

Fundo Especial De Financiamento De Campanhas (FEFC) - Principal Motivação Da Reforma Eleitoral De 2017

José Carlos Ribeiro Passos Junior¹

Resumo

O presente artigo buscou compreender as motivações da reforma eleitoral de 2017 e as principais mudanças introduzidas. A reforma eleitoral de 2015 influenciou diretamente a existência da reforma de 2017, visto que retirou a principal fonte de financiamento de campanhas. Realizamos uma pesquisa empírica que procurou entender as principais transformações na legislação eleitoral e seus possíveis impactos no processo eleitoral. A partir da Ciência Política, realizamos a análise da reforma eleitoral, que buscou recuperar o financiamento de campanha. A reforma analisada criou o FEFC; criou a cláusula de desempenho; e proibiu as coligações nas eleições proporcionais. Portanto, a reforma de 2017 foi uma reação à derrota sofrida pelos partidos em 2015. Apesar disso, o Congresso produziu mudanças de impacto na competição eleitoral, principalmente no financiamento de campanha.

Palavras-chaves: Eleições; reforma eleitoral; financiamento eleitoral; cláusula de desempenho; coligações.

Abstract

This article sought to understand the motivations for the 2017 electoral reform and the main changes introduced. The 2015 electoral reform directly influenced the existence of the 2017 reform, since it removed the main source of campaign financing. We carried out empirical research which sought to understand the main changes in electoral legislation and their possible impacts on the electoral process. Based on Political Science, we analyzed electoral reform, which sought to recover campaign financing. The reform analyzed created the FEFC, created the performance clause, and prohibited coalitions in proportional elections. Therefore, the 2017 reform was a reaction to the defeat suffered by the parties in 2015. Despite this, Congress produced changes that had an impact on electoral competition, mainly in campaign financing.

¹Mestre em História, Política e Bens culturais pela Fundação Getúlio Vargas. Lattes: <https://lattes.cnq.br/2080615022526546>. E-mail: josecarlosrpi@gmail.com

Keywords: Elections; electoral reform; electoral financing; performance clause; coalitions.

Introdução

O presente artigo² buscou compreender a reforma eleitoral de 2017, suas motivações e as principais mudanças produzidas. O contexto histórico pós-1988 é relevante quando se trata de reformas eleitorais, pois ocorreram várias nesse período. Além disso, para entender as motivações das mudanças ocorridas em 2017, o contexto histórico do país é indispensável.

O objetivo consiste em entender, de forma geral, a reforma eleitoral de 2017 e o que a motivou. Este é um tema de fundamental relevância para o processo democrático e eleitoral brasileiro, pois as leis influenciam diretamente na forma de fazer política. Os candidatos vivem uma experiência distinta a cada eleição, devido às constantes transformações ocasionadas pelas reformas eleitorais desde a década de 1990.

Nesse contexto, a temática da reforma eleitoral no Brasil merece mais atenção, visto que podem causar impactos positivos e negativos no processo democrático e eleitoral. Inclusive, por isso, a área do direito eleitoral está em ascensão no país. São necessários mais trabalhos como este, que busquem elucidar essas problemáticas derivadas das mudanças na legislação eleitoral.

Reforma eleitoral no Brasil e as motivações da reforma de 2017

A discussão sobre reforma a política³ sempre esteve presente na jovem democracia brasileira. Embora tenhamos tido uma sucessão de minirreformas eleitorais entre os pleitos, o tema permanece em evidência. As reformas introduzem mudanças pontuais no sistema eleitoral, mas isso não diminui o seu valor. Para Renwick (2011), apesar de as reformas eleitorais não mobilizarem os eleitores, os políticos buscam responder à opinião pública com reformas.

Segundo Limongi (2015, p. 17), no debate da reforma política brasileira, continuidade e mudança se combinam, pois instituições e temas permanecem, mas as razões dos problemas mudam ao longo

² O presente artigo é fruto do segundo capítulo de minha dissertação de Mestrado, que é intitulada "Reformas Eleitorais no Brasil (2015-2021) (PASSOS JUNIOR, J.C.R., 2023)

³ Para compreender melhor esse debate, ver Nicolau (2017).

do tempo. Para o autor, o presidencialismo e a representação proporcional continuam sendo o centro do debate, embora a discussão mude completamente.

A minirreforma eleitoral de 2017 trouxe novidades importantes para a política brasileira, que constam nas Leis nº 13.487/2017 e 13.488/2017, as quais aprofundaram a reforma iniciada com a Lei nº 13.165/2015. A Emenda Constitucional nº 97/2017 completa a minirreforma, acrescentando e modificando pontos importantes do texto constitucional. Houve uma série de modificações significativas, como a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), a cláusula de desempenho e a proibição de coligações nos pleitos proporcionais.

A minirreforma de 2017 é uma continuação de 2015, os parlamentares buscando um financiamento maior criam o FEFC. Segundo Funari (2021, p. 125): ⁴

[...] Temos, então, a hipótese de que os parlamentares foram movidos ademais pela necessidade de obtenção de receitas. Como visto, essa necessidade é expressa em 2015, quando os parlamentares tentam preservar sua principal fonte de arrecadação de recursos e resgatar sua legitimidade através de um novo arranjo institucional. Ela é saliente sobretudo em 2017, quando eles reagem à proibição de doação empresarial com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Nesse sentido, a reforma de 2017 se mostra uma continuidade da de 2015, uma segunda tentativa de garantir uma fonte de receita para as eleições. Tendo isso em vista, a seguir, analisaremos as duas reformas.

A conquista e a manutenção do poder é o objetivo de todo parlamentar, por isso é necessário observar os impactos causados nas eleições, verificando qual foi o impacto da nova legislação. Estudos empíricos são, portanto, necessários para medir os impactos, pois é importante realizar um novo diagnóstico para verificar se as transformações almejadas foram alcançadas.

Segundo Fisch e Mesquita (2022), a lei nº 13.487 criou a nova espinha dorsal do financiamento eleitoral, que é o FEFC. Essa

⁴ Para aprofundar-se na temática, recomendamos a leitura da dissertação de Silva (2021)

estrutura é formada por 30% dos recursos destinados às emendas de bancada (Art. 16-C, Lei ° 13.487/2017). No entanto, os partidos podem renunciar ao valor do FEFC, mas esse montante não pode ser repassado aos outros. Vale ressaltar que o FEFC foi bastante criticado por conter recursos oriundos de emendas de bancada.

A proibição de doação por pessoas jurídicas (PJs) e a instituição do FEFC foram importantes para uma boa parcela dos candidatos. O novo formato de financiamento não foi benéfico somente para os partidos, mas também para a sociedade, que pode acompanhar um processo mais transparente. O financiamento público não deixa os candidatos dependentes de empresários, uma diferença importante para o financiamento privado.

A minirreforma trouxe outra alteração importante, além da criação do FEFC: 30% dos recursos do fundo serão destinados à campanha de mulheres. Essa medida visa influenciar a participação e o sucesso eleitoral de mais mulheres, sendo uma alteração relevante para o cenário político. Entretanto, os partidos possuem autonomia para alocar esses recursos nas candidaturas que desejarem.

