

Reforma eleitoral brasileira de 2015

José Carlos Ribeiro Passos Junior

Resumo

O presente artigo buscou compreender as motivações da reforma eleitoral de 2015, e as principais mudanças introduzidas. Destacando a importância da Operação Lava Jato, para que a reforma ocorresse e proibisse a doação de empresas para as campanhas eleitorais. 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 responder a opinião pública e diminuir o dano a imagem daqueles que são eleitos pelo voto, que foi produzido pela Operação Lava Jato em mutualismo com a mídia hegemônica. A reforma analisada proibiu a doação de empresas para campanhas eleitorais; diminuiu o tempo de campanha pela metade; e, alterou a fórmula de distribuição de cadeiras no Legislativo. Portanto, o Congresso produziu mudanças de impacto na competição eleitoral, esta foi a maneira de responder a insatisfação popular e sanar os danos à imagem, ou seja, de recuperar a credibilidade.

Palavras-chaves: Eleições; reforma eleitoral; financiamento eleitoral; tempo de campanha; operação lava jato.

Sobre os autores

josecarlosrpj@gmail.com

Abstract

This article sought to understand the motivations of the 2015 electoral reform and the main changes introduced. Highlighting the importance of Operation Lava Jato for the reform to take place and to prohibit the donation of companies for electoral campaigns. We carried out an empirical research, which sought to understand the main changes in electoral legislation and their possible impacts on the electoral process. From Political Science, we carried out the analysis of electoral reform, which sought to respond to public opinion and reduce the damage to the image of those who are elected by vote, which was produced by Operation Lava Jato in mutualism with the hegemonic media. The analyzed reform prohibited the donation of companies for electoral campaigns; cut campaign time in half, and altered the formula for distributing seats in the Legislative. Therefore, Congress produced impactful changes in electoral competition, this was the way to respond to popular dissatisfaction and remedy the damage to the image, that is, to recover credibility.

Keywords: Elections; electoral reform; electoral financing; campaign time; Jet wash operation.

Introdução

O presente artigo¹ buscou compreender a reforma eleitoral de 2015, 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 2015, o contexto histórico do país é indispensável.

O objetivo consiste em entender de forma geral a reforma eleitoral de 2015, 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 as 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

1. O presente artigo é fruto do primeiro capítulo de minha dissertação de Mestrado, que é intitulada “Reformas Eleitorais no Brasil (2015 – 2021)” (PASSOS JUNIOR, J. C. R., 2023).

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 2015

A discussão sobre reforma política sempre esteve presente na jovem democracia brasileira, embora tenhamos tido uma sucessão de minirreformas eleitorais entre os pleitos, o tema permanece em cena. As reformas introduzem mudanças pontuais no sistema eleitoral, mas isso não diminui o seu valor.

O Brasil antes de 2015 já possuía um histórico de reformas eleitorais, porém, a Operação Lava Jato criada em 2014, influenciou de maneira significativa essa resposta do Legislativo. Segundo Feres Júnior, Barbabela e Bachini, a Lava Jato teve uma relação de mutualismo com a grande imprensa brasileira, ou seja, uma “[...] associação entre seres de diferentes espécies em que ambos se beneficiam [...]” (2018, p. 199). A mídia politicamente orientada explorava os escândalos de corrupção produzidos pela operação. Apesar do foco central ser os partidos de esquerda, os escândalos maculam a imagem de todos que são eleitos pelo voto do povo, isto é, Executivo e Legislativo.

A Lava Jato atuou reduzindo a política à esfera moral, associando diretamente política e corrupção, continuando e aprofundando o que se iniciou em 2005 com o escândalo do Mensalão. Inclusive, de acordo com Feres Júnior, Barbabela e Bachini (2018), apesar da presidente Dilma Rousseff não ter sido envolvida na Lava Jato, a operação foi fundamental para legitimar o *impeachment*. Portanto, a operação em mutualismo com a grande mídia atuou depreciando a política de forma geral. Em contraste, apresentavam o movimento como técnica e moralmente superior, pois supostamente atuavam de acordo com a lei e limpando o país da corrupção.

Em análise feita por Baptista e Telles (2018), há dados estudados que evidenciam a desconfiança dos cidadãos com a política, que cresce exponencialmente devido a operação. De acordo com as autoras, a cobertura midiática pela ótica do escândalo aumenta a percepção de

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

corrupção. Portanto, o sistema de justiça e a mídia politizada atuaram juntos para destruir a imagem das instituições políticas.

Nesse contexto, o Legislativo pressionado pela opinião pública precisava responder a sociedade. Portanto, a reforma eleitoral foi a forma encontrada para amenizar os danos causados a imagem dos atores políticos e das instituições. Para Renwick (2011), apesar desta mudança não mobilizar os eleitores, os políticos buscam responder à opinião pública com reformas. Por isso, o ambiente criado pela operação exigiu uma solução, pois estava crescendo o descrédito com as instituições políticas.

Segundo Limongi (2015, p. 17), no debate da reforma política brasileira continuidade e mudança se combinam, pois, instituições e temas permanecem; as razões dos problemas mudam ao longo do tempo. Para o autor, o presidencialismo e a representação proporcional continuam sendo o centro do debate, porém, o debate muda completamente.

A continuidade desse debate, deve-se em parte pela idealização, se espera uma revolução da reforma política; analogia feita por uma crônica de Luís Fernando Veríssimo e citada por Limongi (2015). Assim sendo, é necessário deixar essa idealização de lado e trabalhar com a reforma eleitoral, que é um conceito mais técnico.

Nesse contexto, cada ator político pensa de uma forma distinta, o que torna o processo complexo. Por isso, a reforma idealizada estará sempre incompleta. A consequência disso é a multiplicidade de projetos de reforma política, um debate que é interminável, o pleito mal acaba e se começa a pensar em mudanças para as próximas eleições.

Em análise comparativa realizada, Renwick (2011) cita que nas novas democracias há uma maior incidência de reformas. Portanto, é um fenômeno que não se limita ao Brasil. Para Nicolau (2017), esse longo debate sobre reforma no Brasil gerou uma grande expectativa sobre os resultados. No entanto, a expectativa se deve a idealização promovida.

Nesse contexto, segundo Bowler e Donovan (2013), para a legitimação das medidas e aprovação da reforma, os atores fazem grandes promessas, que criam expectativas elevadas. De forma geral, os argumentos dos reformadores são recheados de hipérboles e uma dose de *marketing*, que deixam os benefícios prometidos inalcançáveis. Além disso, possuem um tom dramático, alegando que será

um desastre caso a reforma não seja aprovada, pois é necessária para a solução da crise.

Segundo Jairo Nicolau (2017), pequenas mudanças podem corrigir os problemas do sistema político, não é obrigatório que se faça uma mudança radical na legislação. Por intermédio de pequenas mudanças podemos corrigir os efeitos negativos. Dessa forma, o sistema eleitoral não precisa de uma grande reforma, que altere o presidencialismo ou a representação proporcional; precisa de ajustes para tornar as eleições mais competitivas, diminuir a desigualdade racial e de gênero e diminuir a alta fragmentação partidária.

Além disso, precisamos compreender que “As instituições políticas são imperfeitas. O ditado popular “nada é perfeito”, também se aplica às instituições políticas, como às demais esferas da vida. Sempre há vantagens e desvantagens nas escolhas institucionais que fazemos” (SOARES e RENNÓ, 2006, p. 9). Portanto, a idealização acaba atrapalhando a discussão sobre a reforma, pois coloca a expectativa na perfeição, mas as instituições são imperfeitas.

Segundo Soares e Rennó (2006), existe uma tendência em acreditar que as instituições políticas não funcionam bem, essa tendência ocorre também em outros países. Na maioria das vezes, há um viés negativo na análise das instituições políticas, porém, a cobertura dos escândalos de corrupção nos telejornais agravou essa imagem ruim das instituições políticas. Para os autores, antes de qualquer mudança é preciso questionar se as mudanças são necessárias, caso a resposta seja positiva, é importante avaliar os custos e os benefícios, essa é uma conta difícil de ser feita.

