



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

LEONARDO DIAS CARNEIRO

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E PROPOSTAS DE REFORMA:
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650/2011**

Brasília

2016

LEONARDO DIAS CARNEIRO

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E PROPOSTAS DE REFORMA:
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650/2011**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília para obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Carlos Mello Machado

Brasília

2016

LEONARDO DIAS CARNEIRO

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E PROPOSTAS DE REFORMA:
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650/2011**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação
em Ciência Política da Universidade de Brasília
para obtenção do título de Bacharel em Ciência
Política.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Carlos Mello Machado (ORIENTADOR)
Universidade de Brasília

Prof.^ª. Danusa Marques (PARECERISTA)
Universidade de Brasília

A toda minha família cuja presença foi essencial para essa conquista.

Aos meus amigos com os quais dividi toda essa jornada.

Resumo

O presente trabalho insere as discussões sobre financiamento de campanha na realidade brasileira. As alterações necessárias para o bom funcionamento da democracia representativa começam a ser discutidas na medida em que o maior escândalo de corrupção do país é revelado. Os dois maiores desafios do sistema político envolvem o financiamento de campanhas e o afastamento do eleitorado. A grave crise gerada pela desconfiança quanto à corrupção envolvendo agentes públicos tem feito com que novos atores participem da criação de leis.

Palavras-chave: Financiamento de campanha. Corrupção. Financiamento de campanhas no Brasil. Ação Direta de inconstitucionalidade. Eleições.

SUMÁRIO

1. Introdução	1
2. Tipos de financiamento de campanha	2
2.1 Financiamento privado	2
2.2. Financiamento público.....	3
2.3. Financiamento misto.....	5
2.4. Financiamento misto de campanha nos países	6
3. O financiamento de campanhas no Brasil	7
3.1. Sistema Eleitoral Brasileiro	7
3.2. Recursos de campanha.....	9
4. Sistema político brasileiro	13
4.1. Corrupção.....	14
5. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650	16
5.1. Minirreforma Eleitoral.....	17
5.2. Novas Fontes de Financiamento.....	19
6. Eleições 2016.....	21
7. Reforma política	24
7.1. Reforma Política 2015	24
7.2. Reforma Política 2016.....	26
8. Conclusão	29
Referências Bibliográficas	31

1. Introdução

O financiamento de campanhas é uma questão controversa que vem sendo debatida no Brasil e no exterior há anos. O consenso entre os pesquisadores é que não há uma forma perfeita de se financiar campanhas políticas. Há argumentos a favor e contrários ao financiamento exclusivo privado e ao financiamento exclusivo público. Por isso, uma grande parte dos países adota o financiamento misto de campanhas, com intuito de diminuir as deficiências de ambos os modelos.

Este trabalho apresenta um panorama do financiamento de campanha, bem como as críticas aos modelos. É importante entender quais são as limitações de cada um dos modelos para poder inseri-los no contexto brasileiro. Em seguida é apresentada a dinâmica do financiamento de campanhas adotado no Brasil e seus impactos no sistema político, em especial na arena legislativa. O processo de financiamento envolve: partidos, candidatos e financiadores, cuja influência vem sendo contestada.

A relação entre pessoas jurídicas e a classe política por meio de doações de campanhas eleitorais foi questionada pela Ordem dos Advogados do Brasil ao Supremo Tribunal Federal. A decisão da maioria dos ministros foi de que tais doações seriam inconstitucionais e que o legislativo deveria editar uma norma que se adequasse ao entendimento. Tal mudança afeta a forma de os partidos se organizarem para arrecadar fundos, uma vez que a principal fonte de recursos das campanhas políticas fora vedada.

São apresentados, por fim, propostas de mudança do sistema político-eleitoral brasileiro que associadas à nova legislação favoreceriam a participação popular na política. É importante ressaltar que estas propostas não são obrigatórias para que as novas regras de financiamento funcionem, apenas beneficiariam que atores da sociedade se inserissem no processo.

Este trabalho busca contribuir para o campo de estudos de financiamento de campanha ao trazer a perspectiva histórica de como ocorrem as doações de campanhas e o envolvimento dos atores com a corrupção. Mas também pretende trazer questionamentos sobre o efeito da nova legislação e apresentar projetos de reforma que viriam a fortalecê-la.

2. Tipos de financiamento de campanha

Quando se estuda financiamento de campanha é necessário avaliar os diferentes modelos existentes e inseri-los sob a ótica nacional. Apesar de diferentes, os tipos de financiamento possuem três objetivos claros: criar uma isonomia entre os candidatos, permitir que os partidos possam se organizar individualmente e proporcionar meios à população para demonstrar apoio. No Brasil, um aspecto que vem sendo tratado como central na questão do financiamento das campanhas eleitorais é a corrupção.

2.1 Financiamento privado

O financiamento privado de campanhas políticas é constituído por contribuições de filiados, doações de pessoas físicas, doações de pessoas jurídicas e recursos do próprio candidato. Defensores do financiamento privado ressaltam a autonomia dos partidos políticos e a igualdade de oportunidades. Os partidos políticos seriam obrigados a buscar fontes de financiamento, o que os aproximaria das bases eleitorais e beneficiaria a participação política do eleitor. Além disso, a necessidade de buscar apoio privado evitaria que partidos que ocupem cargos públicos fossem beneficiados no processo de distribuição de recursos.

Contudo, a realidade das campanhas financiadas com dinheiro privado é a da influência econômica, do distanciamento do eleitor e da corrupção. O multipartidarismo existente no país dificulta a identificação, de tal forma que as contribuições de pessoa física para as campanhas vêm em grande parte de filiados. O baixo volume de contribuição de pessoas físicas e a necessidade de financiar campanhas tornaram as doações de pessoas jurídicas a principal fonte de recursos dos partidos, em 2010 representava 75% dos recursos (BACKES; VOGEL, 2014).

Essa conjuntura de financiamento de empresas sendo preponderante gera distorções na representação, uma vez que os partidos deixam de se ligar às bases populares e passam a atender às empresas. É importante ter em vista que

As empresas não doam apenas para candidatos que defendem pontos de vista que interessam a elas. Principalmente em eleições majoritárias é comum encontrar nomes de grandes empresas, notadamente as do setor financeiro e empreiteiras de obras, nas prestações de contas de candidatos antagônicos nas disputas eleitorais. O que tem regido as doações das grandes empresas, que são responsáveis pelos maiores volumes de recursos nas campanhas, são os interesses em não se afastar do grupo vencedor, independente de quem seja ele. (CERVI, 2014, p. 61).

Há, portanto, uma desvirtuação do princípio de representação dos interesses gerais para o benefício de setores da sociedade. Uma vez eleitos os candidatos passam a trabalhar de maneira a retribuir o apoio recebido no período eleitoral, dessa forma, as campanhas passam a funcionar como um investimento.

Os propósitos almeçados pelo sistema de financiamento privado coadunam com a vontade popular, entretanto, o sistema político deve ser adequado para que ele seja adotado. “Caso haja transparência sobre o montante doado, especificando a origem e o destino antes das campanhas de todas as doações e seus autores, não há o que se impedir nem rechaçar o financiamento privado de campanhas” (BACELAR, 2011, p.16). É preciso ressaltar que em um país com desigualdades sociais como o Brasil, a adoção desse tipo de financiamento reforça o controle das elites; embora haja os que afirmem que esta medida aproxime o mundo real do financiamento de campanhas ao mundo legal (TRINDADE, 2004).

2.2. *Financiamento público*

O financiamento público de campanhas tem sido colocado como uma alternativa ao longo dos anos no país devido aos recorrentes escândalos de corrupção envolvendo agentes público e empresas privadas que financiam campanhas eleitorais. A premissa básica do financiamento público é que o Estado seja o único a fornecer dinheiro para custear as campanhas eleitorais. Dessa forma manter-se-ia a representação popular e não mais os interesses de setores específicos da sociedade.

Por um lado, a divisão igualitária dos recursos entre os candidatos permitiria uma “equidade entre os competidores de forma a possibilitar um nível de escolha desapegado do vultuoso *marketing* despendido nas campanhas. Assim, os candidatos seriam eleitos por preferência dos eleitores ao plano de governo proposto” (TONIAL; DE OLIVEIRA, 2014, p. 111). O eleitor poderia se preocupar com propostas, buscando candidatos que tenham ideias que coadunam com suas preferências. Entretanto, a partilha dos recursos de forma igualitária gera controvérsia, pois candidatos que não possuem um vasto número de apoiadores estariam sendo beneficiados frente àqueles que possuem uma grande quantidade de eleitores simpatizantes. A crítica ao modelo de partilha igualitária se estende uma vez que não só, candidatos pouco relevantes estariam tendo mais recursos do que deveriam como também estes recursos são, por princípio, do povo; ou seja, o candidato de votação inexpressiva estaria sendo financiado por quem é contrário a ele.