Segundo a reportagem do Estadão de 2015, o Brasil possui índices piores que países do Oriente Médio; o Congresso brasileiro ficou em 116° de 190 países, o que demonstra a necessidade da inclusão das mulheres na política brasileira. Além da falta de financiamento, para Araújo (2006, p. 130) “(...) um dos elementos que explicam o fraco desempenho das cotas no país está vinculado a uma associação entre os limites desse tipo de política diante do nosso sistema eleitoral de lista aberta e uma legislação relativamente inoperante (...)”.

Segundo Araújo (2006), apesar do incentivo das cotas, o sistema eleitoral de lista aberta dificulta a inclusão das mulheres. O quadro não mudou muito desde a publicação do artigo. A autora defende a lista fechada, mas oferece algumas ponderações: enquanto a lista aberta individualiza a competição eleitoral, a lista fechada pode concentrar poder na mão dos dirigentes partidários.

A cota pode não resolver o problema do sistema eleitoral, mas reservar 30% do FEFC para as mulheres foi um avanço na busca da inclusão. Porém, a forma como é distribuído esse recurso é decisão dos dirigentes partidários. O art. 17, § 1° da n° EC 97/2017, trata da autonomia partidária. A alocação dos 30% do FEFC para as candidaturas de mulheres é definida pelo partido com total

autonomia, sem nenhum tipo de restrição; por exemplo, podem existir 20 candidatas, mas o partido pode alocar recursos para apenas duas. Portanto, assim como no modelo de lista fechada, o dirigente tem um grande poder sobre quem irá receber os recursos.

Diante do exposto, podemos dizer que a legislação eleitoral teve um avanço significativo, mas é necessário observar a aplicação desses recursos pelos dirigentes partidários, pois a autonomia partidária foi respeitada. Além disso, é importante verificar o impacto do recurso do FEFC nas candidaturas das mulheres, visto que, geralmente, as campanhas com mais recursos costumam ter um maior sucesso eleitoral.

Vale ressaltar que os 30% do FEFC para as mulheres foi uma decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617/2018. O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional o art. 9 da minirreforma de 2015, que previa o piso de 5% e o teto de 15% do montante do fundo partidário destinado ao financiamento de campanha. A decisão da Suprema Corte entendeu que essa base é uma ofensa à igualdade e à não discriminação, estabelecendo que não deveria existir o teto, fixando a base em 30%, como define o art. 10, §3º da Lei nº 9.504/1997, caso ultrapasse os 30%, o montante deve ser proporcional.

Nesse caso, podemos ver mais uma vez a importância que o Judiciário assume quando se trata de legislação eleitoral. A ADI nº 4.650 e a 5.617 possuem grande relevância no jogo político. A primeira proibiu a doação de pessoas jurídicas para as campanhas, e a segunda fixou a base mínima de candidaturas de mulheres em 30%. Na verdade, os homens e as mulheres devem ter no mínimo 30% e no máximo 70% de candidatos e recursos; porém, a decisão é especialmente relevante para as mulheres que ocupam, em geral, 10% do Poder Legislativo - um número terrível para a democracia brasileira.

Essa disputa entre o Judiciário e o Congresso é complexa; de um lado o Judiciário acaba ocupando o espaço do Congresso, porém, quando o Legislativo decide sobre a legislação eleitoral, está atuando em causa própria. O Judiciário não foi eleito pelo povo para legislar, mas, de certa forma, acaba ocorrendo o que conhecemos como sistema de freios e contrapesos.⁵

⁵ A divisão entre os poderes do Legislativo, Executivo e Judiciário evita a concentração de poder, isto é, ocorre o controle do Poder Legislativo pelo Judiciário.

Por exemplo, na doação por pessoas jurídicas, o STF julgou inconstitucional e esse tipo de doação foi proibido. Em resposta, o Legislativo aprovou o FEFC na minirreforma de 2017.

Nesse contexto, entre 2015 e 2018, ocorreram várias mudanças importantes oriundas de decisões do Judiciário. Essas decisões impactaram positivamente na competição eleitoral, aumentando a chance de sucesso eleitoral das mulheres. Segundo Peixoto, Marques e Ribeiro (2022, p.109 – 10):

A terceira onda adveio em uma intervenção do poder Judiciário e foi a única a provocar mudanças significativas na estrutura de oportunidades do sistema eleitoral brasileiro. Em 2018, primeiro o STF e em seguida o TSE, decidiram que tanto os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) quanto o tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) deveriam obedecer às regras de distribuição que garantisse a proporcionalidade de gênero. Foi quando se observou uma inflexão na curva de percentual de despesas das candidaturas femininas com impacto nas curvas de votos e, por sua vez, de percentual de cadeiras conquistadas nas eleições proporcionais. Houve um aumento de 51% no número de eleitas para a Câmara dos Deputados (de 51 em 2014 para 77 em 2018) e de 41% nas Assembléias Legislativas estaduais (114 em 2014 para 161 em 2018).

Segundo os dados apresentados pelos autores mencionados, podemos ver que a competição eleitoral ficou menos desigual. Portanto, as decisões do Judiciário produziram resultados positivos. Apesar disso, os partidos e candidatos encontram formas de burlar a legislação, por vezes, até com atos ilícitos. Em resposta a essas mudanças, ocorreram lançamentos de candidaturas laranjas e mulheres foram colocadas como vice nas chapas dos homens. Para os autores, a legislação produziu efeitos moderados na distribuição de recursos e fracos na representação feminina no Legislativo.

Nas eleições de 2018, tivemos um grande exemplo dessas candidaturas laranjas de mulheres.

Em 2019, no início do governo do Presidente Bolsonaro, estourou o esquema que ficou conhecido com “laranjal do PSL”.⁶

⁶ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/10/09/loranjal-psl-ministro-futuro.htm>.

As candidatas recebiam recursos do FEFC, mas não faziam campanha e repassavam aos líderes do partido.

Nesse contexto, Avelino et al. (2019) destacam que a competição eleitoral realmente aumentou. No entanto, isso não se deve ao aumento do financiamento da candidatura de mulheres. Segundo os autores, “apenas em 2018, com as novas regras eleitorais, a desigualdade de alocação das despesas diminuiu expressivamente, principalmente devido à grande queda dos recursos dos candidatos masculinos de R\$ 1.34 bilhão para R\$ 720 milhões de reais” (AVELINO et al., 2019, p. 2019). Portanto, a desigualdade de financiamento entre homens e mulheres diminuiu, mas devido à queda nos recursos dos homens, o que não diminui a importância do fato.

Em suma, o papel de frear o Legislativo nas minirreformas eleitorais é de extrema importância, pois o autointeresse dos parlamentares é a manutenção do status quo, mantendo as campanhas com muito dinheiro e os deputados permanecendo no cargo. Portanto, o sistema de freios e contrapesos é relevante para manter eleições transparentes e competitivas, isso não aconteceria sem a ADI nº 4.650 e 5.617. O Judiciário teve um papel fundamental para aumentar a competição eleitoral.