Desde a década de 1990, o Brasil tem um histórico de alterar constantemente a legislação eleitoral, apesar disso, o debate sobre reforma política parece não perder força, busca-se algo inalcançável. O tema central não resolvido para os atores que pedem a reforma política, sem dúvidas, é a mudança do sistema proporcional³. A premissa é que ao mudar esse sistema os problemas do país estarão resolvidos.

3. O sistema proporcional brasileiro é utilizado para as eleições de deputados estaduais, deputados federais e vereadores, seu objetivo é representar todas as faces da sociedade.

O Brasil possui uma peculiaridade de estar em constante mudança na legislação eleitoral, reforma essa que está em curso desde a década de 1990. Essa insistência se dá por parte de setores da imprensa e do meio político, produzida pelos legisladores e o Judiciário. Segundo Nicolau (2017, p. 120):

O Brasil vive, desde meados da década de 1990, uma situação curiosa em relação a seu sistema representativo. De um lado, ouvimos um clamor de segmentos do meio político e jornalístico em defesa da reforma política. De outro, observamos uma alteração permanente da legislação partidária e eleitoral. Na prática, os legisladores e o judiciário promoveram uma profunda mudança nas regras eleitorais e na legislação partidária durante o período, mas essa mudança não é considerada “a reforma política”.

Devemos nos perguntar que reforma política é essa que esses atores desejam, pois vivemos uma constante mudança na legislação eleitoral e os atores não param de clamar por *reforma política*. O que está faltando para completar a *reforma política*? Para Nicolau (2017), essa sensação de estar faltando algo, se deve ao fato de que nunca conseguiram aprovar a mudança do sistema eleitoral proporcional, que continua sendo o tema central de todas as reformas.

Podemos inferir que, para determinados setores a reforma política só estará finalizada com a mudança do conjunto de normas que define como deputados e vereadores são eleitos, isto é, a mudança do sistema proporcional. Além disso, para Soares e Rennó (2006, p. 10), o Brasil passa constantemente por mudanças institucionais, que, por vezes, assumem um viés antidemocrático.

Nesse contexto, com tantas mudanças na legislação eleitoral, a mudança do sistema proporcional necessitaria de um amplo debate com a sociedade e não de reformas de caráter antidemocrático que não ouvem a sociedade. No entanto, aqui temos outro problema: o Judiciário é um ator relevante na produção de normas que afetam as eleições no Brasil, por isso, muitas vezes é criticado, pois, teoricamente, o poder de legislar é do Congresso Nacional.

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 contrapesos⁴. Por exemplo, na doação por pessoas jurídicas, o STF julgou inconstitucional, isto é, esse tipo de doação foi proibido. Em resposta ao STF, o Legislativo aprovou o FEFC na minirreforma de 2017.

O conflito entre o Judiciário e o Legislativo é ainda mais claro com a Resolução do TSE, que criou a regra de verticalização⁵. Essa regra proibia coligações conflitantes. Por exemplo, se o Partido dos Trabalhadores (PT), hipoteticamente, se junta com o Partido Democrático Trabalhista (PDT), e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) nas eleições presidenciais, não poderia se coligar com o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) nas eleições estaduais, essa regra vigorou nos pleitos de 2002 e 2006. Para Jairo Nicolau (2012, p. 132):

A resolução do TSE que criou a regra verticalização foi uma das mais polêmicas da história da instituição. Para alguns intérpretes, a Justiça Eleitoral estabeleceu normas novas, excedendo as suas funções tradicionais de regular e fiscalizar o pleito. A controvérsia chegou ao Supremo Tribunal Federal, que julgou a medida constitucional.

Desde então, o Judiciário tem sido ainda mais ativo na criação de novas normas, o Congresso tem uma atuação mais reativa quando se trata de legislação eleitoral. As doações eleitorais por empresas exemplificam isso, o STF julgou inconstitucional em 2015 esse tipo de doação. Porém, o Congresso manteve a doação empresarial na minirreforma de 2015, que foi vetada pela Presidente Dilma Rousseff ao sancionar a reforma, sob o argumento de seguir o entendimento do STF.

Nesse contexto extremamente complexo, para tratar do sistema eleitoral, é necessário compreender suas engrenagens para propor os ajustes necessários visando a melhoria. Compartilhamos da visão do cientista político Alberto Almeida, que nem toda mudança é boa, não adianta mudar por mudar, é preciso saber o custo e o benefício das mudanças. Segundo o autor:

4. 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.

5. Para aprofundar-se na temática, recomendamos a leitura de Jairo Nicolau (2012).

Há os que assumem que mudar é sempre bom. Isso não é verdade. Mudar é bom, desde que seja para melhor. Mudar o sistema eleitoral brasileiro para que se tenha um número maior de candidatos e mais partidos vai complicar ainda mais a vida do eleitor: a amnésia vai aumentar (ALMEIDA, 2006, p. 46).

Podemos notar que conhecer as nuances do sistema eleitoral é de suma importância, temos um sistema complexo com muitos partidos e candidatos. O Brasil adota o sistema majoritário na eleição de presidentes, governadores e senadores, esse organismo é quase intocável; já para as eleições de deputados e vereadores adota-se o sistema proporcional, que é sempre muito criticado e questionado por alguns segmentos da sociedade.

O sistema majoritário⁶ busca assegurar que os candidatos mais votados sejam eleitos, é um sistema de fácil compreensão por parte do eleitorado. No Brasil, temos duas variações desse sistema, o de maioria simples e o de dois turnos. Para a eleição de senadores e de prefeitos em cidades com menos de 200 mil eleitores, utiliza-se o sistema de maioria simples, ou seja, não existe segundo turno. Para eleger o presidente, governador e prefeito em cidades com mais de 200 mil eleitores, utiliza-se o sistema de dois turnos, ou seja, é necessário obter a maioria absoluta, sendo a votação mínima de 50% mais um para se chegar ao vencedor.

Seguindo a lógica de que não existe nenhum sistema perfeito, o sistema de maioria simples recebe críticas. De acordo com Jairo Nicolau (2012), os sistemas majoritários recebem críticas, pois estão associados a produção de desproporcionalidades em esfera nacional. Por isso, a proposta de substituir o sistema proporcional brasileiro pelo distritão⁷ foi muito criticada, pois produz desproporcionalidades que enfraquecem os partidos e fortalecem candidatos midiáticos e *outsiders*.

Os defensores do sistema majoritário simples alegam que é mais fácil responsabilizar os atores nesse tipo governo. Argumentam que nos governos de coalizão essa responsabilização é mais difícil,

6. Neste sistema o mais votado vence, o Brasil adota esse sistema para eleger Presidentes, Governadores, Prefeitos e Senadores.

7. O distritão transformaria a forma de elegermos deputados estaduais, federais e vereadores, teríamos basicamente uma eleição majoritária para esses cargos.

prejudicando o eleitor de acompanhar as políticas implementadas. Portanto, temos os pontos positivos e negativos, cada ator político defende a sua reforma política no Brasil. Por isso, esse debate sobre reforma parece não se esgotar, mesmo com mudanças constantes na legislação eleitoral.

No sistema de dois turnos adotado no Brasil, existem duas virtudes que são destacadas por seus defensores, segundo o cientista político Jairo Nicolau:

(...) A primeira é a garantia de que o representante do distrito será eleito com maioria absoluta de apoio dos eleitores; como vimos, essa garantia ocorre quando dois candidatos disputam o segundo turno. Ser eleito com votação expressiva dá maior legitimidade ao representante. A segunda virtude é a tendência a favorecer os candidatos mais moderados, em detrimento dos candidatos de partidos de posições políticas mais extremadas. Candidatos extremistas podem vencer ocasionalmente uma eleição em um sistema de maioria simples, mas dificilmente conseguem os apoios necessários dos mais moderados para garantir mais da metade dos votos (...) (2012, p. 31).

O sistema de dois turnos dificulta o sucesso eleitoral de candidatos extremistas, no Brasil sabe-se bem disso, mesmo com o sistema dificultando a eleição desse tipo de candidato, o sucesso eleitoral ainda é possível. Em 2018, o Brasil elegeu o presidente Jair Bolsonaro no segundo turno com a maioria absoluta dos votos, um candidato de extrema direita; ou seja, ainda há espaço para a eleição de representantes extremistas.