Por outro lado, há propostas para a divisão dos recursos entre os candidatos, em especial, utilizando a representação na Câmara dos Deputados. O objetivo seria justamente tornar a distribuição dos recursos mais aproximada à escolha do eleitor e evitar o desperdício de recursos com candidatos inexpressivos. A questão colocada contra este modelo de financiamento é que justamente partidos com representação no Legislativo receberiam mais recursos e diminuiria a chance de partidos menores de alcançarem o poder. A distribuição centrada nos maiores partidos tende a perpetuar a representação deste grupo, uma vez que os partidos menores não podem compensar com outras fontes de financiamento (PORTUGAL; BUGARIN; 2016).

Outra questão levantada é a da participação popular voluntária em campanhas, uma vez que partidos políticos são entidades privadas, os mesmos poderiam receber recursos de seus membros e simpatizantes. Embora haja outras maneiras da população participar da campanha que vão além da doação de recursos como a produção e distribuição de material. “Em determinadas circunstâncias, a autorização do financiamento privado pode ser garantia de pluralismo. Com efeito, um sistema de financiamento integralmente estatal pode dar margem a que o governo da vez execute manobras de exclusão [...] dos grupos de oposição.” (RUBIO, 2005, p. 11). Em outras palavras, o financiamento popular não só demonstra engajamento social, como também funciona de oposição ao controle daqueles que estão no governo; é a garantia da democracia.

É preciso ressaltar que o financiamento exclusivamente público não atende à necessidade atual de representação política e de participação popular no país.

“A proposta de que as campanhas eleitorais sejam financiadas exclusivamente com recursos públicos surgiu em [...] um momento particular da atividade política do país, em que a preocupação com a sedimentação do sistema partidário começou a perder espaço para a preocupação com a corrupção da máquina pública, supostamente advinda das relações espúrias entre empresas privadas e agentes políticos durante o processo eleitoral” (RABAT, 2011, p.3).

O que se verifica na realidade é que o financiamento público não possui garantias de que não haja meios ilegais de financiamento, mas que, pelo contrário, abriria novas possibilidades de corrupção, mediante notas frias e superfaturamento (BACELAR, 2011; TRINDADE, 2004). A questão da corrupção deve ser tratada sob a óptica de um modelo de financiamento que se encaixe no sistema político brasileiro e não o contrário.

2.3. Financiamento misto

O financiamento misto de campanhas reúne características dos dois modelos anteriores, há aportes de recursos do estado para os candidatos e é permitida a doação privada para as campanhas. Defensores desse sistema justificam que ele agrega o que há de melhor dos dois sistemas e que, por isso, é o mais adotado na maior parte dos países democráticos.

A questão central que torna o financiamento misto o mais utilizado é a flexibilidade do sistema para se encaixar às legislações dos países. O modo de divisão dos recursos públicos entre os partidos políticos não é o mesmo, pode ser feito de maneira igualitária, de acordo com os votos recebidos nas últimas eleições, de acordo com o número de cadeiras ocupadas pelo partido em uma das casas legislativas. Da mesma maneira ocorre com as doações privadas de campanha; o país pode decidir aceitar apenas doações de pessoas físicas, aceitar doações de pessoas físicas e pessoas jurídicas e estabelecer um limite de doações vinculadas a renda do ano anterior, ou, até mesmo aceitar doações de ambos, mas apenas para o fundo do governo que será posteriormente repartido segundo a regra adotada.

Quando colocado desta maneira, o financiamento misto de campanhas eleitorais parece solucionar as questões trazidas pelos opositores dos dois modelos anteriores: participação popular por meio de financiamento, equidade de disputa para partidos menores ao arrecadar recursos externos, segurança institucional para os partidos políticos. A precisão do modelo em permitir que essas questões, centrais na discussão sobre financiamento de campanhas e democracia, sejam trabalhadas de acordo com a realidade de cada país torna o modelo mais completo. Apesar do que foi colocado, o financiamento misto foi incapaz de solucionar o problema da corrupção.

A interação de empresas privadas com a política é um problema recorrente, esses “males não são exclusivos de nossa região nem de países em vias de desenvolvimento, mas fazem parte de um pernicioso fenômeno de caráter global que chegou mesmo a afetar líderes de democracias consolidadas” (ZOVATTO, 2005, p.291). A participação não se deve ao fato de possuir uma identificação com o candidato e apoiá-lo por questões ideológicas, mas ao benefício posterior à eleição. Os escândalos de corrupção não deturpam a política apenas no benefício a certos candidatos, mas também ocasionam o distanciamento dos eleitores da política. É necessário estabelecer regras eleitorais que se adequem ao país, e criar leis que sejam capazes de coibir a corrupção e que punam aqueles que se beneficiarem dessas práticas.

2.4. Financiamento misto de campanha nos países

Os países da América Latina adotam, em sua maioria, o sistema misto de financiamento de campanhas. É interessante notar que, apesar de algumas diferenças nas regras dos financiamentos, é comum a eclosão de escândalos de corrupção na região. A “primazia das eleições presidenciais nesses sistemas favorece que as contribuições privadas, graças ao interesse dos doadores por obter maior influência sobre aqueles que competem pelo poder governamental, se direcionem diretamente para os candidatos presidenciais” (ZOVATTO, 2005, p.297). Circunstância corroborada pelo fato de que há uma preponderância do financiamento privado sobre o público em toda a região.

Com intuito de diminuir o impacto do financiamento privado, um grande número de países estabelece limitações, seja para o financiamento de pessoas físicas, ou para o de pessoas privadas ou até mesmo para ambas. Quanto ao modelo adotado para distribuição dos recursos do Estado para as campanhas políticas os dois principais são: a fórmula de proporcionalidade em relação ao número de votos obtidos nas últimas eleições, e o método que combina equidade e força eleitoral. Dessa maneira, limitando doações e repartindo o montante de maneira equitativa, a democracia dos países se fortaleceria.

É possível chegar à conclusão de que o problema está no financiamento adotado, ao se observar a semelhança dos modelos dos países, e dos crimes e desvios ocorridos. Contudo, quando se analisa o Canadá, cujo modelo é semelhante aos demais adotados na América Latina, percebe-se que a resposta está no controle dos gastos de campanha e não na forma da lei. “A legislação canadense não limita as contribuições privadas às campanhas, seja no montante, seja na fonte. A opção recaiu sobre o controle dos gastos. A ideia é que a fixação de limites de gastos e a exigência de transparência conferem maior equidade ao pleito.” (ARAÚJO, 2004, p.64).

O necessário para que o sistema misto de financiamento seja ideal é a existência de órgãos responsáveis por avaliar e julgar as contas de campanhas dos candidatos. Além disso, é fundamental que existam leis para punir a prática desses atos, uma vez que o custo da corrupção se torne maior do que o seu benefício esta será paulatinamente abandonada.

3. O financiamento de campanhas no Brasil

O financiamento de campanhas no Brasil, como determinado na lei nº 9.504/1997, é composto de recursos do Fundo Partidário, de recursos próprios do candidato, de recursos passados pelo comitê, de doações de pessoas físicas e de doações de pessoas jurídicas. A lei limita as contribuições de pessoas físicas a dez por cento do rendimento bruto auferido no ano anterior e as contribuições de pessoas jurídicas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Esse modelo foi adotado a partir do escândalo de corrupção que assolou o governo de Fernando Collor de Mello em que um grande número de doações ilegais para a campanha do presidente veio à tona. “O pressuposto da liberação era que a maior transparência aumentaria o controle da sociedade sobre as origens dos recursos e sobre os laços que se estabelecem entre financiadores e representantes” (BACKES, 2014, p.3). Contudo, o que se viu foi um aumento dos gastos de campanha, em todos os cargos, e uma diminuição da identificação dos eleitores com os partidos políticos e seus candidatos.

3.1. Sistema Eleitoral Brasileiro

A primeira questão a ser tratada para entender o financiamento de campanhas no Brasil e a sua relação com a democracia, em especial a democracia participativa, é a forma como está organizado o sistema político brasileiro. As eleições para os cargos de presidente, senador, deputado federal, governador, deputado estadual e deputado distrital ocorrem juntas a cada quatro anos. Enquanto as eleições para prefeito e vereador acontecem a cada quatro anos, porém não coincidem com as demais, sendo feitas dois anos após.

Os cargos de presidente, governador e prefeito¹ obedecem à regra majoritária de dois turnos, ou seja, é eleito aquele que obtiver mais de cinquenta por cento no primeiro turno, ou o mais votado do segundo turno. Os cargos de deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador, seguem o modo proporcional de lista aberta. Os cargos de senador são ocupados em blocos alternados, em uma eleição se elege um terço (1/3) e na outra, dois terços (2/3), num sistema majoritário. Nesse tipo de pleito, o eleitor, estará escolhendo ser representado por determinado partido; por sua vez, os candidatos mais votados de cada partido preencherão as vagas obtidas. Segundo a Resolução nº 23456/2015 do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, o critério para a distribuição das cadeiras para os respectivos

¹ Para prefeito essa regra se aplica apenas para municípios com mais de 200 mil eleitores. Nos outros casos trata-se de eleição majoritária em turno único.

partidos será o quociente eleitoral. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo número de lugares a preencher, desprezando-se a fração, se igual ou inferior a meio, ou arredondando-se para um, se superior.