Vaquinha Eleitoral, Impulsionamento e Prestação de Contas

O financiamento coletivo (crowdfunding) ficou conhecido popularmente como a vaquinha eleitoral e consiste em doações realizadas em sítios eletrônicos de empresas devidamente credenciadas no TSE. Este tipo de doação foi regulamentado pelo art. 22-A, § 3 e 4 da Lei nº 13.488/2017, esta diz que:

§ 3º Desde o dia 15 de maio do ano eleitoral, é facultada aos pré-candidatos a arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei, mas a liberação de recursos por parte das entidades arrecadadoras fica condicionada ao registro da candidatura, e a realização de despesas de campanha deverá observar o calendário eleitoral.

§ 4º Na hipótese prevista no § 3º deste artigo, se não for efetivado o registro da candidatura, as entidades arrecadadoras deverão devolver os valores arrecadados aos doadores. (NR).

Essa modalidade de doação foi mais uma resposta à proibição de doação de empresas. A busca dos parlamentares por aumento no financiamento é incessante, pois vários estudos mostram que quanto mais dinheiro é usado em uma campanha, maior é a chance de sucesso eleitoral. No entanto, poucos parlamentares utilizaram esse mecanismo e a arrecadação costuma ser um valor baixo, mas pode ajudar.

Na campanha de 2020, os vereadores foram os que mais utilizaram esse recurso, representando 88% do total dos que apostaram nessa nova possibilidade. Segundo o site de notícias Poder 360, os candidatos arrecadaram cerca de R\$ 11,7 milhões. O valor é baixo para o que estávamos acostumados, mas, em campanha para vereador dependendo da cidade, pode fazer a diferença. O Brasil vivia uma crise agravada pelo impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016 e a eleição do ex-presidente Jair Bolsonaro. O país não tinha uma cultura de doação por pessoa física, com o aumento da pobreza, será difícil haver alguma mudança nessa situação; as mesmas pessoas que doavam por CNPJ continuam doando pelo CPF próprio.

É importante ressaltar que a vaquinha eleitoral pode começar a partir de 15 de maio, mas o pré-candidato não pode pedir explicitamente votos, pois isso configuraria propaganda antecipada, o que é vedado pela legislação eleitoral. O art. 36-A, VII da Lei nº 13.488/2017 estabelece que não configura propaganda antecipada a “campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei.”. A arrecadação iniciada em maio sofreu críticas no sentido de possibilitar a propaganda antecipada, mas não é viável numa campanha de 45 dias começar a arrecadação durante o período eleitoral.

Os doadores podem doar até 10% de seus rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito, não é uma doação ilimitada, o

⁷ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/vaquinha-virtual-dispara-1-151-nas-eleicoes-mas-no-de-adeptos-ainda-e-baixo/>.

que é importante para limitar a influência dos doadores com maior poder econômico. Esse tipo de doação facilitará quem deseja apoiar seu candidato, pois é possível utilizar cartões de débito e crédito.

O doador deverá ser identificado em todas as contribuições; caso não seja possível a identificação, o valor recebido deverá ser devolvido, e, quando a identificação não for possível, o valor deve ser transferido para a conta única do Tesouro Nacional.

Além da possibilidade de doação pela internet, existe agora a possibilidade de propaganda paga na internet. As campanhas que antes contavam com um marqueteiro para gerenciar toda a campanha, agora contratam um profissional especializado em mídias sociais. Portanto, a legislação ampliou uma importante possibilidade de propaganda, já que a cada dia, mais as pessoas estão conectadas através de seus smartphones, e alcançar o eleitor é um ponto crucial para os políticos.

A propaganda na internet ganha cada vez mais relevância. O impulsionamento ocorre através das redes sociais. No Brasil, a rede mais utilizada ainda é o Facebook, mas o Instagram tem crescido muito também. Para atingir os eleitores, os candidatos precisam estar onde eles estão, adaptando a linguagem para essas redes. Além disso, estar no topo dos grandes buscadores, como o Google, também passa a ter importância para os candidatos.

Nesse contexto, o impulsionamento trouxe uma grande inovação para as eleições, pois os mecanismos das redes sociais permitem que o candidato atinja um nicho específico do eleitorado. As campanhas de rua não perderam força, mas ganharam um aliado para alcançar o nicho que o candidato e seus estrategistas precisam. Vale ressaltar que é importante a prestação de contas de propaganda paga na internet, pois a legislação a incluiu como um gasto eleitoral.

A legislação também realizou mudanças na prestação de contas, inclusive na possibilidade de dispensar os candidatos dessa obrigação. No caso de bens móveis, o limite é de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por pessoas ou partidos que cederem esses bens. Além disso, agora os candidatos podem usar automóveis próprios, do cônjuge ou de parente até o terceiro grau. O automóvel deve ser para uso pessoal do candidato; os gastos com transporte de cabos eleitorais e busca de materiais devem ser incluídos na prestação de contas; quando necessário.

Nesse sentido, a legislação traz inovações importantes. Para Fisch e Mesquita (2022, p.49), “(...) Após 2016, temos regras mais estritas com limites claros de gastos nas campanhas. Por fim, observa-se um sistema que consistentemente aperfeiçoou os mecanismos de controle e de prestação de contas”. Dessa forma, a legislação eleitoral se fortalece a cada eleição, adaptando-se ao momento do país.

Cláusula de Desempenho: O acesso aos recursos do Fundo Partidário e a propaganda gratuita na televisão e no rádio

Nesse contexto, Funari (2021) deixa claro que os parlamentares atuaram de forma a garantir mais recursos para os partidos e suas campanhas eleitorais. Porém, a cláusula de desempenho introduziu uma barreira que cria dificuldades para os pequenos partidos nos próximos pleitos. A EC nº 97/2017 introduziu essa novidade no texto constitucional; agora, para ter acesso aos recursos, é necessário superar essa barreira imposta pelo § 3º, art. 17, CF/1988.

A eficácia da norma valerá a partir de 2030, mas existem cláusulas de transição para os pleitos de 2018, 2022 e 2026. O partido que não ultrapassar as barreiras impostas em qualquer um desses pleitos perde o acesso aos recursos do fundo partidário e o tempo de televisão e rádio. Por exemplo, para a legislatura seguinte às eleições de 2022 somente terão acesso aos recursos as siglas que:

[...] a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; (EC 97/2017, art. 3º, II).

No caso citado, os partidos que não ultrapassarem essa barreira ficarão sem acesso aos recursos no pleito de 2026. A falta de acesso aos recursos para as siglas pode ocasionar a fusão entre legendas e a diminuição dessa enorme fragmentação no Congresso. Portanto,

os grandes partidos podem ser fortalecidos, esse fator pode ser bom para a democracia brasileira, pois existem muitos partidos de aluguel, sem nenhum fim ideológico definido.

Com a norma em vigor, os partidos pequenos precisarão se esforçar para ter acesso aos recursos do fundo partidário e o tempo gratuito ao rádio e à televisão. Segundo a Constituição Federal (art. 17, § 3º, I e II):

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Nesse contexto, os pequenos partidos enfrentarão dificuldades para acessar os recursos, e a proibição de coligação para as eleições proporcionais torna isso ainda mais desafiador. As grandes siglas serão beneficiadas, visto que ultrapassarão a cláusula de barreira sem problemas e não poderão mais fazer coligações. O Brasil é um país pluripartidário com alta fragmentação. Para frear essa alta da fragmentação partidária, as mudanças parecem ter sido muito positivas.