O sistema de representação proporcional adotado para eleger deputados é o de lista aberta⁸, se determinada lista conquistar cinco cadeiras, os cinco candidatos mais votados da lista serão eleitos. A representação proporcional busca fortalecer os partidos, mas a lista aberta fortalece mais os candidatos e a disputa entre aqueles da mesma lista, todos buscando ficar no topo da lista. Além disso, o sistema proporcional de lista aberta incentiva candidatos *outsiders* a se aventurarem na política, pois, em geral são candidatos midiáticos. No Rio de Janeiro, exemplo disso era o ex-deputado estadual

8. As vagas conquistadas pela lista são ocupadas pelos candidatos mais votados.

Wagner Montes, apresentador de um programa sensacionalista, que se fortalecia incentivando a violência e o ódio.

Nesse contexto, incentiva o voto personalizado, que foca na trajetória e qualidades pessoais do candidato, enfraquecendo o papel do partido. Sistema que deveria fortalecer os partidos acaba gerando esse problema. Nesse sentido, a cadeira é conquistada pela sigla, porém, na realidade não é bem assim, pois acabam ficando reféns de determinados políticos.

Esse sistema tem a virtude de buscar a equidade entre votos e cadeiras conquistadas, além de fortalecer os pequenos partidos, garantindo uma maior diversidade de ideias. No entanto, há críticos desse sistema também, esses alegam que:

A garantia de uma equidade na relação entre votos e cadeiras dos partidos é vista como um problema crítico da representação proporcional. Para eles, a ênfase demasiada na ideia de que a função das eleições é produzir uma boa representação acabaria prejudicando a outra dimensão das eleições, que é a da governabilidade. Por ser mais favorável aos pequenos partidos, o sistema proporcional acabaria contribuindo para aumentar a fragmentação parlamentar e, conseqüentemente, dificultando a construção de bases de apoio (no presidencialismo) ou de formação de gabinetes (no parlamentarismo) (NICOLAU, 2012, p. 48).

Essa é uma crítica consistente e importante de se fazer; o sistema eleitoral amplia a fragmentação de partidos, mas o problema não é só esse, muitos desses conseguem fazer uma cadeira, gerando uma fragmentação parlamentar exacerbada. No entanto, essa variedade de siglas favorece o presidencialismo de coalizão⁹, pois obriga o governo a estar em constante negociação para criar governabilidade.

O presidencialismo de coalizão é definido por Sérgio Abranches (2018), como a construção de bases de apoio, que se fazem através da distribuição de cargos administrativos e emendas parlamentares. Este possui pontos positivos e negativos, assim como qualquer sistema. O principal ponto positivo dessa coalizão é a construção da base de apoio, esses pilares afastam os candidatos dos extremos, ou

9. Ver ABRANCHES (2018).

seja, deixam os presidentes mais ao centro. Além disso, por decorrer de um grande arranjo entre os poderes, ocorre o que chamamos de sistema de freios e contrapesos, esse sistema evita governos autoritários, a governabilidade depende da coalizão.

Há pontos negativos importantes que merecem destaque, o principal deles decorre da extrema fragmentação parlamentar existente no país. No Brasil, com tantos partidos obtendo cadeiras no Legislativo, as negociações por apoio ficam cada vez mais difíceis de serem costuradas, pois é uma gama enorme de partidos. Quando não consegue se construir uma base sólida, o país pode entrar numa crise de governabilidade, como ocorreu com a presidente Dilma Rousseff em seu processo de *impeachment*, ou seja, a presidente foi derrubada por falta de apoio

Segundo Limongi (2015), o debate sobre a matriz institucional perdeu força nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, pois o sistema político funcionou. No entanto, quando não funcionou, o Legislativo derrubou uma presidente legitimamente eleita. Em 2016, o *impeachment* trouxe esse debate de volta à cena política.

Nesse contexto, é preciso combater a exacerbada fragmentação partidária. É inconcebível que um país tenha mais de 20 siglas com cadeira no Congresso Nacional. Por isso, adotar medidas para diminuir o número de partidos representados no Congresso é essencial, evidente que diminuir a fragmentação não irá resolver todos os problemas, mas é um começo importante. A proibição das coligações e a adoção da cláusula são medidas importantes, é preciso realizar pesquisas para medir o impacto, mas tentativas nesse sentido são significativas.

O Brasil possui um sistema eleitoral enfraquecido, uma das causas é que o multipartidarismo gerou uma fragmentação partidária acentuada. As reformas eleitorais buscam fortalecer o sistema eleitoral, os partidos políticos, e combater esses efeitos negativos de nosso sistema. O problema não é possuir um sistema multipartidário, mas o sistema brasileiro se transformou num problema, por isso, precisa de ajustes para sanar essas lacunas.

As constantes mudanças no sistema eleitoral e na legislação buscam fortalecer esse sistema, fortalecendo os partidos e diminuindo a fragmentação partidária. Nesse contexto, compartilhamos da

tese defendida por Nicolau (2017), que o Brasil não precisa de uma reforma política, os ajustes estão sendo feitos para corrigir os problemas necessários.

O presidencialismo de coalizão possui pontos positivos e negativos, apesar disso, para Fabiano Santos:

Nosso modelo político, “o presidencialismo de coalizão”, é altamente democrático, embora complexo e de difícil manejo. Maximiza a um só tempo *accountability* e representatividade. Maximiza *accountability* porque as eleições presidenciais definem, de forma clara e precisa, quem é o responsável pela administração do país. Maximiza representatividade porque a separação de poderes, combinada com o pluripartidarismo, estimulado pelo sistema proporcional, exige do chefe do Executivo negociação permanente com vistas à aprovação da agenda de governo. Além disso, sua persistência em nossa história política, indica que esse sistema deitou raízes no modo pelo qual praticamos a democracia. Em outras palavras, de alguma forma, com idas e vindas, “naturalizamos” o presidencialismo de coalizão. Este pressuposto deve nortear qualquer proposta de aperfeiçoamento institucional, seja no que tange os sistemas eleitoral e partidário, seja no que toca às relações entre Executivo e Legislativo, sob o risco de, em nome da reforma política, promovermos um verdadeiro mergulho no desconhecido (...) (SANTOS, 2006, p. 292 – 293).

Nesse sentido, devemos aperfeiçoar o sistema político e eleitoral brasileiro, não precisamos reinventar a roda, apesar do presidencialismo de coalizão ser complexo e de difícil manejo, o sistema está enraizado. Portanto, essa busca incessante pela reforma política perfeita não deve promover um mergulho no desconhecido, temos um sistema democrático que precisa de ajustes como todos os sistemas. Segundo a deputada Maria do Rosário “(...) O difícil ao tratarmos de uma reforma política é que cada um e cada uma de nós tem como ideal uma reforma diferenciada, de acordo com aquilo que acredita ser o melhor para a democracia (...)” (BRASIL, 2017, p. 166). Diante disso, não haverá uma reforma que todos ficarão satisfeitos, a política é, e sempre foi dessa maneira, pois as pessoas pensam de formas distintas.

A Lei nº 13.165/2015 trouxe alterações importantes na legislação eleitoral, afetando inclusive o tempo de campanha, o financiamento de campanha e a distribuição de cadeiras. Neste sentido,

modificou vários pontos importantes que precisam de mais atenção, estudos empíricos são essenciais para desvelarmos o real impacto das alterações.

Em 2015, começou a ser debatido na Câmara dos Deputados o projeto que culminou na aprovação da Emenda Constitucional nº 91/2016, conhecida popularmente como janela partidária, esta permitiu que durante um mês de 2016 os políticos mudassem livremente de partido. Este foi um ponto importante, pois a legislação partidária permitiu a mudança de sigla sem ter o risco de perder o cargo eletivo. No entanto, essa janela partidária sofreu algumas críticas, segundo Póvoas (2016), esse ato regulamentou a infidelidade partidária naquele momento, pois permitiu a troca de partidos livremente, isto é, atuou enfraquecendo os partidos.