“Os sistemas majoritários têm como propósito garantir a eleição do(s) candidato(s) que obtiver(em) mais votos. Os sistemas proporcionais têm como objetivo garantir que os cargos da disputa sejam distribuídos em proporção à votação recebida pelos concorrentes” (NICOLAU, 2004, p.11). Os candidatos que concorrem no modelo proporcional de lista aberta desenvolvem campanhas personalistas para alcançar os eleitores, visando se destacar. O que também se observa no sistema eleitoral brasileiro é que há uma fragmentação partidária crescente; sendo criados partidos sem uma característica ideológica definida e que abandonam a ideia de atalho cognitivo para o eleitor. O sistema de coligações adotado, onde os partidos definem uma lista própria de candidato, mas contam com votos agregados dos demais partidos coligados para efeito do cálculo da distribuição de cadeiras, reforça esse cenário.

Há, portanto, um incentivo para que os partidos lancem um grande número de candidatos e se coliguem com outros partidos, maximizando as chances de eleição. É possível observar tal comportamento em diversos estados; São Paulo, por exemplo, possui o maior número de cadeiras na Câmara dos Deputados, setenta, e nas eleições de 2014 apresentou mais de vinte candidatos para cada posição. O número é ainda maior quando analisada a eleição para deputado estadual. O “voto proporcional com listas abertas [...] transforma a campanha de cada candidato em um centro de arrecadação e gastos, em competição primeira com as demais campanhas do próprio partido ou coligação” (ARAÚJO, 2004, p.61).

Verifica-se um paradoxo na política brasileira, o sistema eleitoral gera ao mesmo tempo o aumento do número de candidatos concorrendo a uma vaga e a personalização das campanhas eleitorais. O alto custo das campanhas eleitorais brasileiras advém da necessidade do candidato se destacar em meio aos demais. Cabe ressaltar que o volume de recursos do Fundo Partidário possui uma regra para a distribuição entre os partidos, mas internamente os partidos distribuem os recursos de formas diferentes (BRAGA; BOURDOUKAN, 2009). Esses fatores levam os candidatos a procurarem financiadores externos, em sua maioria empresas, capazes de doar montantes significativos.

A relação das doações de campanha feita por pessoas jurídicas e a corrupção do setor público vem gerando um debate sobre o funcionamento do sistema brasileiro. Com base no exposto, será analisado o sistema misto adotado no Brasil nas próximas sessões.

3.2. Recursos de campanha

O financiamento público de campanhas no Brasil é assegurado no art. 17 da Constituição Federal de 1988, que trata dos partidos políticos. A Lei nº 9.096/1995, conhecida como Lei dos Partidos Políticos, incrementou o montante de recursos disponíveis ao definir dotações orçamentárias da União “em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1955”. Desta forma o Fundo Partidário passou a ter extrema relevância não só no financiamento de campanhas, mas também na manutenção dos partidos.

A regra de distribuição do total do Fundo Partidário é de que 5% serão divididos igualmente entre os partidos registrados e o restante distribuído aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Na atualidade existem trinta e cinco partidos registrados no TSE, a primeira vista pode parecer irrisório o valor recebido por cada partido, mas uma vez que se analisa a evolução dos montantes do Fundo Partidário fica claro o motivo de existir um excessivo número de partidos no país.

Tabela 1

Recursos totais do Fundo Partidário distribuídos anualmente

ANO	Recursos distribuídos (R\$)
1994	729.162,49
1995	2.298.439,16
1996	47.511.529,06
1997	43.110.375,20
1998	46.345.451,87
1999	51.486.146,88
2000	70.224.978,61

ANO	Duodécimos (R\$)	Multas (R\$)
2001	84.111.132,00	7.101.400,00
2002	83.605.510,00	7.458.285,00
2003	113.868.009,00	8.677.370,00
2004	112.695.092,00	8.993.662,00
2005	110.530.140,00	12.569.963,00
2006	117.875.439,00	24.895.896,12
2007	121.174.110,00	34.211.746,31
2008	135.614.982,00	34.398.112,77
2009	155.448.144,00	29.069.508,88
2010	160.375.147,57	36.351.735,51
2011	265.351.547,00	43.350.500,00
2012	286.288.520,00	63.308.570,00
2013	294.168.124,00	67.883.972,96
2014	308.201.016,21	57.472.973,81
2015	811.285.000,00	56.284.220,00
2016	737.809.048,00	81.241.412,00

Fonte: <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>

O que se verifica, ao analisar a Tabela 1, é que o montante distribuído igualmente aos partidos é bastante significativo. A partir de 1995, quando entra em vigor a lei que determina o aporte da de recursos da União esse valor tem sido incrementado em demasia. A Tabela 1.1, abaixo, mostra os recursos do fundo partidário e das multas eleitorais levando em conta a inflação acumulada ano a ano. É possível observar que os recursos do Fundo Partidário possuem uma variação de no máximo sessenta milhões de reais entre os anos de 2001 e 2010. Em 2011 esse valor aumentou mais de quarenta por cento, chegando ao ápice em 2015, quando foi decidido o aumento do valor dos recursos aportados pelo governo ao fundo partidário.

Tabela 1.1

Recursos totais do Fundo Partidário distribuídos anualmente, reajustados pela inflação* (IGPM) tendo por base o ano de 2016

ANO	Duodécimos (R\$)	Multas (R\$)
2001	268.044.718,23	22.630.687,72
2002	241.368.109,11	21.531.979,74
2003	262.344.507,44	19.992.097,68
2004	238.842.944,13	19.060.925,13
2005	208.387.907,04	23.698.769,23
2006	219.582.176,03	46.376.879,62
2007	217.397.309,95	61.378.966,32
2008	225.796.421,35	57.272.217,64
2009	235.701.801,00	44.077.307,20
2010	247.426.358,51	56.083.362,54
2011	367.743.545,81	60.078.287,70
2012	377.518.137,89	83.482.681,94
2013	359.780.185,99	83.024.998,56
2014	357.256.024,99	66.620.695,87
2015	906.984.461,31	62.923.526,20
2016	737.809.048,00	81.241.412,00

*Calculados os valores acumulados do mês de janeiro

O aumento do fundo partidário é benéfico na medida em que serve como contraposição às doações de pessoas jurídicas. Entretanto, a inexistência de uma cláusula de desempenho para que os partidos políticos recebam estes valores favorece a criação de novos partidos. Outro ponto a ser ressaltado é o aumento dos valores arrecadados sobre multas, fruto de mudanças da legislação e do aumento da fiscalização do órgão de controle.

Quando se relaciona o sistema de distribuição do fundo partidário às regras eleitorais vigentes no país é possível compreender o motivo da falta de identificação do eleitor. As campanhas, majoritárias e proporcionais, estão centralizadas na figura dos candidatos; estes, por sua vez, dependem de recursos para se destacar em meio às diversas opções. Dada à

facilidade de criação de um partido político, apoio de eleitores correspondentes à meio por cento dos votos dados na última eleição em um terço dos estados, é possível que candidatos com grande número de apoiadores se unam para fundar um partido próprio e, assim, obterem recursos do Fundo Partidário.

A criação destes partidos com objetivo de obtenção de recursos e cargos desvirtua o caráter ideológico dos partidos. “Os partidos ultrapassam as facções porque se baseiam não apenas em interesses, e não apenas em afetos [...] mas também, e principalmente, em princípios comuns” (SARTORI, 1982, p.29). Estes partidos possuem estatutos, cartilhas e materiais que transmitem ideais semelhantes ao de outros partidos existentes, contudo, a conduta adotada por seus parlamentares, uma vez eleitos, é a da perpetuação do poder.

Essas organizações atraem doações de pessoas, físicas e jurídicas, cujo interesse é possuir aliados dentro do governo. “Não necessariamente a corrupção nasce de doações ilegais. A condição de doador, mesmo que em situação legal, propicia canais de favorecimento dos interesses privados” (BACKES, 2014, p.6). Isto posto, é preciso entender o funcionamento das doações de campanha e suas consequências para a política no Brasil.

A questão do financiamento privado no Brasil é objeto de controvérsia: se por um lado a doação de pessoas físicas fortalece o enraizamento político dos partidos e a participação popular, por outro, as doações de campanha advinda de empresas, em especial empresas que possuem vínculo com o governo, desequilibram o sistema político e criam dúvidas quanto à legitimidade do processo. No Brasil,

“onde partidos e identidade partidária são relativamente fracos, políticos mudam de alianças frequentemente, e políticas distributivistas são muito importantes para a sobrevivência política, é mais provável que as campanhas políticas sejam orientadas por serviço.”² (SAMUELS, 2001, p.24).

O fato de não haverem limites para os gastos de campanha, os mesmos podem crescer extraordinariamente, isso leva os candidatos a procurarem cada vez mais fontes de recursos. Essa urgência faz com que partidos aceitem doações de fontes que não se adequam à linha de atuação do partido (RABAT, 2011). Por vezes, a mesma empresa financia candidatos concorrentes de partidos cuja ideologia é antagônica. A intenção é que, seja qual for eleito, haverá abertura dentro do governo para obterem-se benefícios.

² Tradução do autor.

4. Sistema político brasileiro

Quando se questiona o financiamento de campanhas é preciso entender que os desvios nem sempre são cometidos no período eleitoral. Assim sendo, deve-se analisar a dinâmica da política no Brasil para justificar as mudanças sistema de financiamento. À medida que se observa o sistema político é possível compreender a dinâmica eleitoral, a decisão de criação de novos partidos e a busca por recursos externos.