Na parte jurídica, há uma discussão sobre a constitucionalidade dos dispositivos implantados, pois, em 2006, no julgamento da ADI nº 1.531/DF, o STF julgou inconstitucional a cláusula de barreira. Portanto, em tese, o STF tem um entendimento firmado do julgamento de 2006. Para Fernandes Neto e Cunha (2019, p. 215), o Supremo deveria declarar inconstitucional a cláusula imposta, pois:

A cláusula de barreira vigente se torna ainda mais gravosa, pois aplicada conjuntamente a outras alterações normativas, quais sejam, (i) o fim das coligações proporcionais, que dificulta a costumeira união das siglas minoritárias; (ii) a vedação ao programa eleitoral gratuito

no rádio e televisão, durante o pleito eleitoral, antes utilizado anualmente, e extinto a partir de 2018, e, por fim, (iii) a impossibilidade de utilização do Fundo Partidário, hoje, importante fonte de financiamento eleitoral, juntamente com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

A inconstitucionalidade da Emenda Constitucional em questão é flagrante, pois ofende as garantias constitucionais do pluralismo político, do pluripartidarismo e da igualdade de chances que devem ser ensejadas às agremiações partidárias. O STF, provavelmente, declarará também sua inconstitucionalidade, confirmando o entendimento firmado no julgamento da ADI nº. 1.531/DF, em 2006, pois é imperativo hermenêutico clássico de que “onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de Direito” e, por conseguinte, impõe-se a mesma decisão para o deslinde da questão examinada.

Segundo os autores, a situação é mais grave que a de 2006, pois agora ocorreram mudanças conjuntas que agravam a situação dos pequenos partidos. Portanto, os grandes partidos utilizaram-se da minirreforma eleitoral em benefício próprio; essas mudanças na legislação configuraram uma defesa do autointeresse das grandes siglas. Além disso, pela simulação dos dados realizada por Miguel e Assis (2016), apenas sete siglas sobreviveriam com as cláusulas de barreira de 2006 e 2017.

Destarte, Miguel e Assis (2016) citam outro problema: as direções dos grandes partidos brasileiros são oligárquicas. Por isso, dificultar a vida dos pequenos partidos pode ser benéfico para os grandes, mas prejudicial à democracia. Portanto, fortalecer essas direções pode ser ruim para a democracia, pois possuem pouca abertura interna, o que dificultará o acesso a essas legendas.

Nesse contexto, apesar de nosso sistema proporcional ser de lista aberta, os dirigentes poderiam desenvolver um poder equivalente ao sistema de lista fechada. Sendo assim, precisamos pesar na balança o custo e o benefício das mudanças. Dessa forma, a cláusula de barreira pode diminuir a fragmentação partidária, melhorando a governabilidade. Além disso, pode fortalecer os partidos, visto que será difícil obter uma vaga na lista.

Ademais, há outra mudança que pode impactar os partidos pequenos, a EC n° 97/2017 introduziu uma nova justa causa que favorece o candidato eleito. Segundo o art. 17, § 5° da CF:

Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3° deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

Diante disso, a sigla que eleger um candidato e não ultrapassar a cláusula de desempenho poderá perder a cadeira, visto que, a decisão será do candidato eleito. Caso ele queira trocar de sigla, não terá nenhum tipo de problema. O partido que já se encontrava com dificuldades ao não superar a cláusula pode ainda perder a cadeira sem nada poder fazer. Os pequenos partidos poderão precisar fundir-se com outras legendas para sobreviver, pois, sem acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo gratuito de televisão e rádio, será bem difícil.

Nas eleições de 2022, os partidos ou federações necessitavam obter 11 cadeiras para deputado federal, em 9 unidades da federação ou, no mínimo, 2% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 9 unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada um deles. Portanto, precisavam de boas votações para ultrapassar a cláusula de desempenho.

Os impactos serão sentidos nas próximas eleições, pois, muitos partidos não ultrapassaram a cláusula de desempenho. Desta forma, não terão acesso aos recursos do Fundo Partidário e da propaganda eleitoral. Segundo a matéria da Agência do Senado (2022):

Atingiram a cláusula de barreira as federações PT/PCdoB/PV, PSDB/ Cidadania e Psol/Rede, além dos partidos MDB, PDT, PL, Podemos, PP, PSB, PSD, Republicanos e União. Dos 16 partidos que não alcançaram a meta, sete até conseguiram eleger deputados federais. Mas o número não foi suficiente para alcançar o critério de desempenho fixado pela legislação. São eles: Avante, PSC, Solidariedade, Patriota,

⁸ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/17/doze-partidos-alcancam-clausula-de-barreira-16- ficam-de-fora>

PTB, Novo e Pros. Os demais — Agir, DC, PCB, PCO, PMB, PMN, PRTB, PSTU e UP — sequer tiveram parlamentares eleitos..

Podemos ver que as reformas eleitorais começaram a produzir resultados. É importante ressaltar que os 7 partidos que conquistaram cadeiras, mas não bateram a meta, ainda podem perdê-las. Por exemplo, o deputado Aluisio Mendes do Partido Social Cristão (PSC-MA), eleito para a próxima legislatura (2023 – 2026), pode, caso deseje, sair do partido, pois a legislação permite isso se a sigla não ultrapassou a cláusula de desempenho. Na prática, o congressista ganha uma isenção da fidelidade partidária, pois a legislação não estipula prazo para a migração. Vale ressaltar que apenas um senador foi eleito por um partido que não ultrapassou a cláusula, o senador Cleitinho (PSC-MG).

Desta forma, há uma tendência de diminuição da fragmentação partidária. Essa tendência pode auxiliar na responsabilização eleitoral, ou seja, para o aumento da capacidade de premiar e punir. Segundo Rebello, “Ao saber quem tomou uma decisão que alterou sua vida, o mandante pode premiar ou punir os governantes, completando o ciclo entre votar, avaliar e aprovar ou sancionar o governo” (2015, p. 72). Porém, nos cargos proporcionais, a alta fragmentação dificulta essa responsabilização. Portanto, diminuir a fragmentação é fundamental.

Em síntese, as reformas eleitorais começaram a produzir impactos relevantes. Para as legendas que não bateram a meta, restará fundir-se com outras ou formar novas federações partidárias, pois irão perder os recursos do Fundo Partidário e a propaganda eleitoral. Portanto, para sobreviver, será necessário buscar novas receitas. O único desses partidos que pode sobreviver sem esses recursos é o Partido Novo, que é a única sigla que não utiliza os recursos do FEFC, pois reúne muitos empresários em seu quadro.