Nesse contexto, apesar da reforma eleitoral introduzir alterações pontuais na legislação, estas foram mudanças significativas, que podem produzir resultados relevantes no sistema eleitoral. Diante disso, analisaremos essas transformações a seguir, buscando compreender as consequências da reforma.

Tempo de campanha, propaganda antecipada e prestação de contas simplificada

A minirreforma eleitoral de 2015 alterou o tempo de campanha de maneira significativa. O principal argumento para a redução do tempo de campanha era o combate a corrupção e a redução dos valores gastos pelos partidos. O prazo de campanha até as eleições de 2014 era de aproximadamente 90 dias, e a partir das eleições de 2016 passou para metade do tempo.

Para Póvoas (2016, n.p) a redução do tempo de campanha é uma maneira de buscar se perpetuar no poder. Para o autor:

Antigamente as campanhas eleitorais compreendiam o período de 90 dias, sendo que atualmente são meros 45 dias, isto é, houve uma redução de 50% do tempo sob a alegação de “redução de custos”, visando, por conseguinte, rechaçar a influência do poder econômico, uma vez que quanto maior o período eleitoral, maior o gasto.

Essa tratativa refere-se a uma profunda mudança que, silenciosamente, está direcionada para resguardar os interesses daqueles que já se

encontram investidos em cargos públicos, impossibilitando a oxigenação de novas lideranças políticas.

Evidentemente que quem já possui o nome consolidado no cenário político se favorece caso haja restrição das possibilidades de divulgação de novas propostas (propagandas eleitorais), uma vez que isso cerceará o aparecimento e crescimento de novas lideranças e bandeiras.

Portanto, o discurso sobre redução de custos serviria apenas para maquiar as reais intenções; ou seja, ampliar os mecanismos de manutenção no poder. Até 2014, o primeiro turno era realizado entre 6 de julho e à véspera do pleito que é o dia anterior ao 1º domingo de outubro. Com a minirreforma, o período eleitoral é autorizado a começar em 16 de agosto, mas o prazo final é o mesmo. Esta mudança pode refletir na maneira de fazer política. Com o prazo reduzido, o político precisa estar sempre fazendo política. A eleição se tornou a hora de amarrar o voto. A votação se tornou o ápice do político; quando acabar uma eleição deve começar a se preparar para o próximo pleito.

Martins e Sampaio [s.d.] criticam a mudança advinda com a minirreforma eleitoral, pois trabalham com a hipótese que a mudança na legislação ocorreu para a manutenção do status quo dos políticos renomados. No entanto, o trabalho não analisa nenhum resultado eleitoral para comprovar a hipótese.

Por consequência, fazer política é saber jogar com as regras do jogo, é necessário estar sempre se adaptando, a minirreforma mudou a forma de fazer campanha apenas em tempos de eleição. Assim sendo, não é porque o tempo de campanha foi reduzido que diminui simultaneamente as chances dos candidatos neófitos.

Vale destacar que os candidatos não foram os únicos que sofreram com a mudança radical no tempo de campanha, outro ator afetado pela minirreforma foi o Poder Judiciário. Os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) tinham 45 dias antes das eleições para julgar os requerimentos de registros de candidatura, o prazo passou a ser de apenas 20 dias. A mudança do art. 16 da Lei das eleições, sem dúvidas, sobrecarregou os TREs, pois o prazo foi muito encurtado, o que resta é se adaptar a nova regra.

A minirreforma recebeu muitas críticas por esse encurtamento no tempo de campanha, segundo Martins e Sampaio:

Doravante, a minirreforma eleitoral feita de forma tendenciosa e desleal, foi feita para eternizar os políticos antigos no poder, tirando a possibilidade de novos candidatos, cerceando a possibilidade de futuras legendas partidárias, pois em tão pouco tempo de campanha seria quase impossível o candidato que ainda não está exercendo algum mandato eletivo mostra suas propostas de forma eficaz, ao contrário de quem se perpetua no poder. (MARTINS; SAMPAIO, s.d, p. 15).

Podemos ver que essa é uma visão da minirreforma compartilhada por alguns autores. Essas afirmações são problemáticas, pois se baseiam apenas em deduções, é preciso analisar os dados das eleições para ver o real impacto da minirreforma.

Em estudo realizado, Avelino et al. constataam que “(...) o período de campanha eleitoral com menor duração não significa necessariamente campanhas mais baratas, uma vez que o período para a campanha foi o mesmo em todo o país e observa-se diferenças relevantes entre os estados”, (2019, p. 33). Segundo os autores, há uma diferença entre os vários estados da eleição para deputado federal de 2014 para 2018, sendo o Acre o estado que mais aumentou os gastos e o Mato Grosso do Sul o que mais diminuiu.

Nesse contexto, a realidade é que os políticos antigos sempre largam na frente, possuem uma imagem conhecida, seus ideais político-ideológicos conhecidos e geralmente possuem mais recursos financeiros. Portanto, para um candidato sem mandato se eleger é preciso trabalhar muito mais, a exceção são os candidatos conhecidos pela mídia, por exemplo, jogadores de futebol e apresentadores de televisão. Portanto, para se tornar uma nova liderança é preciso fazer política diariamente, ninguém se torna uma liderança em 90 dias de campanha, tão pouco em 45 dias, o período eleitoral é hora de colher os frutos plantados nos anos anteriores.

Vale ressaltar que a legislação afrouxou a caracterização de campanha antecipada, o candidato só não pode pedir votos explicitamente, mas pode mencionar à pretensa candidatura e angariar apoio. A legislação tira com uma mão e dá com a outra, os pré-candidatos podem fazer basicamente tudo, pois pedir votos e angariar apoio é a mesma coisa, denominações diferentes que levam ao mesmo fim.

Segundo o art. 36-A da Lei nº 9.504/1997:

Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (...).

Portanto, os pré-candidatos neófitos podem atuar nesse tempo de pré-campanha para buscar o sucesso eleitoral, ser o desafiante é sempre difícil, mas a política é para quem sabe jogar dentro das regras do jogo. Nesse contexto, a legislação diminui o tempo de campanha, mas permite que se faça política de forma quase irrestrita na pré-campanha, ou seja, deixou uma brecha para que os candidatos possam aproveitar sem serem penalizados. Por consequência, os candidatos não ficam limitados aos 45 dias de campanha, o tempo oficial de campanha é a hora de realizar o acabamento, fazer os ajustes necessários e colher os frutos.

Desta forma, resumir à minirreforma eleitoral à manutenção das elites no poder é ser muito simplista, evidente que a motivação pode ser essa dependendo do agente político, mas as reformas podem causar problemas não imaginados. Além disso, a busca pelo sucesso eleitoral fará com que os candidatos neófitos encontrem maneiras para superar os políticos com longa trajetória, ou seja, a necessidade guiará os desafiantes do *status quo*.

O tempo de campanha é importante, mas nenhum candidato faz política apenas em tempo eleitoral; o ano eleitoral é um ano de fazer política o tempo inteiro. A legislação não pode ser paternalista, os candidatos encontram formas de caminhar com as próprias pernas, formas de burlar o *status quo*. A nova forma de compreensão de propaganda antecipada deixa os candidatos muito à vontade para angariar apoio na pré-campanha, e apoio na política é sinônimo de voto.

No rol das mudanças, tivemos também a criação da prestação de contas simplificada. Essa inovação tem o objetivo de desburocratizar a prestação de contas. Segundo a Lei nº 13.165/2015:

Art. 28. [...]

§ 9º A Justiça Eleitoral adotará sistema simplificado de prestação de contas para candidatos que apresentarem movimentação financeira

correspondente a, no máximo, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), atualizados monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir.

Considerando que muitas campanhas não gastam R\$ 20.000,00, é importante a criação desse dispositivo, pois facilita para os candidatos e o trabalho de fiscalização da justiça eleitoral. Segundo Santano “(...) A desburocratização é uma providência que sempre colabora para a maior eficiência na tarefa de fiscalização, permitindo que se empregue maior atenção aos casos mais complexos” (2017, p. 16). Apesar de ser uma medida acertada, segundo a autora, a prestação de contas simplificada segue o mesmo rito das campanhas que gastam mais de R\$ 20.000,00. Portanto, a intenção de simplificar não teve grandes impactos.

