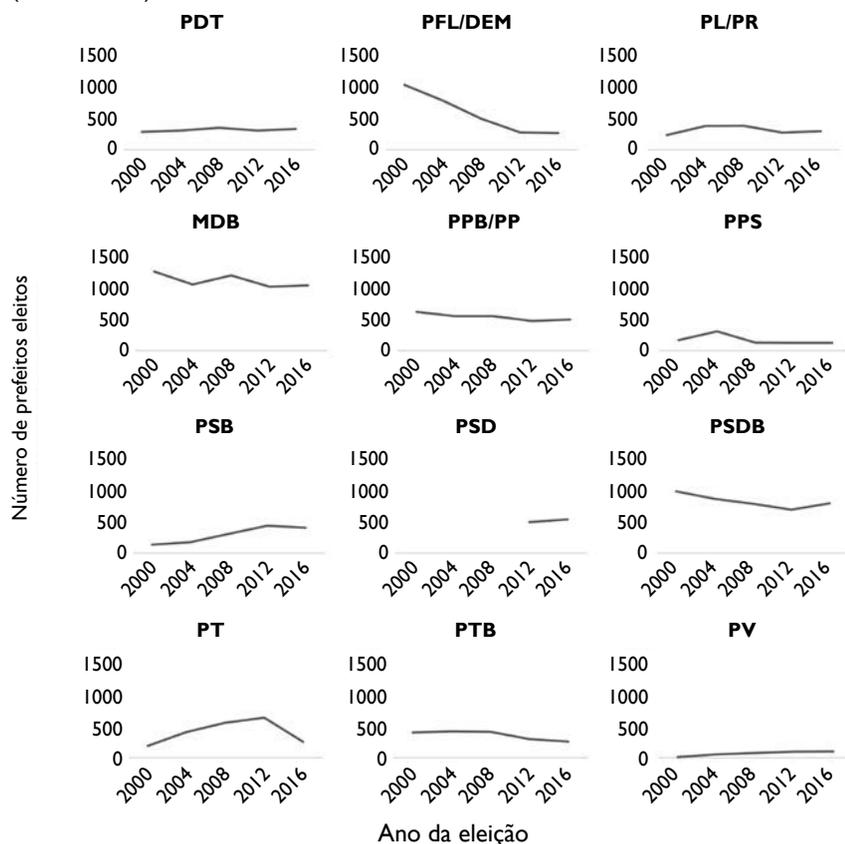
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

17. Em dezembro de 2017 o PMDB passou a se chamar MDB. A mudança de nome fez parte da estratégia do partido para diminuir o desgaste ocasionado pela crise política e pelos escândalos que envolveram membros da sigla.

Conforme os dados da Tabela 1, o único partido com diferença significativa entre os pleitos é o PT, que passou de 638 prefeituras em 2012 para 255 em 2016, declínio de aproximadamente 60%. Considerando-se a série histórica, essa é a primeira redução da votação no partido.

Desde a década de 1990 a sigla aumentou progressivamente o número de municípios administrados. O crescimento do PT nas eleições municipais acompanhou o declínio do MDB e PSDB, a partir dos anos 2000. O partido melhorou seu desempenho nas disputas locais com a chegada ao Executivo Federal, em 2002. O Gráfico 2 apresenta o desempenho dos principais partidos ao longo do tempo.

Gráfico 2 – Evolução do desempenho dos partidos na série histórica (2000-2016)



*O PSD foi fundado em 2011 e conquistou um número significativo de prefeituras nas duas eleições em que concorreu (2012 e 2016).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

O Gráfico 2 demonstra que o MDB, embora ao longo da última década tenha perdido espaço no cenário das disputas locais, permanece sendo o partido que mais elege prefeitos no Brasil. Em 2016 o partido manteve seu bom desempenho nas eleições, ao contrário do PT que, conforme enunciado anteriormente, foi atingido com contundência nas eleições municipais.

Vale lembrar que o MDB não esteve desvinculado dos escândalos. Primeiro, por ser o partido do vice-presidente; segundo, por ter importantes lideranças políticas envolvidas em esquemas de corrupção, sendo a legenda, portanto, também alvo da Operação Lava Jato. Contudo, os efeitos negativos da crise política e econômica não foram repartidos da mesma forma entre legendas que compartilhavam o governo. O MDB, que aumentou ligeiramente o número de prefeituras, manteve sua capilaridade pelo território nacional.