A proibição de coligações nas eleições proporcionais

A coligação eleitoral é uma prática que entrou em vigor na República de 1946. A coligação foi amplamente utilizada para formar acordos e praticamente não havia regulamentação sobre as coligações, ficando a cargo dos partidos a definição. Entretanto, partidos que formam uma coligação para as eleições proporcionais

não podem formar alianças com adversários das eleições proporcionais para as majoritárias; essa é a única limitação importante. Segundo Polianna Santos (2016, n.p):

Para possibilitar a participação efetiva é necessário que os adultos tenham acesso a informações, claras, completas e corretas, e tenham condições de interferir na definição dos seus representantes e na formação da pauta de discussões. A formação de coligações dificulta a participação popular já no momento do voto, no sistema proporcional, pois não há possibilidade de o eleitor direcionar minimamente o partido que será beneficiado por seu voto. Qualquer partido coligado poderá ser beneficiado, o que causa estranhamento quando se pensa que o voto de legenda é justificado pela ideologia partidária(...).

As coligações dificultam a participação popular, pois o eleitor não define quem será o beneficiado pelo seu voto. Em coligações inconsistentes, o eleitor pode votar num candidato de direita, mas eleger um de esquerda (Carreirão; Nascimento, 2010). Portanto, é necessário tornar o sistema eleitoral menos complexo para promover a participação popular, já que essa complexidade de regras acaba afastando o eleitor de baixa renda e escolaridade.

Os especialistas apontam que as coligações estavam promovendo uma distorção nas eleições proporcionais, pois os partidos formavam coligações visando obter mais tempo de propaganda, cargo no Poder Legislativo e cargos comissionados. Nas eleições, um fator relevante é a superação do quociente eleitoral; a sigla pode ter um candidato bem votado e, mesmo assim, não conquistar uma cadeira se não ultrapassar o quociente eleitoral. Nesse contexto, para Braga (2006), as coligações distorcem a representação proporcional, pois comprometem a equidade entre a força eleitoral e a distribuição de cadeiras.

Além do argumento de distorcer a força eleitoral dos partidos, a fragmentação partidária é citada como uma das consequências graves das coligações - dois problemas significativos para o sistema eleitoral brasileiro. Diante disto, os deputados tinham duas opções: aperfeiçoar as coligações ou proibi-las, e a última opção foi a escolhida.

Constata-se que um dos principais problemas das coligações é a falta de um critério ideológico para formar as alianças. Partidos que

defendem visões de mundo totalmente diferentes, distorcem o voto dos eleitores. A seguir, veremos um exemplo desse tipo de distorção, segundo o site Politize (2016):

[...] Em 2010, o comediante Tiririca (PR-SP) foi eleito com 1,35 milhão de votos, quantidade muito superior ao quociente eleitoral em São Paulo naquele ano (cerca de 304 mil votos). Com os votos de Tiririca, foram garantidas à sua coligação 4 cadeiras na Câmara Federal.

Ou seja, os quatro candidatos mais votados da coligação foram eleitos. Acompanharam Tiririca os candidatos Otoniel Lima (PRB), Vanderlei Siraque (PT) e Protógenes Queiroz (PC do B). Nenhum deles era do mesmo partido de Tiririca, mas estavam todos juntos na mesma coligação. Somando a votação desses três candidatos – cada um teve pouco mais de 90 mil votos – eles não alcançariam sequer uma cadeira de deputado federal. Contudo, por estarem coligados, os votos do Tiririca ajudaram a elegê-los.

Em nosso exemplo anterior, podemos ver dois problemas. As coligações inconsistentes, que não possuem sentido ideológico, foram combatidas pela proibição. Segundo Carreirão e Nascimento (2010), em 2002 e 2006 predominaram as coligações inconsistentes, com partidos de direita e esquerda na mesma coligação. Além disso, candidatos sem representatividade foram eleitos, estes são freados com o mínimo de 10% imposto pela cláusula de barreira interna. Nesse contexto, podemos ver uma coligação sem nenhum sentido ideológico promove uma distorção do voto dos eleitores; o eleitor vota no Tiririca do Partido Republicano (PR-SP) e elege um deputado do PT e um do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e vice-versa.

Diante desse contexto, os deputados aprovaram o texto base do fim das coligações com 384 votos, apenas 16 votos pela manutenção, conforme o anexo 1. Portanto, a proibição das coligações teve ampla maioria no Congresso. Portanto, havia um consenso sobre os problemas causados por esse sistema e a necessidade de ajustes na legislação. Assim, a proibição da coligação foi uma medida radical e acertada para o objetivo proposto. Porém, será que era necessária? Segundo Jairo Nicolau (2017), outras democracias adotam as

coligações na representação proporcional, porém, poucos a utilizam, e geralmente possuem afinidade ideológica. Além disso, elas costumam valer em âmbito nacional.

Podemos ver que existem outras formas de coligações além das que vigoravam no Brasil, mas com diferenças importantes. Essas diferenças poderiam alcançar o mesmo objetivo da proibição das coligações, isto é, corrigir distorções no sistema proporcional brasileiro. A solução adotada pela minirreforma foi a mais radical, mas necessária para corrigir essas distorções.

Apesar da proibição das coligações, houve uma proposta que poderia aperfeiçoar esse sistema, transformando em federações partidárias. Inclusive, partidos que foram favoráveis ao fim das coligações orientaram suas bancadas a aprovarem as federações (anexo 2). No entanto, a federação não foi aprovada na época, pois era vista como uma perpetuação das coligações inconsistentes. Essa medida só veio a ser aprovada em 2021, o que poderia ter sido feito em 2017, adotando, basicamente, o modelo de coligações adotado em outros países.

É necessário enfatizar o papel do Senado em relação às coligações. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 40/2011, do ex-senador José Sarney (PMDB-MA), já previa o fim das coligações, que foi aprovada no ano de 2015 em 2 turnos no Senado, mas não passou na Câmara dos Deputados. Em 2016, os senadores voltaram a insistir na proibição das coligações, que viria a ser proibida em 2017. Além disso, em 2021, os senadores impediram a volta das coligações, desejada por muitos deputados. Portanto, o Senado teve um papel de suma importância nas reformas eleitorais especialmente, na criação do FEFC e no fim das coligações.

A proibição das coligações foi uma medida positiva. Em estudo realizado por Miguel e Assis (2016), os autores fizeram uma simulação e constataram que a proibição produziria efeitos moderados importantes, que traria dificuldades apenas para os partidos de aluguel, enquanto os partidos programáticos seriam preservados. Também segundo os autores:

Os dados indicam que uma mudança das regras eleitorais que impedisse a formalização de coligações para as eleições proporcionais teria um impacto moderado, mas não desprezível, na redução do número de partidos com representação parlamentar. Ao contrário da introdução

de uma cláusula de barreira, que determinaria um patamar arbitrário, essa medida contribuiria para ampliar a representatividade do corpo legislativo. Além disso, uma cláusula de barreira na faixa dos 5%, por exemplo, aniquilaria legendas com visão programática e cuja contribuição ao debate político é inegável, como é o caso do PSOL. Já a proibição das coligações, segundo a simulação indicou, retiraria da Câmara dos Deputados apenas partidos sem perfil claro e cujas posições já estão amplamente contempladas nas agremiações mais fortes (Miguel e Assis, 2016, p. 42 – 43).