As regras internas que regem a vida parlamentar centralizam as decisões em torno de líderes partidários e do governo. Os líderes partidários são escolhidos no início de cada legislatura e possuem, entre outras funções, a de indicar parlamentares para compor Comissões e encaminhar votações. Além disso, os “líderes partidários formam a ponte que liga os parlamentares individuais e o Executivo, negociando as demandas de ambos” (PEREIRA, MUELLER, 2003, p.739). O poder Executivo utiliza os líderes como um atalho para conseguir formar maiorias, ao invés de negociar com cada parlamentar individualmente. O *pork-barrel*³ orienta a ação dos parlamentares que tem como objetivo arrecadar recursos para seus redutos eleitorais e posteriormente se reeleger.

Se, por um lado, os parlamentares possuem incentivos para se diferenciarem e se destacarem na arena eleitoral, por outro, na arena legislativa, há um fortalecimento dos partidos políticos. A liberação de emendas depende da atuação do parlamentar;

“O Executivo discute com as lideranças partidárias o conteúdo programático das propostas encaminhadas ao Legislativo, fornece os recursos públicos que irão facilitar aos líderes partidários a obtenção de apoio e, posteriormente, premia os deputados que, de fato, votaram favoravelmente ao Executivo seguindo a indicação dos líderes partidários” (RENNÓ, 2006, p.265).

Essa premissa de apoio para obtenção de recursos ajuda a entender o funcionamento da corrupção, afinal, é através da liberação de recursos de emendas que ocorre a “devolução” do dinheiro doado para as campanhas eleitorais.

Uma vez que o recurso é liberado, o parlamentar utiliza-o para beneficiar a região que o elegeu, seu “reduto eleitoral”. Conduto, o responsável por implementar políticas públicas é o poder executivo, por isso há o financiamento extensivo de campanhas políticas para estes cargos. Enquanto os parlamentares obtêm as verbas necessárias para custear as obras, os prefeitos, os governadores, e até, o presidente, executam o projeto. Verifica-se a corrupção

³ Trocas de apoio por políticas distributivistas.

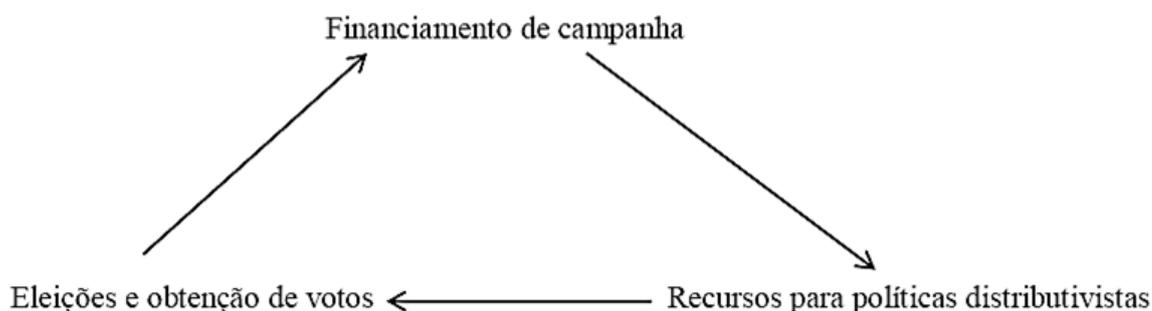
pós-eleitoral: superfaturamento de obras públicas, contratos e licitações emergenciais que beneficiam as empresas que financiaram campanhas políticas.

Explica-se, portanto o financiamento de múltiplos candidatos por um mesmo doador pela necessidade de se obter um controle do sistema político. Conjuntamente expõe o motivo de se financiar diretamente partidos políticos; caso o candidato eleito não seja aquele cujo apoio é garantido, o partido pode compeli-lo a prestar auxílio. Os dados evidenciam a teoria uma vez que “os maiores doadores no Brasil são os setores que mais dependem de decisões da administração (contratos, licitações, políticas regulatórias) – entre os quais destacam-se as empreiteiras e os bancos” (BACKES, 2014, p.6).

4.1. *Corrupção*

O aspecto da corrupção tratado neste trabalho é voltado para a troca de benefícios, sem que haja pagamentos ilícitos diretamente em campanhas eleitorais. O que se entende é que o envolvimento de agentes públicos para beneficiar setores privados funciona como retribuição a doações recebidas anteriormente. A “maior parte da corrupção prejudica a maior parte das pessoas, na maior parte do tempo. Entretanto, presume-se que a corrupção como um todo beneficie alguém, caso contrário ela não ocorreria” (JOHNSTON, 2002, p.105).

A corrupção eleitoral funciona como uma troca, de um lado, candidatos necessitam de recursos para financiar suas campanhas eleitorais, de outro, empresas privadas utilizam-se do apoio dado no período eleitoral para adquirir vantagens em convênios com o governo. Isso se torna um ciclo na medida em que os benefícios mútuos se perpetuam, os parlamentares se reelegem, e até mesmo, ajudam a eleger familiares, e as empresas aumentam seu lucro.



Esse esquema ocorre por dois motivos: o financiamento de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais e a possibilidade de parlamentares elaborarem emendas ao orçamento.

“Afinal, para que se concretize, a corrupção no orçamento necessita de uma oportunidade inicial para que seja incluída no orçamento a previsão para certa despesa com fins corruptos. A corrupção será concretizada posteriormente, no momento da execução orçamentária.” (PRAÇA, 2011, p.163). Ou seja, os parlamentares iniciam o processo e os responsáveis por concluí-lo são aqueles que estão a cargo do executivo.

Empresas doam para campanhas parlamentares com intuito de, futuramente, inserir no orçamento previsão para os gastos. Contudo, é necessário contribuir para campanhas de prefeitos e governadores, afim de que os gastos sejam empenhados e que a empresa fique responsável por realizar as obras. Esse cenário é possível, pois a política brasileira é marcada por um clientelismo fragmentado, políticos buscam beneficiar os locais onde obtiveram votações expressivas para se manter no poder.

“É fundamental pensar a corrupção em uma dimensão sistêmica que alie a moralidade política – pressuposta e que estabelece os significados da corrupção – com a prática social propriamente dita, na dimensão do cotidiano” (FILGUEIRAS, 2009, p.397). Se os beneficiários indiretos da corrupção, ou seja, a população que usufrui das obras continua a votar nestes políticos, eles compactuam com a corrupção. O sistema é cíclico, pois os políticos são reeleitos ou seus apadrinhados são eleitos em seu lugar, dessa forma o sistema se mantém.

É possível entender o distanciamento que o eleitor brasileiro tem da política, considerando-se que o sistema eleitoral não facilita o processo de controle vertical (CASTRO; NUNES, 2014) e que o sistema político está corrompido tanto no legislativo, quanto no executivo. Esse cenário fortalece movimentos que apoiam o financiamento público exclusivo de campanhas políticas; movimentos esses que tem como intuito principal evitar a corrupção.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em setembro de 2011, propôs ao Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando uma série de fatores acerca do financiamento de campanhas, dentre eles, o financiamento empresarial. O julgamento foi concluído em setembro de 2015, com a decisão por maioria nos termos do voto do Ministro Relator para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas; quanto às doações de pessoas físicas, o tribunal manteve a interpretação da lei em vigor.

O julgamento ocorreu em um momento cuja integridade das campanhas políticas brasileiras estava sendo questionada. A Operação Lava Jato⁴ havia sido iniciada em 2014, sendo que as “investigações sobre os políticos começaram em março de 2015, quando a Procuradoria-Geral da República conseguiu autorização do STF e do STJ para investigar 53 pessoas, incluindo deputados federais, senadores e governadores” (FOLHA DE S. PAULO, 2016).

Durante o julgamento os ministros ressaltaram a influência do capital privado nas eleições e as distorções criadas na participação. O Ministro Dias Toffoli destacou em seu voto que “o ponto de partida [...] deve ser a fixação de um teto para os gastos com as campanhas eleitorais de cada qual dos cargos em disputa, de forma a garantir-se maior igualdade, lisura e equidade no processo eleitoral” (BRASIL, 2015). Posicionamento também defendido pelo Ministro Teori Zavascki: “A solução mais plausível será a imposição de limites de gastos, acompanhada de instrumentos institucionais de controle e de aplicação de sanções, em casos de excessos” (idem). Verifica-se, portanto, uma inclinação para que haja mecanismos de controle mais eficazes, uma vez que a existência da lei *per se* não garante seu desempenho.

⁴ A operação da polícia federal conhecida como Operação Lava Jato, que teve início em 2014, é a confirmação empírica do efeito de empresas privadas na política. Segundo o Ministério Público Federal, a “operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais” (BRASIL, 2016). O esquema, existente há pelo menos dez anos, envolvia empreiteiras que pagavam propina para políticos e comandantes da estatal.