Propaganda eleitoral

A propaganda eleitoral sofreu alterações importantes com a minirreforma. A principal modificação, como veremos, foi a redução do tempo de propaganda no rádio e na televisão (TV). Antes da minirreforma o prazo de propaganda era de 45 dias, após a minirreforma o prazo passou para 35 dias anteriores à antevéspera da eleição, ou seja, uma redução significativa no tempo.

A minirreforma analisada alterou a Lei nº 9.504/97, afetando não somente o tempo de propaganda, mas também a forma de exibição, pois os grandes blocos tinham impactos na audiência dos programas. Segundo Luis Roberto Antonic (diretor da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), “As alterações na lei foram uma medida inteligente. O tempo excessivo de propaganda eleitoral vem em prejuízo de todos: eleitores e candidatos. As inserções, por outro lado, mantêm a audiência de rádio e TV”, (TSE, 2016).

O art. 47 da Lei nº 13165/2015 determina o tempo de propaganda eleitoral e como será feita a distribuição do tempo de TV e rádio, ocorreu uma mudança na distribuição desse tempo, ressaltando que o horário obedece sempre ao horário de Brasília. Segundo o TSE (2016):

Conforme prevê a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), a divisão da propaganda deverá ocorrer da seguinte forma: 90% distribuídos proporcionalmente ao número de representantes que o partido tenha na

Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem. Os outros 10% devem ser distribuídos igualitariamente.

Vale ressaltar que o cálculo do tempo que cada candidato terá de propaganda é definido pelo juiz eleitoral de cada município. A resolução nº 23.457/2015 ditou as regras da propaganda para as eleições de 2016, segunda esta resolução o juiz deve elaborar um plano de mídia junto com os partidos e representantes das emissoras de TV e rádio. O plano de mídia deve garantir a participação de todos nos horários de maior e menor audiência.

A minirreforma trouxe mudanças importantes no combate à poluição visual nas cidades, proibindo o uso de placas, faixas, cartazes e pinturas de muro, sendo permitida apenas a utilização de adesivo ou papel, não podendo ultrapassar o limite de 0,5 m². Portanto, esse foi um ponto importante, pois a poluição visual é um problema antigo nas eleições. O combate à poluição visual é um ponto de consenso que foi uma decisão acertada, já que as cidades ficavam de cabeça para baixo com tantas placas.

A mudança no tempo de propaganda sofreu as mesmas críticas do tempo de campanha, isto é, alguns autores defendem a hipótese que a minirreforma irá dificultar o sucesso eleitoral de candidatos novos na política. O pouco tempo de propaganda não permitiria que os candidatos apresentassem suas propostas, isso em parte é verdade, mas a flexibilização da configuração de propaganda antecipada, permite que o candidato comece a se preparar antes do período eleitoral.

O sistema de lista aberta adotado no Brasil nas eleições proporcionais tem a desvantagem de estimular o voto personalizado. Esse tipo de voto estimula que as propagandas girem em torno das qualidades pessoais e qualificações dos candidatos. Nesse caso, a apresentação de propostas adquire menor relevância, os eleitores buscam conhecer os atributos pessoais dos candidatos. De acordo com Nicolau (2006), ao citar Cain, Ferejohn e Fiorina, apresentam a seguinte definição desse problema:

O voto personalizado refere-se à porção do apoio eleitoral de um candidato que se origina em suas qualidades pessoais, qualificações, atividades e desempenho. A parte do voto que não é personalizada inclui apoio a um candidato baseado na sua filiação partidária, determinadas características do eleitor, como classe, religião e etnia, reações às condições nacionais, tais como o estado da economia, e avaliação centrada no desempenho do partido que está no governo. (Cain, Ferejohn e Fiorina apud NICOLAU, 2006, p. 24).

Além disso, segundo Nicolau (2006), o modelo de lista aberta possui a desvantagem de dar pouco controle aos dirigentes partidários sobre quem será eleito, ocorre uma disputa entre os candidatos do mesmo partido. Portanto, apesar da propaganda ter sido reduzida drasticamente, os candidatos neófitos ainda possuem chances de sucesso eleitoral, visto que, os dirigentes possuem pouco controle sobre os candidatos que serão eleitos, e a propaganda é focada nas qualificações pessoais.

Nesse contexto, para fazer alguma afirmação sobre a diminuição de chance eleitoral dos candidatos novos ou em busca do primeiro mandato, precisamos analisar os dados das eleições. Portanto, um estudo empírico se mostra importante nesse caso, é preciso analisar os impactos das mudanças.

A filiação partidária e a distribuição de cadeiras para vereadores e deputados

A filiação partidária sofreu uma importante alteração com a minirreforma. Até as eleições de 2014, todos os candidatos necessitavam estar filiado ao partido até um ano antes do pleito do 1º turno para poder concorrer. Contudo, esta regra mudou e facilitou a vida dos partidos e candidatos. Agora, para disputar as eleições é necessário estar filiado ao partido até seis meses antes do 1º turno; essa mudança permitiu mais tempo para as negociações que ocorrem antes do pleito. Além disso, o prazo para registro dos candidatos também aumentou consideravelmente, em 2014, o prazo terminou às 19 horas do dia 5 de julho, já em 2016, o prazo foi até às 19 horas do dia 15 de agosto.

A minirreforma trouxe inovações importantes na distribuição de cadeiras. Nas eleições para deputado e vereador, o artigo 45 da Constituição Federal estabelece o sistema proporcional. Todo sistema

eleitoral possui vantagens e desvantagens, segundo Nicolau (2006), o sistema de lista aberta possui duas vantagens importantes. A primeira é o maior grau de escolha por parte dos eleitores; a segunda é que possibilita uma maior renovação da política. Entretanto, possui quatro desvantagens importantes: a) estímulo a personalização do voto; b) incentivo a competição entre candidatos do mesmo partido; c) dificuldade controlar os gastos de campanha; d) reduzido controle dos dirigentes sobre os candidatos que serão eleitos.

Alguns problemas persistiram, mas a minirreforma de 2015 buscou combater um velho problema do sistema democrático brasileiro, a fragmentação partidária através da cláusula de barreira interna. A nova regra foi implementada através do art. 148, parágrafo único da Resolução TSE nº 23.456/2015. Porém, antes de entender a nova cláusula, faz-se necessário entender o quociente eleitoral e partidário.

O quociente eleitoral é calculado de uma forma bem simples, consiste no número de votos válidos dividido pelo número total cadeiras a serem preenchidas. Portanto, se uma cidade hipotética tem 2000 votos válidos e 10 cadeiras a preencher, o quociente eleitoral para o partido obter uma cadeira são 200 votos.

Após fazer o cálculo do quociente eleitoral, faz-se necessário calcular o quociente partidário (QP). Segundo o art. 148 da Resolução TSE nº 23.456/2015, “Determina-se, para cada partido político ou coligação, o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação, desprezada a fração”.

O quociente partidário nada mais é que o número de votos recebidos pelos partidos, ou coligação, divididos pelo quociente eleitoral, ressaltando que a minirreforma não mudou nada sobre as coligações. Portanto, continuando com o nosso exemplo anterior, se o partido A recebeu 400 votos, nesse caso o quociente partidário foi 2, isto é, o partido obteve duas cadeiras no Congresso. Como o sistema proporcional brasileiro é de lista aberta, as vagas vão para os candidatos mais votados da sigla.

No entanto, a minirreforma eleitoral de 2015 introduziu a cláusula de barreira interna, não basta mais para o partido apenas igualar ou ultrapassar o quociente partidário para obter uma cadeira no Legislativo. A partir das eleições de 2016, para ser eleito, o candidato necessita obter pelo menos 10% dos votos do quociente eleitoral.

Neste caso o quociente eleitoral foi de 200, o candidato para ser eleito precisava obter pelo menos 20 votos.

Desta forma, se o partido A conseguiu duas cadeiras no Legislativo, porém, a votação foi muito dispersa, apenas o candidato fictício André obteve 25 votos, ultrapassando os 10% necessários. O candidato Bruno foi o segundo melhor votado do partido, mas obteve apenas de 19 votos, ou seja, não alcançou o mínimo necessário. Portanto, a segunda vaga será distribuída nas sobras, pois nenhum outro candidato conseguiu os 20 votos necessários para se eleger.