A proibição das coligações (art. 17, § 1º, CF/1988) foi uma medida adotada para corrigir os efeitos distorcidos no sistema proporcional. Segundo Mesquita e Campos (2019, p. 64), “a proibição das coligações é vista como uma mudança muito importante para diminuir o número de partidos que elegem representantes, diminuir a fragmentação eleitoral (...)” Essas medidas colaborariam para diminuir os custos de coordenação, que favoreceria a governabilidade.

Segundo Limongi e Figueiredo (1995), os partidos possuem altos níveis de coesão e são bem previsíveis, ou seja, o voto disciplinado no Congresso é a regra. Os pequenos partidos de esquerda seguem a orientação dos grandes de esquerda; os pequenos partidos de direita seguem a orientação dos grandes de direita. Nesse caso, a fragmentação nominal esconde uma fragmentação real. Nesse contexto, se as siglas se comportam em blocos, o que justifica o Legislativo ter tantas siglas representadas?

Portanto, proibir coligações e buscar diminuir a fragmentação partidária são medidas fundamentais para a democracia brasileira, pois tendem a reduzir os efeitos negativos do sistema proporcional e frear a multiplicação de partidos representados. Já que não há uma fragmentação real, que não tenhamos também uma fragmentação nominal. Porém, a cláusula de barreira pode aniquilar, além das siglas de aluguel, também partidos programáticos como PSOL e PCdoB. O quadro 1 a seguir apresenta uma síntese das principais mudanças analisadas.

QUADRO 1. PRINCIPAIS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL (2017-2021)

ANO	O QUE FOI INTRODUZIDO	OBSERVAÇÕES
2017	FEFC	Fundo público para financiar as campanhas eleitorais
2017	Vaquinha eleitoral	Possibilidade de arrecadar dinheiro doado por pessoas físicas através de sítios eletrônicos
2017	Impulsionamento	Propaganda eleitoral paga nas redes sociais e nos buscadores
2017	Propaganda eleitoral paga nas redes sociais e nos buscadores	É permitida a cessão de automóvel por parentes de até 3º grau, apenas para uso pessoal do candidato, sem necessidade de prestar contas
2017	Cláusula de desempenho	O partido que não ultrapassar, perderá o acesso aos recursos do fundo partidário e da propaganda em televisão e rádio
2017	Proibição das coligações	Desde 2020, as coligações nas eleições proporcionais foram proibidas

Fonte: Autor (2024)

Análise comparativa da votação de deputados em 2017 e 2021: Proibição das coligações em 2017 e retorno com novo formato em 2021

Nesta seção, iremos utilizar os dados disponibilizados no Diário da Câmara dos Deputados, que dados tratam sobre as votações de dias importantes. A partir desses dados, conseguimos visualizar perfeitamente a movimentação dos partidos e deputados, como alguns votaram contra as coligações em 2017 e mudam o voto em 2021.

A minirreforma eleitoral de 2017 promoveu mudanças importantes para o sistema eleitoral brasileiro, buscava-se corrigir problemas. Nesse sentido, ocorreu a extinção das coligações nos pleitos proporcionais. Essa mudança foi acertada e de suma importância, dado que as coligações distorciam o voto dos eleitores e a representatividade dos partidos.

Nesse contexto, acreditamos que não haveria motivos para novas mudanças no sistema proporcional para a eleição de 2022. No entanto, os deputados não estavam satisfeitos com o que foi construído por eles, agora desejavam o retorno das coligações que

os próprios proibiram. Por que proibir as coligações se desejavam sua manutenção? Essa é uma pergunta que precisa ser feita, pois deixa a impressão de que proibiram as coligações para agradar a opinião pública enquanto enchiam os cofres para o próximo pleito.

Em 2021, os deputados aprovaram o retorno das coligações, que foi vetado pelo Senado. No entanto, os senadores sugeriram a adoção da federação partidária, que é um novo formato das coligações. Vale ressaltar que uma parte significativa dos deputados estava nas duas legislaturas.

Nesse contexto, analisar quais partidos mudaram de posição é importante para entendermos suas posturas. É necessário que se faça uma pergunta: os deputados aceitaram a proibição das coligações para conseguir aprovar o FEFC e concentrar ainda mais os recursos? Essa hipótese nos parece bem plausível, pois entrega um ponto importante para a opinião pública, diminuindo o dano à imagem dos partidos. Na tabela a seguir, podemos ver a votação do texto base do fim das coligações em 2017:

TABELA 1. VOTAÇÃO DO TEXTO BASE DO FIM DAS COLIGAÇÕES (CÂMARA DOS DEPUTADOS, SETEMBRO DE 2017)

PARTIDOS	A FAVOR	CONTRA	ART.17	TOTAL
PT	49	--	-	49
PMDB	42	1	-	43
PSDB	34	--	-	34
PP	32	--	1	33
PR	33	--	-	33
PSD	30	1	-	31
PSB	24	1	-	25
DEM	24	--	-	24
PRB	18	--	-	18
PDT	16	2	-	18
SOLIDARIEDADE	12	--	1	13
PTB	9	2	-	11
PCdoB	11	--	-	11
PSC	8	-	-	8
PPS	7	-	-	7

PHS	6	-	-	6
PSOL		6		6
PV	5	-	-	5
REDE	4	-	-	4
PTdoB	3	1		4
PSL	2	-	-	2
PEN	-	1	-	1
TOTAL	384	16	2	402

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados(06/09/2017)

Segundo os dados da tabela anterior, em 2017, a maior parte dos partidos votou a favor do fim das coligações. Os partidos com maior representatividade no Legislativo entregaram quase todos os votos favoráveis, ou seja, poucos deputados não seguiram a orientação da bancada. Vale ressaltar que os partidos com as maiores bancadas foram os maiores beneficiados, visto que o fim das coligações dificulta o acesso aos recursos do FEFC.

Na tabela a seguir, podemos ver como ficou a distribuição de recursos na eleição posterior à aprovação do FEFC. Vejamos:

TABELA 2. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC EM 2018

PARTIDO	VALOR
MDB	R\$ 230.974.290,08
PT	R\$ 212.244.045-51
PSDB	R\$185.868.511,77
PP	R\$ 131.026.927,86
PSB	R\$ 118.783.048,51
PR	R\$ 113.165.144,99
PSD	R\$ 112.013.278,78
DEM	R\$ 66.983.248,93
PRB	R\$ 87.503.080,78
PTB	R\$ 66.983.248,93
PDT	R\$ 61.475.696,42
SOLIDARIEDADE	R\$ 40.127.359,42
PODEMOS(PTN)	R\$ 36.112.917,34

PODEMOS (PTN)	36.112.917,78
PSC	35.913.889,78
PCdoB	30.544.605,53
PPS	29.203.202,71
PV	24.640.976,04
PSOL	21.430.444,90
PROS	26.124.350,14
PHS	18.064.589,71
AVANTE(PCdoB)	12.438.144,67
REDE	10.662.556,58
PATRIOTAS(PEN)	\$ 9.936.929,10
PSL	9.203.060,51
PTC	R\$ 6.334.282,91
PRP	R\$ 5.471.690,91
DC(PSDC)	R\$ 4.140.243,38
PMN	R\$ 3.883.339,54
PRTB	R\$ 3.794.842,38
PSTU	R\$ 980.691,10
PPL	R\$ 980.691,10
PCB	R\$ 980.691,10
PCO	R\$ 980.691,10
PMB	R\$ 980.691,10
NOVO	R\$980.691,10
TOTAL	R\$ 1.716.209.431,00

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados (28/09/2017).