5.1. *Minirreforma Eleitoral*

Os Ministros do STF recomendaram na ata do julgamento que o Congresso Nacional editasse um novo marco normativo acerca do financiamento de campanhas. Essa recomendação se deve ao fato do poder judiciário não ser casa legisladora de princípio, cabendo, portanto, ao Congresso redigir nova norma de acordo com as limitações impostas. A Lei 13.165/2015 foi promulgada no mesmo mês da decisão do STF; dentre as alterações ocorridas, observa-se a adoção de limites para as campanhas eleitorais.

“O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

- a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
- b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior.”

A instituição de limites para campanhas na legislação facilita o controle dos órgãos responsáveis. Os desvios cometidos por doadores e partidos políticos têm sido apurados e seus responsáveis punidos. Os dados disponíveis na Tabela 1 demonstram uma atuação do Tribunal Superior Eleitoral nesse sentido. Os valores arrecadados em multas eleitorais dobraram no ano de 2006, em relação ao ano anterior; isso pode ser entendido como uma resposta ao escândalo de corrupção revelado naquele ano.

Essa mudança retira a influência econômica como fator principal das disputas eleitorais e abre espaço para que as demais variáveis que direcionam o voto do eleitor tenham maior relevância. Fatores como sexo, idade, escolaridade, atuação política, que contribuem para o sucesso eleitoral (CODATO; CERVI; PERISSINOTO, 2013) seriam utilizados pelo eleitor para direcionar seu voto. O fim da doação de pessoas jurídicas pode trazer de volta a identificação partidária; uma vez que as doações de pessoas físicas ainda são permitidas, os partidos serão estimulados a aumentar o diálogo com os eleitores e aumentar suas bases.

Dessa forma o financiamento privado se torna “um indexador da capacidade de representação de segmentos da sociedade pelos partidos e candidatos” (CERVI, 2013, p.29).

Tabela 2
Gasto candidatos eleitos nas capitais 2004 - 2012

Cidade	2004	2008	2012	2016 (limite*)
Rio Branco	503.492,00	187.350,00	60.555,60	288.686,91
Maceió	2.761.926,50	1.477.283,71	2.772.944,95	5.865.148,60
Macapá	425.695,21	1.879.516,49	506.250,00	1.537.643,74
Manaus	570.572,00	3.348.600,59	7.665.956,77	11.671.142,57
Salvador	1.287.164,93	2.924.692,94	21.208.642,20	19.083.198,63
Fortaleza	1.050.164,11	4.713.021,47	17.994.556,04	16.131.037,13
Vitória	1.538.423,95	2.562.508,00	1.653.178,63	8.394.960,60
Goiânia	3.384.109,64	3.369.840,30	4.802.372,24	7.388.009,02
São Luís	2.050.697,41	3.973.466,34	1.753.183,22	4.084.659,76
Cuiabá	1.605.539,31	3.987.598,76	5.729.228,25	11.705.677,17
Campo Grande	2.401.398,46	3.634.422,80	707.857,56	8.683.963,41
Belo Horizonte	4.343.698,73	35.090.663,22	12.605.437,50	34.706.589,41
Belém	1.605.295,16	1.650.851,00	481.210,01	1.838.702,13
João Pessoa	999.704,00	1.442.765,58	2.300.770,89	3.204.819,80
Curitiba	-	6.895.100,80	4.001.775,41	12.442.416,74
Recife	2.019.719,00	2.832.747,04	6.750.511,36	8.589.676,08
Teresina	459.273,91	810.874,88	2.833.350,87	2.849.334,53
Rio de Janeiro	2.784.645,74	11.408.323,52	16.048.688,86	25.815.857,70
Natal	1.289.360,00	3.045.495,79	2.784.473,80	7.137.382,11
Porto Alegre	1.778.285,69	2.615.361,58	4.902.313,18	7.604.199,19
Porto Velho	1.105.900,00	1.262.378,62	620.620,57	3.844.534,90
Boa Vista	-	360.282,36	1.053.828,00	2.379.160,38
Florianópolis	1.230.012,57	1.430.959,63	5.376.874,85	4.716.657,97
São Paulo	-	29.744.381,46	64.219.728,95	59.111.278,36
Aracajú	855.971,99	1.902.524,30	3.099.603,98	4.892.050,42
Palmas	503.675,00	1.911.062,43	1.583.990,99	7.765.256,92

Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>

* Primeiro e segundo turnos

A tabela acima mostra os valores despendidos por candidatos eleitos nas prefeituras das capitais entre e o limite de gastos definido pelo Tribunal Superior Eleitoral. É importante ressaltar que o limite se refere ao maior gasto declarado para o cargo na circunscrição eleitoral, ou seja, pode ocorrer do prefeito eleito em 2012 não ter o maior gasto. De fato, apenas em quatro das vinte e seis capitais o limite dos gastos é inferior ao montante gasto pelo prefeito eleito, nas demais, esse valor chega a ser até doze vezes maior.

A redação da lei 13.165/2015 indica uma inclinação do legislador para a conexão eleitoral a partir do financiamento, posto que a limitação de gastos refere-se à eleição anterior; ou seja, eleição após eleição o volume de gastos permitido pela lei será menor. Contudo, o limite de gastos ainda parece amplo demais para afetar a forma dos partidos se organizarem. Caso haja uma diminuição substancial dos recursos permitidos, partidos que ao longo dos anos formarem uma base substancial de eleitores, apoiadores e filiados, terão vantagem frente aos demais. Tal proposta não só reduz a influência de agentes privados na política, como também busca retomar a participação popular. Além disso, o sistema eleitoral brasileiro, cujas regras eleitorais ampliam as chances de todos os candidatos, evita que o candidato à reeleição seja beneficiado em demasia perante os demais. Como Speck e Mancuso colocaram, aqueles “candidatos que no passado demonstraram capacidade de vencer eleições terão mais chances de vencer o pleito” (2013, p.124). Isto mostra uma propensão do eleitor a votar em candidatos que tenham alguma atuação política anterior.

5.2. *Novas Fontes de Financiamento*

Na atualidade é possível encontrar exemplos de campanhas políticas que contam com financiamento de campanha, majoritariamente, de contribuições de pessoas físicas, como o caso de Barack Obama em 2008. O presidente eleito dos Estados Unidos arrecadou no período das primárias do partido democrata mais de duzentos milhões de dólares em micro doações⁵. É um resultado impressionante, ainda mais quando comparado às campanhas brasileiras cuja “arrecadação total das candidaturas presidenciais que disputavam o segundo turno em 2014 superou 800 milhões de reais” (MOHALLEM; COSTA, 2015).

O financiamento coletivo de campanhas já é uma realidade em outros países, não só nos Estados Unidos. A comissão eleitoral do Reino Unido divulgou em 2015 diretrizes e explicações para esse tipo de financiamento; doações de até cinquenta libras para candidatos específicos e quinhentas libras para partidos políticos não precisam ser declaradas, a menos

⁵ Definidas aqui como doações abaixo de 200 dólares.

que haja múltiplas doações de pequenos valores. Os beneficiários também possuem responsabilidade e podem aceitar ou não as doações recebidas. No Brasil, uma emenda, de 2009, ao artigo que trata sobre doações de campanhas permite que os candidatos arrecadem pela internet. Existem projetos em tramitação na Câmara dos Deputados que visam Regulamenta o uso de sistema de doação de eleitores para Atividades Político Partidária através de Crowdfunding⁶

A dificuldade encontrada para que o financiamento de campanha via *crowdfunding* está na baixa identificação partidária. Se por um lado a minirreforma eleitoral trouxe elementos que fazem com que partidos busquem, cada vez mais, apoio popular, por outro, o multipartidarismo exacerbado existente vai à contramão dessa corrente. Os países citados anteriormente possuem dois partidos centrais fortes e outros poucos partidos com baixa representação. Isso facilita a identificação do eleitor uma vez que este pode associar a imagem do candidato à imagem do partido. Isso vai além,

“Eleitores que doam tornam-se parte da campanha. O sucesso ou fracasso passa a ter relação direta com o indivíduo, cujo comprometimento tende a ser maior. O passo da doação também é precedido de esclarecimentos. Tal como o consumidor atual que busca referências e comparações antes do clique final da compra, aquele que doa para um candidato ou partido provavelmente antecipa sua decisão de voto no momento da doação por meio de informação e ideologia.” (MOHALLEM; COSTA, 2015, p. 164).

A tendência desse tipo de financiamento é crescente. Nas eleições americanas de 2016 o senador de Vermont, Bernie Sanders, reportou ter arrecadado vinte e seis milhões de dólares no terceiro trimestre de 2015, apenas dois milhões a menos que a concorrente do partido, Hillary Clinton. De fato uma campanha espantosa, haja vista que a média das doações recebidas é de apenas vinte e sete dólares; Bernie Sanders recebeu mais de quatro milhões de pequenas doações individuais. Quando comparada à campanha de Obama em 2008 é possível perceber um movimento ainda maior de participantes. É importante ressaltar que não se trata apenas de recursos monetários, um grande número de voluntários no sentido tradicional tem se mobilizado para trabalhar nas campanhas de forma ativa, criando conteúdo, vídeos e material para ser distribuído.