O PSDB, que também tem políticos investigados na Lava Jato, teve importante acréscimo na quantidade de candidatos eleitos no pleito majoritário. Assim como o MDB, o partido também se distribuiu nas variadas regiões do país. O PT, como não poderia deixar de ser, decresceu no número de prefeituras conquistadas em abrangência. A Figura 1 apresenta a distribuição das candidaturas e do percentual dos votos obtidos pelos três partidos na disputa pelos executivos municipais. A Figura 1 não representa as prefeituras conquistadas, mas sim a distribuição da votação nos distintos territórios.

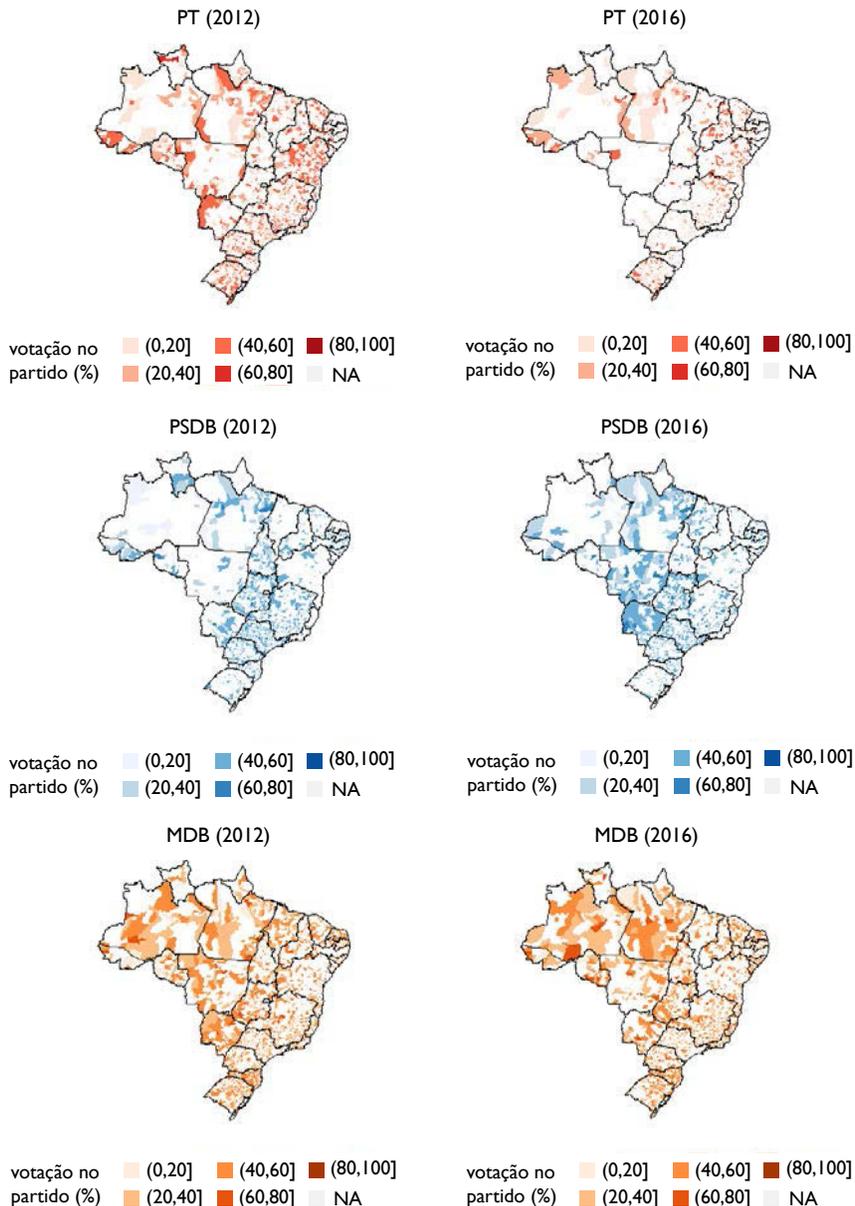
A Figura 1 torna visível a distribuição da votação nos partidos nas diversas regiões. Com as eleições de 2016, MDB e PSDB passaram a administrar cerca de um terço das cidades brasileiras. Embora tenha conquistado mais prefeituras, o MDB passou a representar menos eleitores, se comparado ao PSDB – agremiação eleita na cidade de São Paulo em 2016, o maior colégio eleitoral do país¹⁸.