A cláusula de barreira interna foi um avanço importante, pois os famosos *puxadores de legenda*¹⁰, ajudavam a eleger candidatos que tiveram uma votação irrisória. No entanto, acrescentou uma contradição ao sistema proporcional brasileiro, pois os votos podem ser nominais ou de legenda, ou seja, pode ser no candidato ou no partido, mas a cláusula de barreira atenta contra o voto de legenda. Neste novo formato, a sigla pode receber votos de legenda o suficiente para conquistar uma cadeira, mas esta ser direcionada para as sobras porque o candidato não obteve 10% do quociente eleitoral.

Apesar dessa contradição entre cláusula de barreira interna e voto de legenda, não deve ter impacto real, pois o voto de legenda é pouco utilizado. Segundo Arquer e Vasquez, “(...) a identidade partidária no Brasil sempre apresentou percentuais baixos e, dentre aqueles que se identificam, são poucos os partidos pelos quais os eleitores manifestam suas preferências (...)” (2019, p. 16). Essa baixa identificação reflete-se nos baixo percentuais dos votos de legenda.

No Brasil tivemos alguns casos extremos que influenciaram a cláusula de barreira interna, segundo Jairo Nicolau:

(...) O caso mais extremo aconteceu nas eleições de 2002, quando o médico Vanderlei Assis, morador do Rio de Janeiro, foi eleito deputado federal por São Paulo, pelo Prona, com 275 votos. Três dos seus colegas de bancada também tiveram votações ínfimas: 382, 484 e 673 votos. Com esses números, os representantes de São Paulo teriam dificuldade para se eleger até mesmo como vereador em algumas cidades brasileiras. O fato é que a eleição desses quatro deputados, e mais um, eleito com 18.417 votos, foi possível pela excepcional votação conquistada pelo

10. Candidatos que somente com a própria votação ultrapassavam o quociente eleitoral várias vezes.

“puxador de legenda” Enéas Carneiro, que recebeu 1.573.112. Somente com sua votação Enéas ultrapassou o quociente eleitoral (280.297 votos) cinco vezes, o que, além de garantir a sua vaga, permitiu que colegas de chapa também fossem eleitos (NICOLAU, 2017, p. 35)..

Seguindo o exemplo acima, a cláusula de barreira interna impede que esse tipo de coisa ocorra na eleição, três candidatos que não seriam eleitos nem para vereador, isto é, candidatos sem nenhuma representatividade, legitimados pela lei eleitoral, mas não pelo eleitor. Após fazer um cálculo simples, os candidatos do exemplo acima para serem eleitos com a nova legislação precisariam obter no mínimo 28.030 votos, nenhum dos quatro deputados eleitos chegou perto disso.

Segundo Mesquita e Campos, o efeito *Tiririca* é um mito, pois entre 1998 e 2014, “(...) apenas 9 deputados federais eleitos com votação inferior a 10% do quociente eleitoral de seu estado (...)”, (2019, p. 62). No entanto, nas eleições de 2018, a cláusula de barreira interna atingiu 7 deputados do Partido Social Liberal (PSL) e 1 do Partido Novo. Desta forma, a nova legislação se mostrou importante. As novas regras impediram que fossem eleitos 8 deputados sem representatividade. Segundo Fisch e Mesquita (2022), o *efeito Tiririca* acontece apenas em casos isolados. Entretanto, a legislação não perde sua importância, pois os candidatos necessitam da legitimidade do voto nominal, e, 10% do QE não é tão difícil de se atingir.

Entretanto, as siglas também podem obter cadeiras no Legislativo pelas sobras, para disputar essas vagas o partido ou a coligação precisa ter alcançado um quociente partidário maior que 1. O cálculo aplicado para a distribuição das sobras é a média, esta consiste no número de votos válidos do partido ou coligação divididos pelo quociente partidário mais as vagas obtidas por média mais um ($Média = \frac{\text{Votos válidos do partido}}{\text{vagas obtidas por QP} + \text{vagas obtidas por média} + 1}$). Vale ressaltar que a sigla para obter a vaga nas sobras precisa ter um candidato com ao menos 10% do QE, esse cálculo é repetido até que todas as vagas sejam preenchidas. Porém, o segundo o inciso III do art. 149 da resolução do TSE nº 23.456/2015, quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos cujos votos tenham atingido, ao menos, 10% do QE, “as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias”.

Essa é uma questão realmente importante, a votação mínima é uma forma de legitimar o candidato eleito. Porém, segundo Polianna

Santos (2016), essa cláusula criou uma contradição, pois o nosso sistema eleitoral permite o voto de legenda. Portanto, se o voto na legenda é permitido, essa barreira criou um efeito: o voto de legenda perdeu o sentido nessa reforma eleitoral.

Desta forma, as transformações nas distribuições de cadeiras chegam para diminuir a distorção causada pelos *puxadores de legenda*. É inconcebível que um deputado federal seja eleito com uma votação insignificante; por isso, essa mudança foi um ponto positivo para a competitividade eleitoral. É preciso ter o aval do voto do eleitor para ser eleito, principalmente porque o Brasil possui uma cultura forte do voto nominal (voto direto no candidato), o voto de legenda costuma ser um voto ideológico e possui pouca adesão.

Proibição de doação para campanhas por pessoas jurídicas

O dinheiro nas eleições pode ser determinante para o sucesso eleitoral de um candidato, e a falta de verba pode influenciar de forma significativa no fracasso. Dessa maneira, a competição eleitoral é afetada pelo poder do dinheiro. Segundo Samuels:

A importância do dinheiro para o sucesso eleitoral também enfraquece a vitalidade do que inicialmente é um sistema político bastante competitivo, pois faz com que a balança pese a favor do candidato que tiver a seu lado contribuintes endinheirados. O dinheiro acentua a viabilidade das candidaturas e a sua falta limita enormemente a competitividade dos candidatos. A pobreza de alguns candidatos significa a riqueza de outros (...) (2006, p. 148).

Nesse contexto, a principal alteração introduzida pela minirreforma, sem dúvidas, foi a proibição de empresas doarem para as campanhas e partidos políticos, diminuindo a influência do poder econômico. No Brasil, segundo Peixoto, Marques e Ribeiro (2022), algumas das principais mudanças na legislação eleitoral e partidária decorreram de decisões do TSE e do STF. Em 2015, não foi diferente, o STF declarou inconstitucional a doação de empresas para as campanhas eleitorais. No entanto, a minirreforma havia sido aprovada na Câmara com o financiamento de campanha por PJs. A presidente Dilma Rousseff, porém, vetou o dispositivo da lei, seguindo, assim, a decisão do STF.

O financiamento de campanha teve um papel fundamental na discussão da minirreforma, pois muitos enxergavam na doação por empresas um foco de escândalos de corrupção. Desde 2013, com as manifestações que tomaram o país, o discurso anticorrupção ganhou muita força, esta se refletiu na proposição da OAB de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650¹¹, que foi acatada pelo STF como foi salientado anteriormente. Segundo Speck (2016), no imaginário social brasileiro há uma forte ligação entre financiamento privado e corrupção, que comprometeria o sistema representativo. Vale ressaltar o papel de suma importância da Operação Lava Jato na criação desse imaginário.

Diante disto, a opinião pública, o Judiciário e parte expressiva dos deputados federais, principalmente de esquerda, pressionaram pela proibição da doação por empresas. O novo entendimento do Judiciário é que esse tipo de doação era inconstitucional, o entendimento da opinião pública e dos deputados é que as doações das empresas eram um investimento, ou seja, compravam os políticos eleitos para defender seus interesses.

Nesse contexto, Peixoto (2009) destaca que situações de crise é uma variável importante que explica as mudanças institucionais. Segundo o autor, “[...] no caso dos modelos de financiamento de campanhas, os escândalos políticos envolvendo ilícitos financeiros são os fatores-chaves mobilizados pelos analistas para explicar o marco regulatório em cada país.” (PEIXOTO, 2009, p. 93).