⁶ PL 6022/2016

As “preferências dos eleitores brasileiros com relação aos partidos parecem confirmar a tendência declinante da identificação partidária” (PAIVA; TAROUCO, 2011, p.446). Além disso, os eleitores parecem ter uma dificuldade maior de identificar o posicionamento dos maiores partidos dentro do espectro ideológico (CARREIRÃO, 2007). A solução, entretanto, não está apenas na limitação de gastos, tampouco no bipartidarismo, como mostra a experiência americana recente.

6. Eleições 2016

As eleições brasileiras para prefeito e vereador em 2016 ocorreram seguindo as novas regras determinadas pela lei, com a proibição do financiamento de pessoas jurídicas. A redução imposta pela lei não se mostrou significativa o suficiente, neste primeiro momento para que os partidos buscassem apoio popular. Isso se deve pelo montante gasto anteriormente, que vinha crescendo a cada eleição.

Tabela 6
Gastos candidatos a prefeito por estado (R\$)

UF	2004	2008	2012	2016
Acre	2.149.300,45	3.424.528,20	3.115.732,85	4.636.904,95
Alagoas	13.130.111,13	23.085.141,78	25.376.441,00	24.646.024,71
Amapá	1.656.169,65	5.610.327,49	6.275.151,48	6.576.472,01
Amazonas	12.254.034,14	25.574.757,99	30.506.692,41	29.476.430,52
Bahia	40.651.528,84	87.423.434,79	113.721.289,82	93.719.719,93
Ceará	32.681.671,30	48.141.477,09	68.715.590,92	64.381.104,56
Espírito Santo	24.292.159,54	31.172.629,07	43.574.253,41	29.166.118,53
Goiás	41.308.322,14	76.446.746,92	61.773.600,73	87.491.112,43
Maranhão	29.474.121,33	60.769.615,54	49.916.447,49	52.610.484,85
Mato Grosso	30.239.701,75	39.458.053,83	46.721.223,51	44.675.657,81
Mato Grosso do Sul	21.583.832,96	25.007.539,71	31.983.595,19	28.576.243,40
Minas Gerais	69.356.230,05	187.124.968,70	189.720.283,79	205.191.062,29
Pará	19.572.475,24	65.326.052,46	40.892.237,37	50.617.956,67
Paraíba	12.220.279,00	21.155.221,91	35.275.597,37	26.765.666,63

Paraná	43.168.897,74	76.492.071,86	88.128.701,53	77.225.771,01
Pernambuco	22.022.579,32	38.588.300,18	56.281.834,30	62.151.007,04
Piauí	11.003.226,72	19.208.888,29	22.455.244,97	32.322.947,95
Rio de Janeiro	44.435.502,91	73.249.770,99	114.580.225,09	87.093.396,14
Rio Grande do Norte	12.975.326,52	25.493.997,47	34.418.585,65	28.916.218,40
Rio Grande do Sul	33.239.376,21	57.622.065,17	67.421.670,73	53.952.613,79
Rondônia	7.293.173,66	11.293.061,48	13.375.127,64	17.012.785,02
Roraima	928.254,00	4.472.209,08	3.097.591,21	6.480.157,10
Santa Catarina	25.888.947,32	48.743.819,38	58.485.270,54	53.195.767,17
São Paulo	120.323.612,62	261.759.673,63	338.131.486,64	225.363.816,16
Sergipe	6.708.875,36	12.471.411,50	13.062.745,92	14.554.370,29
Tocantins	10.155.954,44	28.258.804,64	22.385.676,28	31.641.723,54
TOTAL	688.713.664,34	1.357.374.569,15	1.579.392.297,84	1.438.441.532,90

Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>

A tabela 6, acima, apresenta os dados dos gastos de campanhas de candidatos a prefeito em todos os municípios dividido por estado. O que se observa ao analisar o ano de 2016 é uma redução dos gastos totais em treze dos vinte e seis estados brasileiros. No comparativo entre as eleições de 2012 e 2008, apenas seis estados tiveram uma diminuição dos gastos de campanha. A diminuição dos gastos fica visível quando se compara o total dos gastos de campanha no país a cada eleição; da eleição de 2004 à eleição de 2008 os gastos declarados de campanha dos candidatos a prefeito quase dobrou, chegando a mais de 1,5 bilhão em 2012. De fato, em 2016, houve uma queda nos gastos declarados, ainda que pouco significativa.

O montante de recursos gasto por candidatos a prefeito no país ultrapassa o volume de recursos disponibilizado do Fundo Partidário. Embora em um primeiro momento isso leve a crer que houve uma maior parcela de doações de pessoas físicas para essas campanhas, o que ocorreu foi o surgimento de candidatos capazes de financiar as próprias campanhas. Outra questão a ser colocada é que, segundo a lei das eleições, o candidato pode investir em sua campanha recursos próprios até o limite de gastos estabelecido. Isso significa que a desproporcionalidade entre competidores pode continuar a ocorrer.

Embora a participação popular por meio de apoio a partidos políticos não seja um cenário que possa ocorrer facilmente, outras questões acerca das eleições de 2016 devem ser discutidas. O baixo comparecimento eleitoral e o grande número de votos brancos e nulos chamaram atenção para a eleição. Em São Paulo, os votos brancos e nulos foram superiores ao recebidos pelo segundo colocado na disputa à prefeitura; somadas as abstenções, o valor é superior ao número de eleitores que elegeram João Doria do PSDB em primeiro turno. Este não é um fato isolado, no Rio de Janeiro a taxa de abstenção chegou a mais 25% no segundo turno, ou seja, um quarto da população decidiu não eleger nenhum dos candidatos disponíveis; daqueles que foram votar, vinte por cento votou branco ou nulo.

Outros estados como: Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso, tiveram abstenção acima de vinte por cento em pelo menos um dos dois turnos da eleição. É importante ressaltar que o Brasil adota o voto obrigatório, ou seja, aqueles eleitores que deixaram de votar, não só abrem mão de escolher seus representantes, como também devem prestar contas à justiça eleitoral. O número expressivo de votos brancos e nulos, por sua vez, decorre da falsa interpretação do artigo 224 do Código Eleitoral⁷ que prevê novas eleições em caso de nulidade de mais da metade dos votos.

“A nulidade a que se refere o Código Eleitoral decorre da constatação de fraude nas eleições, como, por exemplo, eventual cassação de candidato eleito condenado por compra de votos. Nesse caso, se o candidato cassado obteve mais da metade dos votos, será necessária a realização de novas eleições, denominadas suplementares.” (SANTOS, 2016).

Além das altas taxas de abstenção e de votos brancos e nulos, a eleição de 2016 apresentou outra peculiaridade. Como dito anteriormente, o multipartidarismo brasileiro dificulta um voto partidário por identificação ideológica.

⁷ Art. 224. Se a nulidade atingir mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 a 40 dias.

7. Reforma política

Períodos de insatisfação popular tendem a gerar propostas de reforma política, isso ocorreu no ano de 2013 e retorna agora em 2016. A Câmara dos Deputados, em julho de 2013, criou um grupo de trabalho para elaborar propostas com a participação popular por meio do portal e-democracia. “Ao longo de treze semanas, mais de cento e cinquenta mil pessoas visitaram o sítio eletrônico, participando dos fóruns, trazendo sugestões e dando opinião sobre os tópicos sugeridos.” (VACCAREZZA et. al, 2013, p.2). Durante o período eleitoral do ano de 2014 a pauta da reforma política foi recorrente nos discursos de campanha e até mesmo no debate presidencial. É importante ressaltar que, neste período, não se discutiam propostas sobre a reforma, os candidatos apenas inseriam o tema como forma de se mostrar favoráveis a ele.

7.1. Reforma Política 2015

A Reforma Política, pauta das eleições presidenciais foi levada a cabo no ano de 2015. A proposta em tramitação que encabeçou a reforma foi a PEC 182/2007, que tratava sobre o mandato dos parlamentares e fidelidade partidária. Os diversos projetos em tramitação foram apensados à PEC 182/07 e a discussão dividida por temas para facilitar a apreciação das mudanças; dentre as alterações propostas destacam-se três: sistema eleitoral, financiamento de campanha, reeleição e fim das coligações.

A PEC 352/13 de autoria do deputado Cândido Vaccarezza – PT/SP buscava alterar as regras das coligações eleitorais para a eleição de deputados federais, exigindo que elas respeitassem em todos os estados e no Distrito Federal, as federações partidárias formadas, em nível nacional, para compor bloco parlamentar na Câmara dos Deputados.

“Embora a defesa da proposta se baseie em argumentos variados, como o de que tais coligações, em um sistema eleitoral com as características do nosso, fazem com que os votos dos eleitores produzam efeitos contrários àqueles que se desejavam, não parece haver dúvidas de que os defensores da proposta, em geral, tendem a considerar que as coligações levam ao crescimento artificial de partidos que, na verdade, não têm implantação social suficiente para alcançar os resultados eleitorais que elas lhes propiciam.” (RABAT, 2012, p.9).

Esse aspecto apontado na proposta se associa ao que foi posto anteriormente sobre o sistema político brasileiro incentivar a criação de novos partidos. A aprovação dessa proposição, aliado à mudança estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal quanto às doações de pessoas jurídicas, impulsionaria o esforço dos partidos políticos em criarem identidades

que os distinguíssem dos demais e a busca por apoio popular. Nesse mesmo sentido, a PEC 344/2013 propunha condicionar o acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e ao uso gratuito do rádio e da televisão a prévia disputa eleitoral e à eleição de representante para a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal.