Em 2016 o PSDB aumentou em 82,46% o número de eleitores governados, passando de 10.371.504 em 2012 para 18.923.898 no pleito seguinte. Já o MDB perdeu importante parcela do eleitorado, indo de 15.227.354 representados em 2012 para 12.710.238 em 2016, redução de 16,53%. Queda ainda mais significativa foi a do PT, que em 2012 representava 11.792.501 eleitores e em 2016

18. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a estimativa para a população na cidade de São Paulo no ano de 2016 era de 12.038.175 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

passou a representar 3.227.273, redução de 72,63% do número de cidadão governados.

Figura 1 – Distribuição das candidaturas e dos votos ao executivo municipal (MDB, PT e PSDB) nas eleições de 2012 e 2016

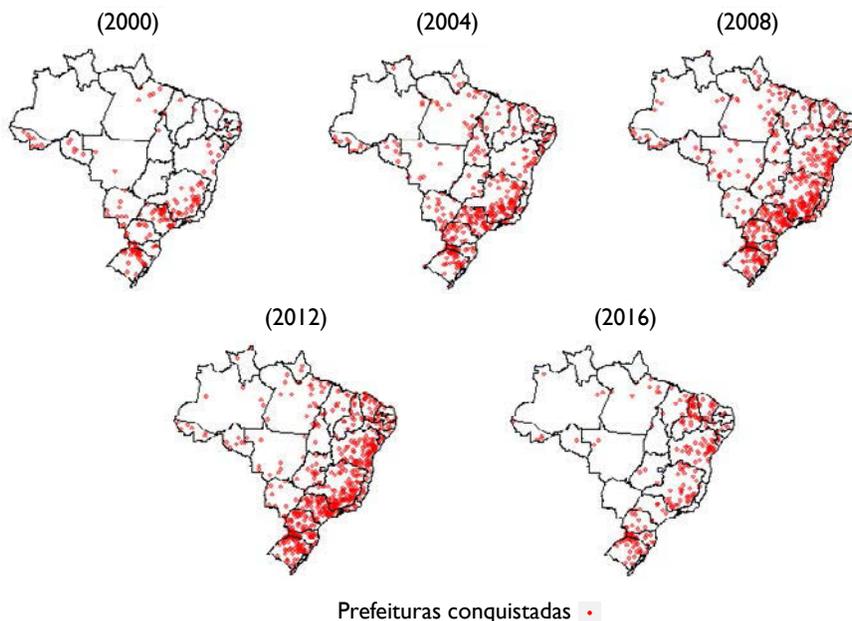


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Em comum, os três grandes partidos viram diminuir o número de candidatos que concorrem por suas legendas. Embora se identifique decréscimo na oferta de candidaturas do MDB e PSDB, esta é pouco significativa quando comparada à do PT. Em 2012, o MDB lançou 2.429 candidatos a prefeito e em 2016 concorreram pela sigla 2.352 pleiteantes, variação de $-3,2\%$. O PSDB ofereceu 1.789 candidatos em 2012 e 1.731 em 2016, alteração de $-2,1\%$. Já o PT concorreu com 1.901 candidatos em 2012 e 992 postulantes ao cargo majoritário em 2016, variação de $-47,8\%$ ¹⁹.

A modificação no cenário político em 2016 reconfigurou a disputa partidária em âmbito municipal. O PT certamente foi o partido que mais sentiu os efeitos negativos da crise política. O declínio da agremiação nas urnas pode ser acompanhado na Figura 2, na qual é possível visualizar a dimensão da redução da legenda na conquista dos Executivos municipais.

Figura 2 – Prefeituras conquistadas pelo PT entre os anos de 2000 e 2016



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

19. Para mais informações ver Registro de Candidaturas no TSE (<https://bit.ly/3fO4O6m>).

Conforme demonstrado na Figura 2, desde 2004 o partido vinha ampliando o número de prefeituras. Naquele ano a sigla obteve vitória em 7,4% das cidades; em 2008 conquistou 10% das administrações municipais; em 2012 ampliou esse número para 11,5%; e nas eleições de 2016 elegeu prefeitos em apenas 4,5% dos municípios (Lavareda *et al.*, 2016).