Nesse contexto, os maiores beneficiados foram os grandes partidos, pois conseguiram outra fonte de financiamento de campanha além de não precisarem se comprometer com empresários para conseguir investimento. No fim, os deputados saíram ganhando, pois as legendas foram fortalecidas, principalmente, os líderes partidários, que possuem a autonomia.

Apesar da aprovação do texto base do fim das coligações em 2017, alguns partidos tentaram dar uma nova roupagem a essas coligações. Desta maneira, elas continuariam a existir, mas com novas regras, tornando o que conhecemos como Federações

Partidárias, porém, esse projeto foi derrotado. Vejamos a seguir como ficou essa votação:

TABELA 3. VOTAÇÃO PARA SALVAR AS COLIGAÇÕES, TRANSFORMANDO EM FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS (CÂMARA DOS DEPUTADOS, SETEMBRO DE 2017)

PARTIDOS	A FAVOR	CONTRA	ART.17	TOTAL
PT	48	4	-	52
PMDB	2	46	-	48
PP	1	36	-	37
PSDB	2	34	-	36
PR	3	31	-	34
PSD	2	30	-	32
PSB	10	18	-	28
DEM	-	20	1	21
PDT	12	6	-	18
PRB	1	16	-	17
PODEMOS	9	5	-	14
PTB	3	10	-	13
SOLIDARIEDADE	4	8	1	13
PCdoB	10	-	-	10
PSC	1	8	-	9
PPS	7	-	-	7
PHS	6	-	-	6
PSOL	6	-	-	6
AVANTE	4	1	-	5
PROS	4	1	-	5
PV	2	2	-	4
REDE	2	2	-	4
PSL	2	1	-	3
PEN	2	-	-	2
PRP	-	1	-	1
TOTAL	143	280	2	425

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados (28/09/2017).

Nesse sentido, podemos ver que uma parcela considerável dos deputados votou favoravelmente à mudança das regras das coligações. Assim sendo, se transformaria no que conhecemos como federação partidária, que possui regras mais rígidas e punições mais severas caso não sejam respeitadas.

Vale destacar que a maioria dos partidos que mudaram os votos foram de esquerda, liderados pelo PT, com 48 votos a favor da transformação das coligações em federações. Já os partidos grandes de direita votaram de forma ampla pela proibição total das coligações, pelo menos nesse momento.

Em 2021, 46 deputados petistas votaram favoráveis à volta das coligações em novo formato (federação partidária), enquanto apenas cinco votaram contra. O PT inclusive já utilizou a nova legislação, coligando-se com o PCdoB e o Partido Verde (PV) em 2022, o que foi essencial para a sobrevivência do PCdoB e do PV. Podemos ver a seguir como foi a votação:

TABELA 3. VOTAÇÃO DO RETORNO DAS COLIGAÇÕES (CÂMARA DOS DEPUTADOS, AGOSTO DE 2021)

PARTIDO	A FAVOR	CONTRA	ABSTENÇÃO	ART.17.	TOTAL
PT	46	5	-	-	51
PSL	29	20	2	-	51
PP	35	3	-	1	39
PL	36	2	-	-	38
PSDB	24	8	-	-	32
PSD	13	18	-	-	31
PSB	23	8	-	-	31
REPUBLICANOS	31	-	-	-	31
PMDB	20	9	-	-	29
DEM	18	8	-	-	26
PDT	3	21	-	-	24
SOLIDARIEDADE	12	-	-	-	12
PROS	7	3	1	-	11
PSC	10	1	-	-	11
PODEMOS	9	1	-	-	10
PTB	10	-	-	-	10
PCdoB	8	-	-	-	8

NOVO	-	8	-	-	8
PSOL	-	8	-	-	8
AVANTE	6	1	-	-	7
PATRIOTA	6	-	-	-	6
CIDADANIA	-	6	-	-	6
PV	1	3	-	-	4
REDE	-	1	-	-	1
SEM PARTIDO	-	1	-	-	1
TOTAL	347	135	3	1	486

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados (18/08/2021).

O PSB é outro partido que teve a mesma posição do PT em ambas as votações, em 2017, votou contra as coligações, pois estava na reforma para a criação do FEFC. Já em 2021, 23 deputados votaram pelo retorno das coligações, um número expressivo de sua bancada. Portanto, o voto contra as coligações em 2017 foi estratégico, já que era necessário que os partidos criassem uma boa imagem perante a opinião pública. A proibição das coligações e a cláusula de barreira diminuíram o impacto causado na imagem das siglas com a criação do FEFC.

No rol dos partidos de esquerda, também temos siglas que votaram contra a volta das coligações em 2021. No PDT, apenas três deputados votaram favoráveis ao retorno, quase 85% da bancada votou contra. Nesse sentido, a sigla manteve o posicionamento firmado em 2017, quando a bancada votou em peso a favor da proibição. É importante ressaltar que, entre os grandes partidos de esquerda, o PDT foi o único que adotou essa posição.

O PSOL, por sua vez, realizou o caminho contrário: em 2017, posicionou-se favoravelmente às coligações através de seus seis deputados. No entanto, em 2021, o partido votou contra o retorno das coligações. Nota-se um posicionamento ideológico, pois a volta das coligações é favorável aos pequenos partidos, mas o PSOL se tornou um crítico das alianças.

Vale destacar a posição dos partidos de direita nessa votação, que votaram, de forma geral, pela criação da federação partidária, ou seja, pela volta das coligações. Portanto, podemos observar uma

mudança clara de posição, visto que foram contrários à criação da federação em 2017.

O Partido Liberal (antigo PR) é um partido tradicional de direita, que sempre elege uma bancada numerosa. O partido se posicionou firmemente de forma contrária às coligações em 2017, e todos os deputados votaram contra. Entretanto, o cenário mudou em 2021, quando 36 deputados votaram de forma favorável ao retorno das coligações, enquanto apenas 2 votaram contra.. Nota-se que essa mudança no voto não se limita ao campo da esquerda, abrangendo também o PL e outros partidos de direita.

O Republicanos (antigo Partido Republicano Brasileiro) votou em massa pela volta das coligações em 2021. No entanto, nenhum deputado do partido votou pelas coligações em 2017, situação muito parecida com a do PT. Portanto, isto nos mostra que, em 2017, os partidos não votaram por convicção na proibição, mas por estratégia. Acreditaram na necessidade de proibir as coligações, pelo menos temporariamente, para salvar o financiamento, pois, mais importante que os acordos feitos pelas alianças, é o dinheiro utilizado para fazer campanha.