A criação de uma cláusula de barreira como essa tende a ser controversa uma vez que partidos ideológicos históricos, como o PCdoB, que possuem baixa representação poderiam ser excluídos da arena legislativa. O tema vinha sendo discutido em ambas as casas do Congresso; no Senado, o PLS 430/2015 tinha como proposta que os partidos políticos que não alcançassem o quociente eleitoral não poderiam concorrer à sobra de vagas e o PLS 440/2015 abordava sobre o acesso gratuito ao rádio e à televisão aos partidos, propondo o acesso apenas aos que tiverem, pelo menos, um deputado federal eleito na última eleição.

Duas questões atrapalham o andamento das reformas dentro do Congresso: o tipo de proposição apresentado e as mudanças apresentadas. Caso o projeto seja apresentado como um projeto de lei ordinário, a Mesa despachará a proposição para as comissões que possuam competência regimental para estudá-la. Caso a matéria seja atribuída a um número superior a três comissões por mérito, cria-se uma comissão especial para avaliá-la, como foi o caso da comissão criada para a Reforma Política de 2015. A aprovação da matéria é dada por maioria simples, tanto nas comissões quanto no Plenário. Isso significa que a matéria tem mais facilidade para ser aprovada, mas, ao mesmo tempo, é mais fácil para que a mesma seja revogada.

As Propostas de Emenda à Constituição possuem outro tipo de votação, a aprovação é feita por três quintos dos parlamentares, após dois turnos⁸ de discussão. Outra questão importante é que a PEC deve ter a mesma redação em ambas as casas, isso dificulta ainda mais a aprovação, uma vez que o conteúdo da matéria pode não agradar os parlamentares da mesma maneira. Questões referentes a coligações, por exemplo, tendem a ser rejeitadas por membros da Câmara dos Deputados, por serem afetados diretamente nas eleições. Por outro lado, a redução da duração dos mandatos desagradava os senadores, que detêm um mandato de oito anos. Essas diferenças de agenda dos parlamentares travam as mudanças substanciais necessárias para o pleno funcionamento da democracia brasileira.

⁸ Primeiro turno tem cinco sessões e segundo turno tem três sessões

O resultado da reforma política foi a Emenda Constitucional 91 de 2016, que criou uma janela partidária para que parlamentares pudessem desligar-se de seus partidos durante os trinta dias subsequentes à promulgação da mesma. Isso mostra a dificuldade de se empreender reformas políticas; das 153 PECs apensadas à proposta da Câmara dos Deputados apenas a proposta de criar uma alternativa para que parlamentares trocassem de partidos sem prejuízo do mandato foi aprovada. Entende-se, portanto, a decisão do Supremo Tribunal Federal em julgar as doações de pessoas jurídicas como inconstitucionais, pois a questão, apesar de estar em tramitação no legislativo, não foi deliberada. A “atuação do Poder Judiciário, no âmbito da área legislativa, deveu-se a uma transferência do direito de tomada de decisões do campo político para o campo legislativo” (SOUZA, 2010, p.87).

7.2. Reforma Política 2016

A comissão da reforma política de 2016 foi instalada na Câmara dos Deputados após as eleições, contudo ainda não possui projetos apresentados ou desarquivados. Dentre as propostas que já se encontram em tramitação, destacam-se três: PL 6270/2016, PL 5924/2016 e PL 260/2011.

O primeiro projeto tem como objetivo definir nova regra para o teto de gastos em campanhas eleitorais, tomando como parâmetro a média dos gastos declarados na eleição imediatamente anterior. Ele altera a lei 13.165/2015 tornando os limites mais rígidos, o cálculo deixa de ser com base no maior gasto e passar a ser pela média de gastos. Esse projeto traria mudanças significativas, uma vez que os limites estabelecidos para as eleições municipais ainda não reduzem de forma considerável o montante de gastos dos candidatos. O intuito principal é trazer os limites para uma realidade mais próxima da existente e não pautar os gastos em cima do maior valor.

Há, contudo, uma ressalva sobre o projeto; a utilização de médias é muito suscetível a casos extremos, para mais e para menos, isso pode gerar uma desregulação do sistema. Outro ponto a ser considerado é que a progressão será de uma contínua diminuição dos gastos, que conduzirá a edição de uma nova lei que regule os limites. A proposta de edição deste projeto seria elaborar faixas de gastos por eleitorado, a diminuição dos gastos ocorreria segundo a proposta e quando alcançasse a faixa de gastos do eleitorado não se reduziria mais.

O segundo projeto a ser analisado é o PL 5924/2016 que visa proibir, por período determinado, doação a candidato e a partido político por servidor ocupante de cargo em comissão. Três fatores fazem com que esse projeto seja importante, apesar de o tema de

origem ser pouco divulgado, a proposta, a tramitação e os projetos apensados. A proposta se torna de grande relevância no momento em que a doação de campanha de pessoas jurídicas é declarada inconstitucional. Os candidatos e partidos que tem acesso a cargos no governo podem utilizar o cargo como mecanismo de autofinanciamento; coloca-se alguém no cargo comissionado e esta pessoa utiliza o acréscimo de salário para doações de campanha.

Quando se trabalha em um cenário de financiamento misto que envolve aporte de recursos do estado e doações de pessoas físicas, a utilização dos cargos comissionados para tal fim gera uma disparidade que beneficia aqueles no poder. Esta, inclusive, é uma das justificativas daqueles contrários a adoção do financiamento exclusivamente público de campanhas, “de posse da totalidade dos recursos, os detentores do poder das instâncias superiores dos partidos utilizarão tais recursos como moeda – literalmente – de troca.” (TRINDADE, 2004, p.50).

O PL 5924/2016 possui setenta projetos apensados, isso estimula sua tramitação, visto que um número maior de parlamentares tende a apoiá-lo. Além disso, a mudança que pode ocorrer caso o projeto seja aprovado é maior, pois existem diferentes questões colocadas nestes apensados. Outro fator importante é que o projeto se encontra na casa revisora, dado que é originário do projeto de lei do senado 663/2015, o que torna a tramitação mais curta.

Dentre os projetos apensados ao PL 5924/2016 está o PL 260/2011 que propõe proibir as coligações partidárias nas eleições proporcionais. Na justificativa do projeto o autor, Carlos Bezerra – PMDB/MT coloca que as coligações:

“São, apenas, uniões efêmeras de partidos políticos visando a disputa de cargos eletivos. Sua existência limita-se, pois, ao período eleitoral. Constitui um verdadeiro contrassenso admitir que se aliem partidos nas eleições proporcionais, [...] E, terminada a eleição, os eleitos exercerão seus mandatos sem qualquer vínculo com as coligações que os elegeram.”

É importante notar a inclinação dos deputados para rejeitar tal tipo de mudança, o projeto ficou estacionado desde a sua designação na comissão de finanças e tributação. Sua apresentação, inclusive, ocorre por parte de um parlamentar membro do partido de maior bancada na Câmara. Isso reforça o que foi posto anteriormente sobre a dificuldade de tramitação de projetos que propõem reformas maiores devido à diferença entre as preferências dos agentes.

O Senado Federal tem, na pauta do plenário a proposta de emenda à constituição 113-A/15⁹ e enviou para a Câmara dos Deputados a PEC 36/2016¹⁰, aprovada pelos senadores. A alteração que gera mais atrito na proposta da reforma de 2015 que ainda está em discussão é a sobre o direito a recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao rádio e à televisão. O PEC visa tornar o acesso exclusivo aos partidos que tenham concorrido, com candidatos próprios, à eleição geral para a Câmara dos Deputados e eleito, pelo menos, um representante para qualquer das Casas do Congresso Nacional. Essa cláusula de barreira causa discórdia, especialmente entre os menores partidos, que seriam os mais prejudicados com a alteração da norma. Caso esse texto seja aprovado, terá como consequência a diminuição do número de partidos. Isso traria benefícios ao se observar à volta da percepção de partidos como atalhos cognitivos para o eleitor.

A PEC 36/2016, por sua vez, busca alterar as regra das coligações para eleições proporcionais, permitindo apenas o regime de coligações nas eleições majoritárias. Ela dispõe também sobre o direito a funcionamento parlamentar dos partidos políticos. Segundo a proposta, apenas aqueles que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo três por cento dos votos válidos, distribuídos em pelo menos quatorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma destas terão esse direito. Essa é uma forma de limitar a criação de novos partidos que aumentam o gasto do Estado, pois os mesmos têm direito a recursos do Fundo Partidário, sem ser de fato representação de uma parcela da sociedade.

A proposta inclui ainda um novo artigo que visa permitir que partidos pequenos de cunho ideológico e que possuem uma trajetória política possam funcionar.

“Art. 17-A. Partidos políticos com afinidade ideológica e programática poderão unir-se em federação, que terá os mesmos direitos e atribuições regimentais dos partidos nas casas legislativas e deverá atuar com identidade política única, resguardada a autonomia estatutária dos partidos que a compõem.”

Esse mecanismo propicia uma adesão de partidos menores que seriam prejudicados pelas mudanças na legislação e fortalecem a aceitação da matéria. Fato que pode ser comprovado pela aprovação em primeiro turno no Senado.