O desgaste enfrentado pela legenda, em razão do impeachment da presidenta, da crise política e econômica que o acompanharam, e do crescimento do sentimento antipetista (Ribeiro *et al.*, 2016; Telles, 2016) foi sentido pelo partido na redução da oferta de candidatos, refletindo, portanto, sobre o número de prefeituras conquistadas e eleitores governados. Ao disputar o cargo majoritário em menos municípios suas chances de vitórias eleitorais também diminuíram, traduzindo-se em declínio na competição política.

Considerações finais

Quais elementos caracterizaram as eleições municipais de 2016? Esta foi a pergunta que direcionou este artigo. Argumentou-se que dois fatores marcaram o pleito. O primeiro diz respeito às modificações nas regras eleitorais, enquanto o segundo trata da reconfiguração do cenário partidário, em razão da crise política que culminou no impedimento da presidenta eleita e no desgaste da imagem de seu partido (PT). A partir dos resultados das eleições de 2016 é possível inferir que o impeachment provocou impactos sobre o comportamento dos candidatos e eleitores em todas as regiões do país²⁰.

No decorrer do texto, evidenciamos que, com a justificativa de reduzir os custos eleitorais e na esteira da Operação Lava Jato – que investiga esquemas de corrupção –, a Minirreforma Eleitoral modificou a maneira como candidatos e partidos se organizaram nas disputas, proibindo o financiamento de pessoas jurídicas e instituindo um teto para gastos nas campanhas, em cargos majoritários e proporcionais. Destacamos que a alteração na legislação é controversa pois favorece pleiteantes com maior patrimônio, gerando desequilíbrio entre as campanhas, uma vez que a maior quantidade de recursos pode beneficiar determinados candidatos.

20. Ver Figura 1 e Figura 2.

Vale ressaltar que a modificação no tipo de financiamento deriva de decisão judicial: o STF declarou a inconstitucionalidade das doações de empresas a partidos e candidatos por meio da ADI 4650. O texto da reforma, aprovado pelo Congresso, permitia o financiamento privado das campanhas. No entanto, foi vetado pela presidenta Dilma Rousseff, restringindo as doações às pessoas físicas e ao Fundo Partidário.

A Minirreforma também alterou os prazos para filiação partidária, reduziu o tempo de campanha eleitoral e estabeleceu uma cláusula de desempenho individual para cargos legislativos, cujo objetivo foi diminuir os efeitos do sistema proporcional.

Além das mudanças nas regras institucionais ocorridas com a reforma de 2015, o cenário brasileiro foi marcado por intensa crise política, agravada por crise econômica e escândalos de corrupção, resultando no impedimento da presidenta Dilma Rousseff, reeleita em 2014.

No pleito de 2016, o PT amargou seu pior desempenho em eleições locais. Desde a década de 1990 a sigla vinha aumentando progressivamente o número de municípios administrados, porém em 2016 reduziu em 47,8% suas candidaturas lançadas e diminuiu em cerca de 60% as prefeituras conquistadas, decrescendo em 72,63% a quantidade de eleitores governados diretamente nos municípios.

Em contrapartida aumentou o número de prefeituras do PSDB, enquanto o MDB manteve sua capilaridade no território nacional. O primeiro cresceu em 16% o número de prefeituras conquistadas e ampliou em 82,46% a quantidade de eleitores governados nas cidades. O MDB, embora tenha passado a ocupar a presidência com Michel Temer após o impeachment de Dilma Rousseff, não obteve vantagens significativas na disputa eleitoral. O partido manteve sua média em relação à eleição precedente. A sigla cresceu pouco, aumentando em cerca de 1% o número de prefeituras conquistadas. Porém, perdeu um eleitorado importante: redução de 16% no número de eleitores representados. De toda forma, o partido manteve sua inserção em todo o território nacional.

Demonstramos que, embora as eleições municipais contem com elementos que lhes são próprios e o contexto local seja importante na vida política dos cidadãos e agentes públicos, as disputas municipais não estão plenamente desconectadas das demais esferas e, em certo sentido, são tributárias de uma conjuntura mais ampla,

de modo que as mudanças ocorridas no cenário político nacional, ao menos nos períodos de crise políticas e econômicas intensas, impactam o desempenho dos partidos políticos também em esfera municipal, sendo um elemento importante para compreender o voto nas cidades brasileiras.