O Partido Progressistas (PP) é outra sigla de direita que segue a lógica do PL e do Republicanos, votando pela proibição das coligações em 2017. No entanto, votaram pelo retorno das coligações em 2021. Os partidos que fazem essa movimentação deixam claro que estão visando seus interesses, o que não é nenhum problema. A estratégia indica que sacrificaram as coligações pelo FEFC, e quatro anos depois ressuscitam as coligações para o pleito presidencial, beneficiando-se de ambos.

Nesse contexto, os deputados estavam sob forte pressão da opinião pública; somente aprovar a criação do FEFC poderia manchar a imagem dos parlamentares. Portanto, era necessária a aprovação do fim das coligações e da cláusula de barreira, não para criar uma hegemonia dos grandes partidos, mas para reduzir os danos à imagem dos envolvidos.

Conclusão

Nesse contexto, podemos notar que a criação do FEFC teve um papel fundamental para que a reforma acontecesse, pois, em 2015,

perderam o financiamento de PJs através de uma decisão do STF. Portanto, além de recuperarem o financiamento de campanha, a aprovação do FEFC foi uma reação ao STF, que interferiu diretamente na forma de fazer política com a mudança de entendimento da doação por empresas. Ademais, em análise comparativa, Renwick (2011) cita que, nas novas democracias, há uma maior incidência de reformas. Portanto, é um fenômeno que não se limita ao Brasil.

Desta forma, podemos entender a reforma de 2017 como uma continuação da reforma de 2015. A principal motivação da minirreforma eleitoral de 2017 foi a criação do FEFC, uma vez que os deputados buscavam preencher a lacuna deixada pela legislação eleitoral aprovada em 2015. Os grandes partidos enxergavam isto como uma necessidade, ou seja, como algo inevitável, pois as campanhas com maior probabilidade de sucesso exigem um alto investimento.

Por conseguinte, a proibição das coligações e a criação da cláusula de desempenho foram medidas importantes para blindar a imagem dos poderes eleitos pelo voto, visto que a Operação Lava Jato causou um grande desgaste nessa imagem. Além disso, aprovar um grande montante de recursos para campanhas eleitorais é uma medida antipopular, que pode levar à diminuição do capital eleitoral.

Em suma, apesar da motivação da minirreforma ter sido a criação do FEFC, o fim das coligações e a criação da cláusula de desempenho foram medidas acertadas. Segundo matéria do Senado (2022), 16 partidos não alcançaram a cláusula de desempenho, ou seja, está em curso a diminuição da fragmentação partidária. Portanto, apesar da criação da federação partidária, a cláusula de desempenho está cumprindo seu papel, que é eliminar os partidos de aluguel e diminuir a fragmentação partidária no Congresso.

Referências

12 partidos e federações alcançam cláusula de barreira; 16 partidos ficam de fora. Agência do Senado, Brasília, 17/10/2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/17/doze-partidos-alcancam-clausula-de-barreira-16-ficam-de-fora>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ARAÚJO, Clara. Condicionantes institucionais das políticas de cotas. In: Soares, Gláucio Ary Dillon e Lúcio Rennó (orgs.). Reforma Política: lições da história recente. Rio de Janeiro, FGV, 2006.

AVELINO, George. et al. Os custos da campanha eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas; Fundação Brava, 2019.

BRAGA, Maria do Socorro. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na câmara dos deputados. In: Soares, Gláucio Ary Dillon e Lúcio Rennó (orgs.). Reforma Política: lições da história recente. Rio de Janeiro, FGV, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 5 de setembro de 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 28 de setembro de 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 5 de outubro de 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 18 de agosto de 2021.

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 19 fev. 2024

BRASIL. Lei nº 4.737, de 1 de julho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 1 de julho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.165%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%202015.&text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,e%20incentivar%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20feminina. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/L13488.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 40/2011, de 19 de maio de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 1.531, de 03 de outubro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 4.650, de 17 de setembro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 5.617, de 1 de março de 2018.

CARREIRÃO, Yan S. & NASCIMENTO, Fernanda P. As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006). *Revista Brasileira de Ciência Política*. 2010, n. 4, p. 75-104.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. *Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba*, vol. 6, n. 1, p. 189-219, jan./ abr. 2019. DOI: 10.5380/rinc.V6i1.58085.

FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. *Estudos Avançados* [online]. 2022, v. 36, n. 106. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/fhjP7qTntr6zM8kkq-CmXKnJ/?format=html&lang=pt#>. Acesso em: 10 mar. 2024.

FUNARI, Helena Hime. Reformas das leis de financiamento de campanha: interesses, valores e regras institucionais. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/D.8.2021.tde-07062022-145612. Acesso em: 02 mar. 2024.

Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, 27 de ago. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 02 fev. 2024.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Angelina. Partidos políticos na câmara dos deputados: 1989-1994. Dados. *Revista de Ciências Sociais*, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.

LIMONGI, F. (2015). Reforma política: o longo debate. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 13-24.

LOPES, Nathan. ‘Laranjal’ derrubou um ministro, indiciou outro e pode gerar debandada do PSL. UOL, São Paulo, 09 de out. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/10/09/laranjal-psl-ministro-futuro.htm>. Acesso em: 10 fev. 2024.

MESQUITA, L.; CAMPOS, G. Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018. *Cadernos Adenauer XIX*, n.1, abril 2019. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/19294631/KA+cad2019_1+web.pdf/755e7234-7d05-9f16-55e2-0f105a76b7d2?t=1657566365872>.

MIGUEL, Luis Felipe; ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, n. 60, p. 29-46, dez. 2016. DOI: 10.1590/1678-987316246003.

MOTORYN, Paulo. Vaquinha virtual dispara 1.151% nas eleições, mas nº de adeptos ainda é baixo. *Poder 360*, São Paulo, 28

nov. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/vaquinha-virtual-dispara-1-151-nas-eleicoes-mas-no-de-adeptos-ainda-e-baixo/>. Acesso em: 17 abr. 2022.

NICOLAU, Jairo Marconi. Representantes de quem? Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. EDITORA ZAHAR, 2017.

PASSOS JUNIOR, J. C. R. (2023). Reformas Eleitorais no Brasil (2015 - 2021). FGV CPDOC - Dissertações, Mestrado em História, Política e Bens Culturais.

PEIXOTO, Vitor de Moraes; MARQUES, Larissa Martins; RIBEIRO, Leandro Molhano. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). Estudos Avançados [online]. 2022, v. 36, n. 106. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.006>. Acesso em 10 mar. 2024.

REBELLO, Maurício Michel. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. Revista de Sociologia e Política [online]. 2015, v. 23, n. 54, pp. 69-90. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/T3mLqbYvDpszyPtd4SQTZGb/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 20 mar. 2024.

RENWICK, A. (2011). Electoral Reform in Europe since 1945. West European Politics, v. 34, n. 3, p. 456-477.

SANTOS, Polianna. Sistema Proporcional Brasileiro e Lei 13165/2015: Um breve estudo sob o prisma da Qualidade da Democracia. Ballot. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 2 Número 1 Janeiro/Abril 2016. pp. 245-285. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>. Acesso em: 17 mar. 2024.

SILVA, Ana Carolina Vaz da. Reforma política, racionalidade partidária e coligações eleitorais: um debate sobre os perfis de estratégias para as eleições de deputados estaduais em 2018. 2021. 124 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.