Nessa mesma lógica argumentativa, Funari (2021) explicita que as investigações de corrupção impulsionaram as mudanças nas regras eleitorais, além do constrangimento de atores externos. No entanto, isto sozinho não explica as mudanças; a reforma eleitoral, segundo Renwick (2010), deriva da combinação entre fatores exógenos e endógenos. Nesse sentido, a reforma foi uma resposta a sociedade, mas a classe política buscou preservar sua fonte de financiamento de campanha.

A ADI nº 4650 foi uma iniciativa da OAB para diminuir a influência do poder econômico nas eleições, que resultou na proibi-

11. A ADI 4650 foi o marco dessa minirreforma, pois o Judiciário se manifestou após ser provocado e foi seguido pelo Poder Executivo, deixando o Legislativo pressionado.

ção da doação de empresas para os candidatos e partidos políticos. A única forma de a empresa doar legalmente é diretamente para o Fundo Partidário, mas o objetivo e a forma de distribuição do fundo partidário o tornam não atrativo para as empresas.

O principal argumento utilizado pelos críticos do financiamento por PJs sustenta que quem paga a conta depois cobra o preço. Nessa perspectiva, para o empresário, a eleição era um investimento, pois teria um parlamentar para defender suas pautas. Portanto, a proibição desse tipo de doação foi acertada, o parlamentar representa a pessoa física e não a pessoa jurídica, ou seja, PJ não vota. Este impedimento teve como objetivo diminuir a influência do poder econômico no resultado das eleições, pois as campanhas com mais recursos financeiros costumam ser as vitoriosas. Porém, a lei proibiu a doação legal, o caixa 2 continua acontecendo e é difícil estimar seu impacto. Para coibir o caixa 2, o TSE colocou limite de gastos nas campanhas.

Além disso, a doação empresarial privilegiava os candidatos representantes do *status quo*, que são homens brancos e ricos (AVELINO et al., 2019). Nesse sentido, segundo Peixoto, Marques e Ribeiro (2022), o financiamento é fundamental para aumentar as chances de sucesso eleitoral no contexto brasileiro. Portanto, as regras institucionais eram benéficas aos homens em detrimento as mulheres.

Segundo Peixoto, Marques e Ribeiro (2022), a proibição desse tipo de doação foi de suma importância no combate à desigualdade de gênero. Os autores compreendem que essa decisão do STF iniciou a terceira onda progressista de inovação institucional; continuada com a reforma eleitoral de 2017; finalizada em 2018, com a distribuição de recursos proporcionais para as candidaturas femininas, de no mínimo 30%.

Atualmente, o modelo de financiamento de campanhas no Brasil é o misto, que consiste no financiamento privado de pessoas físicas e no financiamento público. A mudança ocorreu com a minirreforma de 2015, a partir daí ocorreu a predominância do financiamento público. Portanto, a principal transformação é que o financiamento privado agora é limitado as pessoas físicas; a doação de empresas foi considerada inconstitucional pelo STF.

Até as eleições de 2016, o financiamento público ocorreu por intermédio do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), que se encontrava numa crescente

ganhou ainda mais força no pleito de 2016. O fundo partidário é antigo no país, sendo instituído pela Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), durante muito tempo foi a única fonte de recurso público dividida entre os partidos. Esse recurso não é específico para a campanha eleitoral, serve também para custear atividades de rotina dos partidos.

A campanha de 2016 não foi marcada somente pela injeção de verba do fundo partidário. Nesse pleito, candidatos puderam utilizar até 10% do seu rendimento bruto no ano anterior as eleições, esta regra valia para toda pessoa física. Além disso, as pessoas físicas podem emprestar ou doar bens estimáveis em dinheiro; o limite dessa doação passou para R\$ 80 mil reais por pessoa física, aumento bem considerável, anteriormente o limite era de R\$ 50 mil reais.

Nesse contexto, os candidatos mais ricos largam em vantagem, o autofinanciamento representou 47,2% das doações em 2016, representando um aumento de quase 30% comparando com o pleito de 2012. Sabendo que o recurso financeiro é um grande influenciador do sucesso eleitoral, os candidatos menos favorecidos precisam suar a camisa para garantir um lugar na Câmara dos Deputados. Segundo Silva e Bringel:

Um eleitor comum pode doar até 10% de sua renda, mas candidatos estão submetidos a outra regra, o que eleva sua importância no papel de financiadores: podem gastar até 50% de todo o patrimônio na própria campanha. Como exemplo, pode-se citar o atual prefeito de São Paulo, João Doria (PSDB), que doou R\$ 2,4 milhões para a própria campanha, tornando-se o segundo maior doador nacionalmente. Cabe agora a justiça eleitoral ficar atenta aos novos moldes da corrida eleitoral para que não se perda a isonomia entre os candidatos (2018, p. 63 – 64).

Podemos ver que o pleito de 2016 foi propício para os candidatos mais ricos, o grande exemplo é o do João Doria, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tornando a competição desigual, pois doar essa quantia para a própria campanha não é para qualquer um. Portanto, nessa eleição os candidatos e partidos ficaram quase num limbo, isso apenas não se concretizou porque os doadores que utilizavam o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) continuaram doando com o Cadastro de Pessoa

Física (CPF) próprio. No entanto, teve uma mudança significativa na forma de arrecadação.

Nesse contexto, o dinheiro é crucial no aumento de chance de sucesso eleitoral, podendo viabilizar candidaturas teoricamente fracas e sua falta pode prejudicar candidaturas com potencial. Apesar da proibição de doações por PJs, o poder econômico não perdeu toda a sua força com a nova legislação, apenas mudou o *modus operandi* de atuar. Segundo Souza (2016):

Mesmo com a proibição das doações empresariais e a queda no número total de arrecadações, a influência das empresas nas campanhas continua. Segundo relatório da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Dapp), que cruzou CPFs de doadores de candidatos à prefeitura do Rio de Janeiro com CNPJs ativos, 58 dos 59 maiores doadores na cidade ocupam altos cargos em alguma empresa, como sócio, diretor, administrador ou presidente. A maior parte destas empresas atuam na área de construção e engenharia ou no setor imobiliário.

Desta forma, com essa matéria podemos concluir que as empresas continuam influenciando as eleições, o poder econômico se adaptou a nova legislação, mas não deixou de atuar. No entanto, as empresas agora atuam pela pessoa física de seus principais sócios e outras figuras de liderança, mantendo sua importância no jogo político. Somente a proibição de doação por PJ não seria o suficiente, por isso, o TSE estabeleceu um limite de gastos para a campanha. Apesar de continuar influenciado no jogo político, o poder econômico diminuiu sua influência.

Os limites de gastos são definidos pelo TSE com base na lei. Em 2016, o limite de gastos na campanha para os cargos do Executivo foi de 70% do maior gasto declarado para o cargo na cidade, desde que tenha ocorrido apenas um turno na última eleição, ou 50% caso tenha ocorrido dois turnos. Além disso, caso tenha segundo turno o valor definido pode ter um acréscimo de 30%, mas as regras podem mudar de acordo com o tamanho do município.

Para melhor exemplificar o limite de gastos, utilizaremos a cidade de São Gonçalo, localizada no estado do Rio de Janeiro. Em 2016, no primeiro turno, a campanha para prefeito pôde utilizar até R\$ 2.734.642,75 no primeiro turno. No segundo turno, apenas 30% desse valor, ou seja, R\$ 820.392,83. Para o cargo de vereador, o limite foi de R\$ 258.866,13.

Em cidades com até 10 mil eleitores, o limite de gastos foi de R\$ 100.000,00 para prefeito e de R\$ 10.000,00 para vereador, ou o estabelecido nas regras acima, dependendo de qual das opções foi maior. Para os cargos legislativos, o limite foi de até 70% do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na última eleição. Os limites devem ser publicados pela justiça eleitoral até o dia 20 de julho do ano eleitoral.

Em suma, apesar de ser mais uma minirreforma eleitoral, conseguiu acrescentar pontos importantes na legislação. Portanto, realizou mudanças de impacto, o fato de introduzir alterações pontuais não diminui sua importância. O quadro 1 a seguir apresenta uma síntese das principais mudanças analisadas.