Referências

- BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (2009). *Eleições municipais 2008: uma análise do comportamento eleitoral brasileiro*. Ijuí: Editora Unijuí.
- BEDINELLI, T. (2014). *Congresso Nacional se enche de representantes ultraconservadores*. Disponível em: <https://bit.ly/3fvZRQ7>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- BRAMATTI, D. et al. (2016). *Só 0,16% dos eleitores doaram a candidatos*. Disponível em: <https://bit.ly/2zGgPMp>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- BRASIL. (2012). *Constituição da República Federativa do Brasil [1988]*. 35. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação.
- _____. Supremo Tribunal Federal. (2014). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5105*. Disponível em: <https://bit.ly/2Bl52mU>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. Supremo Tribunal Federal. (2020a). *Julgado constitucional limite mínimo de votação individual na eleição proporcional*. Disponível em: <https://bit.ly/2URhfHe>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2015). Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. *Diário de Justiça Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3hF3Knu>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2016). *Eleições 2016: candidatos receberam mais de R\$ 2,5 bilhões em doações*. Disponível em: <https://bit.ly/2USl8M0>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2020b). *Divulgação de contas e candidaturas eleitorais*. Disponível em: <https://bit.ly/3ee6BSn>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. (2008). Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Revista Dados*, vol. 51, n. 2, p. 403-32.
- CERVI, E. U. (2013). Doações de campanha e desempenho eleitoral: uma análise comparativa sobre as eleições para prefeito de capitais brasileiras em 2008 e 2012. *Agenda Política*, vol. 1, n. 1, p. 26-54.
- CHAIÁ, V. L. M. (2016). O impeachment da presidente Dilma Rousseff???. *Em Debate: periódico de opinião pública e conjuntura política*, n. 2, p. 47-54.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2017). São Paulo: Panorama. Disponível em: <https://bit.ly/3fA3qEV>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- KERBAUY, M. T. M. (2016). O papel das Câmaras Municipais na arena eleitoral: as eleições de 2012. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (orgs.). *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- KERBAUY, M. T. M.; DIAS, A. L. V. (2017). O comportamento eleitoral dos paulistas e dos brasileiros nas eleições de 2002 e 2014. *Opinião Pública*, vol. 23, n. 1, p. 60-95.
- LAVAREDA, A. *et al.* (2016). Eleições municipais de 2012 e sinais para adiante. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (orgs.). *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- LAVAREDA, A.; TELLES, H. (2011). (orgs.). *Como o eleitor escolhe o seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- _____. (2016). (orgs.). *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- LIMONGI, F. (2015). O passaporte de Cunha e o impeachment: crônica de uma tragédia anunciada. *Novos Estudos Cebrap*, n. 103, p. 98-113.
- MENDONÇA, R. (2015). *Manifestação anti-Dilma em SP reuniu 40,3 mil pessoas, mostra Datafolha*. Disponível em: <https://bit.ly/2XPqCZm>. Acesso em: 8 ago. 2020.
- NOGUEIRA, M. A. (2013). *As ruas e a democracia: ensaios sobre o Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- O ESTADO DE S. PAULO. (2015). *Manifestações contra Dilma levam multidão às ruas do país*. Disponível em: <https://bit.ly/2AOlQTF>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- RIBEIRO, E. *et al.* (2016). Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. *Opinião Pública*, vol. 22, n. 3, p. 603-37.
- ROCHA, M. M.; KERBAUY, M. T. M. (2014). *Eleições, partidos, e representação política nos municípios*. Juiz de Fora: Editora UFJF.
- SAMUELS, D. (2001). Money, elections and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n. 2, p. 27-48.
- SPECK, B. W.; CARNEIRO, J. M. B. (2013). (orgs.). *Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung. (Cadernos Adenauer, n. 2)
- SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. (2013). O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. In: SPECK, B. W.; CARNEIRO, J. M. B. (orgs.). *Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung. (Cadernos Adenauer, n. 2)
- TELLES, H. (2016). A direita vai às ruas: o antipetismo, a corrupção e democracia nos protestos antigoverno. *Revista Ponto e Vírgula*, n. 19, p. 97-125.
- VENTURINI, V. (2016). *O que a eleição municipal de 2016 está pondo à prova*. Disponível em: <https://bit.ly/3d8ArGI>. Acesso em: 17 jun. 2020.