⁹ A PEC 182/2007 da Câmara dos Deputados foi desmembrada no Senado. A PEC 113, por ter redação idêntica a da Câmara, foi aprovada e tornou-se a Emenda Constitucional n° 91 de 2016, que instituiu a janela partidária. Os demais artigos passaram a compor a PEC 113-A, que ainda se encontra em processo de votação e retornará a Câmara para que as alterações sejam apreciadas.

¹⁰ A PEC 36/2016 está em tramitação na Câmara dos Deputados como PEC 282/2016.

A cláusula de desempenho proposta pela PEC 36/2016 pode ser muito severa com partidos médios e pequenos. Segundo o professor Jairo Nicolau, em audiência pública realizada na comissão de reforma política, dos vinte e seis partidos hoje com representação na Câmara apenas treze¹¹ obteriam cadeiras caso as regras da proposta valessem em 2014. Além disso, a distinção entre parlamentares traria consequências para a própria representação.

8. Conclusão

A questão do financiamento de campanhas no Brasil é amplamente debatida pelos três poderes e pelos teóricos. O modelo de financiamento misto parece ser o mais adequado por permitir ao mesmo tempo, que partidos participem do processo com apoio do Estado e que a população seja capaz de prestar sua contribuição àqueles que optarem. A decisão do Supremo Tribunal Federal de que doações de campanhas feitas por pessoas jurídicas são inconstitucionais fortalece essa visão.

Entretanto, como o próprio ministro Gilmar Mendes destacou, o Supremo Tribunal Federal alterou a legislação sobre financiamento sem poder alterar o sistema político (2016). Isso traz consequências uma vez que ambos estão interligados; o sistema proporcional, como dito anteriormente, leva ao personalismo das campanhas e o grande número de candidatos faz com que seja necessário maior esforço para se destacar. Havendo limitações nos meios de acesso a recursos e no valor máximo a ser gasto nas campanhas, cria-se uma incompatibilidade. A reforma política começa a ser rediscutida para sanar tais questões ao adotar um sistema político e um modelo de financiamento que se complementem.

A corrupção, que é vista pelo eleitorado como um dos principais desafios a serem superados (RENNÓ, 2007), têm papel central na formulação de leis ainda hoje. A classe política deve se adequar a um novo modelo que abandona a noção de maior o gasto, maior a visibilidade e passar a adotar a participação e o engajamento popular como forma de subsidiar as campanhas. Existe um movimento forte no país que exige reformas nas instituições políticas, contudo, aqueles que têm a prerrogativa de executá-la não o fazem. A diferença de agendas das duas casas do Congresso faz com que alterações substanciais, que tenham uma força maior, que alterem a constituição, não terminem a tramitação.

A mudança acerca do financiamento de campanha é um exemplo desse entrave. A lei 13.165/2015 foi promulgada após a decisão do órgão máximo judiciário do país, que na

¹¹ PT, PSDB, PMDB, PSDPSB, PDT, PP, DEM, PR, PTB, PV, PC do B, PRB.

prática, vem se tornando um legislador. As propostas para criar cláusulas de barreira e limitar o acesso ao Fundo Partidário não servem apenas para estruturar o sistema eleitoral do Brasil, mas também para fortalecer o legislativo e quebrar a paralisia decisória que se instaura em determinados momentos. Por outro lado, os juízes da suprema corte vêm interferindo de maneira sistemática no sistema político; a cláusula de barreira, tema debatido como solução para o atomismo partidário hoje existente fora derrubada pelo STF, em 2011.

A reforma do sistema de financiamento surgiu com o entendimento do Supremo de que doações de empresas são inconstitucionais. Isso se desenvolveu para a reforma política, entendida pelos parlamentares como uma forma de responder aos anseios de mudança da sociedade. O mesmo legislativo incapaz de aprovar mudanças em 2015 é o responsável pela reforma que está em curso. É importante que haja um diálogo entre os poderes para que as mudanças na legislação que venham a ocorrer possam funcionar como um todo e que sejam efetivamente implementadas.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 41, n. 161, p.47-57, jan./mar, 2004.

BACELAR, V. C. (2011). O financiamento de campanha eleitoral. **Revista Eletrônica Curso de Direito UNIFACS**, Salvador, n. 128, fev.

BACKES, Ana Luiza. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. 8 p.

BACKES, Ana Luiza; VOGEL, Luiz Henrique. **Financiamento de Campanhas: problemas do modelo atual e opções legislativas para enfrentá-los**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. 24 p.

BRAGA, Maria do Socorro Souza; BOURDOUKAN, Adla. Partidos Políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas**, São Paulo, v. 35, n. -, p.117-148, jan./jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Lei Nº 9.096, de 19 de Setembro de 1995**. Brasília, DF.

_____. Lei nº 9594, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Lei Nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997**. Brasília, DF.

_____. Lei nº 13165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Lei Nº 13.165, de 29 de Setembro de 2015**. Brasília, DF.

_____. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

_____. Superior Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 23 de setembro de 2015. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650**.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Identificação Partidária e voto na eleição presidencial de 2006. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol.13, n.2, p.307-339, nov. 2007.

CASTRO, Mônica Machado de; NUNES, Felipe. Candidatos corruptos são punidos? Accountability na eleição brasileira de 2006. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol.20, n.1, p.26-48, abr. 2014.

CERVI, Emerson Urizzi. Doações de campanha e desempenho eleitoral: Uma análise comparativa sobre as eleições para prefeitos de capitais brasileiras em 2008 e 2012. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, São Carlos, v. 1, n. 1, p.26-54, 2013.

_____. Financiamento Político e Eleitoral no Brasil: das Abordagens Acadêmicas às Aplicações Práticas, o Papel do Dinheiro na Democracia Representativa. In: BONIFÁCIO,

Robert; CASALECCHI, Gabriel; DEUS, Cleber de. **O Voto para Presidente no Brasil (1989 a 2010)**. Curitiba: Íthala, 2014. p. 53-91.

CODATO, Adriano; CERVI, Emerson; PERISSINOTTO, Renato. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. **Cadernos Adenauer XIV**, Rio de Janeiro, v. 2, p.61-84, 2013.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol.15, n.2, p.386-421, nov. 2009.

FOLHA DE S. PAULO (Brasil). **Entenda a Operação Lava Jato**. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/>>. Acesso em: 5 nov. 2016.

MENDES, Gilmar. **5º Reunião Ordinária da Comissão Especial da Reforma Política**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. (Comunicação Verbal).

JOHNSTON, Michael. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. In: ELLIOTT, Kimberly Ann. **A corrupção e a economia global**. 2ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. Cap. 3. p. 103-134.

MOHALLEM, Michael Freitas; COSTA, Gustavo Salles da. Crowdfunding e o futuro do financiamento eleitoral no Brasil. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 10, n. 2, p.153-175, maio/ago. 2015.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. 116 p.

_____. **6º Reunião Ordinária da Comissão Especial da Reforma Política**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. (Comunicação Verbal).

PAIVA, Denise; TAROUCO, Gabriela da Silva. Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol.17, n.2, p.426-451, nov. 2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p.735-771, 2003.

PORTUGAL, Adriana Cuoco; BUGARIN, Maurício. 2002. **Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: Efeitos sobre Bem-Estar Social e Representação Partidária no Legislativo**. VII Prêmio do Tesouro Nacional.

PRAÇA, Sérgio. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **OPINIÃO PÚBLICA**. Campinas, vol.17, n.11, p.137-162, jun. 2011.

RABAT, Márcio Nuno. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. 22 p.

_____. **Impacto das propostas da comissão da reforma política sobre os pequenos partidos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. 14 p.

RENNÓ, Lucio R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 259-271.

_____. Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol.13, n.2, p.260-282, nov. 2007.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 73, p. 6-16, Nov. 2005.

SAMUELS, David. Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and evidence from Brazil. **Comparative Politics**, New York, v. 34, n. 1, p.23-32, out. 2001.

SANTOS, Polianna Pereira dos. **Voto nulo e novas eleições**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-3/voto-nulo-e-novas-eleicoes>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

SARTORI, Giovanni. Da facção ao partido. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. UnB, 1982[1976], p.23-33.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. Marcos Constitucionais: Relação entre os Poderes. In: MESSEMBERG, Débora et al. **Estudos Legislativos: 20 anos da Constituição Brasileira**. Brasília: Senado Federal: Câmara dos Deputados: Tribunal de Contas da União: Universidade de Brasília, 2010. p. 70-94.

SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. **Cadernos Adenauer XIV**, Rio de Janeiro, v. 2, p.109-1264, 2013.

TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p.106-119, jan./jun. 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23456, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre os atos preparatórios para as eleições de 2016. **Resolução Nº 23.456, de 15 de Dezembro de 2015**. Brasília, DF.

TRINDADE, Fernando. Financiamento eleitoral e pluralismo político. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 41, n. 161, p.47-57, jan./mar, 2004.

VACCAREZZA, Cândido et al. **Grupo de trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à reforma política e à cultura popular sobre o tema**. Brasília, 2013. 20 p.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol.11, n.2, p.287-336, out. 2005.