Quadro 1 - Síntese das principais mudanças na reforma eleitoral de 2015

O que foi introduzido	Observações
Janela partidária	EC permitiu que políticos migrassem de partidos durante um mês de 2016 sem sofrer penalidades
Tempo de campanha	Passou de 90 para 45 dias
Propaganda antecipada	Permitida sem o pedido explícito de voto
Propaganda eleitoral	De 45 para 35 dias
Filiação partidária	De 12 meses para 6 meses antes do 1º turno
Cláusula de barreira interna	Para o partido obter uma cadeira no Legislativo é necessário o partido igualar ou ultrapassar o QE e o candidato necessita ter 10% do QE, caso não tenha um candidato com 10% a cadeira é destinada as sobras
Proibição de doação por empresas	A ADI 4.650 do STF declarou inconstitucional a doação de empresas para campanhas e partidos políticos
Prestação de contas simplificada	Movimentação de até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), atualizados monetariamente a cada eleição

Conclusão

Nesse contexto, podemos notar que a Operação Lava Jato teve um papel crucial para que a reforma acontecesse, pois, o Poder Executivo e o Poder Legislativo estavam totalmente descredibili-

zados pelos escândalos produzidos em mutualismo com a mídia. A Ciência Política nos mostra que o Legislativo costuma responder a insatisfação popular com reformas eleitorais. Nesse sentido, a motivação e a principal mudança da reforma foram influenciadas pela Operação Lava Jato, isto é, a proibição de doação por empresas para campanhas eleitorais ocorreu pelo contexto propício.

Apesar da Operação Lava Jato e da grande mídia ter colocado a opinião pública contra o Legislativo, os deputados resistiram e travaram uma grande batalha na reforma. A doação por empresas foi proibida, mas ocorreu um grande embate político, o Poder Legislativo foi obrigado a ceder para não macular ainda mais sua imagem.

Desta forma, apesar de não realizarmos um estudo estatístico, podemos compreender o tamanho da transformação na legislação eleitoral. Nota-se mudanças relevantes no tempo de campanha, na propaganda eleitoral, no financiamento de campanhas e na distribuição de cadeiras no Legislativo. Portanto, o Legislativo realizou mudanças de impacto, que já impactaram as eleições subsequentes. Sendo assim, estudos estatísticos serão importantes para medir o impacto sobre o processo democrático e eleitoral.

Em suma, o Congresso produziu transformações relevantes para o sistema eleitoral brasileiro. A proibição de doação por empresas foi acertada, visto que pessoa jurídica não vota. A cláusula de barreira interna foi outro ponto crucial, o mínimo de 10% dos votos do quociente eleitoral estabelece um freio ao *efeito Tiririca*. Por fim, a redução do tempo de campanha pela metade, que inicialmente sofreu muitas críticas, mas sanou outro problema antigo, isto é, as campanhas eleitorais intermináveis acabaram.

Referências

- ABRANCHES, S. (2018). *Presidencialismo de Coalizão. Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.
- ALMEIDA, A. (2006). Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998?. In: Soares, Gláucio Ary Dillon e Lúcio Rennó (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.
- ARQUER, M.; VASQUEZ, V. (2019). Institucionalização do sistema partidário: mesmas dimensões, outras interpretações. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 34.

- AVELINO, G. et al. (2019). Os custos da campanha eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas; Fundação Brava.
- BAPTISTA, É. A.; TELLES, H.S. (2018). Lava Jato: escândalo político e opinião pública. In KERCHE, F.; FERES JÚNIOR, J. Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira. São Paulo: Contracorrente, p. 229-255.
- BOWLER, S.; DONOVAN, T. (2013). The Limits of Electoral Reform. Oxford: Oxford University Press.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 5 de setembro de 2017.
- 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 91, de 18 de fevereiro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc91.htm. Acesso em: 19 ago 2022.
- 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 ago 2022.
- 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 ago 2022.
- 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 ago 2022.
- 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 ago 2022.
- 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 ago 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.531, de 03 de outubro de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752291706>. Acesso em: 16 ago 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, de 17 de setembro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 16 ago 2022.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2016: propaganda eleitoral no rádio e na TV terá duração de 35 dias. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Junho/eleicoes-2016-propaganda-eleitoral-no-radio-e-na-tv-tera-duracao-de-35-dias>. Acesso em: 15 ago 2022.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.456, de 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/dje-tse-no-244-de-28-12-2015-p-5-13>. Acesso em: 16 ago 2022.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.457, de 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/resolucao-no-23-457-de-15-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 16 ago 2022.
- FERES JÚNIOR, J.; BARBABELA, E.; BACHINI, N. (2018). A Lava Jato e a Mídia. In KERCHE F.; FERES JÚNIOR, J. Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira. São Paulo: Contracorrente, p. 199-228.
- FISCH, A.; MESQUITA, L. (2022). Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. Estudos Avançados. vol. 36, n. 106.
- FUNARI, H.H. (2021). Reformas das leis de financiamento de campanha: interesses, valores e regras institucionais. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- LIMONGI, F. (2015). Reforma política: o longo debate. Revista Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 13-24.
- MARTINS, A.S.; SAMPAIO, B. (2019). Os impactos da reforma eleitoral prevista na lei 13.165/2015 no que diz respeito à redução do prazo eleitoral nas campanhas.
- MESQUITA, L.; CAMPOS, G. (2019). Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018. Cadernos Adenauer XIX, n. 1, p. 59-77. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2019.
- NICOLAU, J. M. (2017). Representantes de quem?: Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar.
- NICOLAU, J.M. (2012). Sistemas eleitorais, ed. 6. Rio de Janeiro: FGV.
- NICOLAU, J.M. (2006). Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, G.; RENNÓ L. (orgs.). Reforma Política: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV.
- PASSOS JUNIOR, J. C. R. (2023). Reformas Eleitorais no Brasil (2015 - 2021). FGV CPDOC - Dissertações, Mestrado em História, Política e Bens Culturais.
- PEIXOTO, V. M. (2009). Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. Perspectivas: Revista de Ciências Sociais, v. 35, p. 91-116, jan./jun. 2009.

- PEIXOTO, V. M.; MARQUES, L. M.; RIBEIRO, L. M. (2022). Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). *Estudos Avançados*. v. 36, n. 106.
- PÓVOAS, L. (2016). A nocividade da reforma eleitoral. *Ballot*. Rio de Janeiro: UERJ. v. 2, n. 1, jan./abr. 2016, p. 236-244.
- RENWICK, A. (2010). *The politics of electoral reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RENWICK, A. (2011). Electoral Reform in Europe since 1945. *West European Politics*, v. 34, n. 3, p. 456-477.
- SAMUELS, D. (2006). Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.
- SANTANO, A. (2017). O embate entre a prestação simplificada de contas de campanha e a burocracia: uma queda de braço entre o poder legislativo e o judiciário eleitoral na busca da necessária transparência. *Estudos Eleitorais*. v. 12, n. 2, p. 9-36, maio/ago. 2017.
- SANTOS, F. (2006). Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.
- SANTOS, P. (2016). Sistema Proporcional Brasileiro e Lei 13165/2015: Um breve estudo sob o prisma da Qualidade da Democracia. *Ballot*. Rio de Janeiro: UERJ. v. 2, n. 1, jan./abr. 2016, p. 245-285.
- SILVA, A. F. P. R. da; BRINGEL, L. L. C. C. (2019). Análise jurídica da Lei nº 13.165, de 2015, no que tange ao financiamento de campanhas e prestação de contas eleitorais. *Revista Esmat*, v. 10, n. 16, p. 57-74, jul./dez. 2018.
- SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. (orgs.). (2006). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.
- SOUZA, I. (2016). Como o fim do financiamento empresarial em campanhas influenciou as eleições em 2016?. Disponível em: <https://www.politize.com.br/como-fim-do-financiamento-empresas-influenciou-eleicoes-2016/>. Acesso em: 15 ago 2022.
- SPECK, B. W. (2016). Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. *Revista Novos Estudos Cebrap*, vol. 35, n. 1, p. 39-59, mar 2016.