

# Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral

ARTHUR FISCH<sup>I</sup>

LARA MESQUITA<sup>II</sup>

## Introdução

**A**S ELEIÇÕES são parte fundamental do processo democrático. Para serem íntegras e seguras, elas precisam ser reguladas e fiscalizadas, papel esse que cabe aos legisladores e à Justiça Eleitoral. As regras das eleições brasileiras não são estáticas. Elas evoluem com o tempo e com o próprio amadurecimento do sistema político, por isso é natural que existam alterações, é assim em boa parte das democracias contemporâneas. Neste artigo nos propomos a analisar as reformas do sistema eleitoral sob dois aspectos: alocação de votos, ou seja, qualquer reforma que impacte na transformação dos votos em cadeiras; e o financiamento eleitoral, reformas que impactem em como os candidatos arrecadam, gastam e prestam contas dos recursos em suas campanhas.

Consideramos esses dois aspectos para a análise por serem centrais para o funcionamento das eleições e dos partidos políticos. As regras de alocação de votos são o que definem a representação no país. Já todos os aspectos de financiamento dão o contorno da competição eleitoral, definindo formas de arrecadação e estratégias de gastos.

A abordagem do artigo é menos sobre as questões jurídicas relacionadas às mudanças nas regras e mais sobre os seus efeitos na competição eleitoral. Primeiramente, discutimos o que se entende por reforma eleitoral. Na sequência abordamos as reformas sobre a alocação de cadeiras no legislativo, com impactos para a representação política. Por fim, serão analisadas as reformas relativas ao financiamento eleitoral que moldam os contornos da disputa eleitoral.

## Como definir as reformas eleitorais

As democracias evoluem ao longo do tempo e isso não é só natural como é desejável. Observamos ao longo da história muitas mudanças no processo eleitoral, como o sufrágio universal, o voto direto, entre tantos outros exemplos. O Brasil desde 1988, ano que marca o início da Nova República, teve seu sistema

eleitoral alterado diversas vezes. Existe até uma piada entre cientistas políticos de que em anos pares temos eleições e em anos ímpares temos discussões de reforma eleitoral. Todas essas mudanças trazem a questão: o que é reforma eleitoral?

Inicialmente cabe observar que a reforma eleitoral é mais restrita que a reforma política, e embora muitas vezes esses dois termos sejam usados como sinônimo, não o são. Reforma Política é uma expressão mais ampla que engloba mudanças que tenham como objeto as regras do jogo político (Rocha; Silva, 2015), como organização e processo legislativo e prerrogativas do poder executivo, regras de mudança constitucional e até reformas do judiciário. Reforma eleitoral é algo mais restrito. Jacobs e Leyenaar (2011, p.500) podem nos ajudar nessa definição:

*The term ‘electoral’ provides a good starting point for defining these dimensions of the electoral process. Electoral reform is a change in the legislation (versus practice) that regulates the process of voting, which includes who can vote, what voters are allowed to do in the voting booth (e.g. voting for a party or a person), what they vote for (e.g. national, provincial, local, executive, recall elections) and how these votes are afterwards translated into seats.*

Leyenaar e Hazan (2011, p.447) ampliam a interpretação do que se constitui numa reforma eleitoral e incorporam alterações das regras de financiamento eleitoral no rol de temas objeto das reformas eleitorais.

Jacobs e Leyenaar (2011) ainda propõem uma classificação das reformas pela sua amplitude, e identificam três tipos de reformas: reformas amplas (*major*), minirreformas (*minor*) e reformas técnicas (*technical*).<sup>1</sup> Os autores definiram os critérios de classificação em cada um desses tipos “*ex ante*”. Segundo os autores, reformas que não atinjam diretamente os partidos políticos, candidatos e eleitores não podem ser classificadas como reformas amplas. Também definem que reformas que tenham alcance nacional e não apenas local também são classificadas como mais abrangentes, assim como classificam como amplas apenas reformas que mudem a família do sistema eleitoral em detrimento de reformas que fazem ajustes ou mudanças dentro da mesma família. E a introdução de uma nova legislação será classificada como mais ampla do que a mudança em uma legislação já existente.

Segundo os critérios propostos pelos autores, todas as reformas implementadas no Brasil após a constituição de 1988 são “minirreformas” ou “reformas técnicas”, ainda que muitas dessas mudanças tenham impacto significativo nas chances de sucesso e composição das casas legislativas.

Ainda que pela conceitualização das reformas eleitorais nenhuma reforma ocorrida no Brasil desde a constituinte de 1988 possa ser considerada uma reforma ampla, reformas minirreformas e reformas técnicas também afetam as chances de vitória e distribuição das cadeiras, e é sobre essas reformas que vamos nos concentrar nesse artigo, especialmente nas reformas que alteram aspectos

das regras da fórmula eleitoral e as mudanças no financiamento eleitoral.

Entre a promulgação da constituição de 1988 e a aprovação da Lei das Eleições (Lei n.9.504 de 30 de setembro de 1997), a cada pleito se aprovava uma legislação específica<sup>2</sup> para definição das regras. Juntamente com a Lei das Eleições (Lei n.9.096 de 19 de setembro de 1995), essas legislações realizaram mudanças substantivas no Código Eleitoral Lei n.4.737, de 15 de julho de 1965, ainda vigente, e jogaram pá de cal sobre a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 (Lei n.5.682), regulamentando diversos pontos previstos na constituição de 1988 e respondendo a muitos pontos elencados no relatório da CPI que culminou com o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo.

A Lei n.9.504, conhecida como Lei das Eleições, já foi alterada, desde a sua sanção, por 19 leis diferentes. Não seria possível, neste artigo, abordar todas as mudanças ensejadas no período, por isso vamos nos ater às alterações que impactam em alguma alteração na forma de distribuição e alocação das cadeiras legislativas e às regras de financiamento eleitoral.

Quadro 1 – Leis que alteram a Lei n.9.504 – Eleições

Ano	Lei	Ano	Lei
1999	9.840	2015	13.107
2002	10.408	2015	13.165
2003	10.740	2017	13.487
2006	11.300	2017	13.488
2009	12.034	2019	13.877
2010	12.350	2019	13.878
2013	12.875	2021	14.208
2013	12.891	2021	14.211
2014	12.976	2022	14.356

Fonte: Elaboração dos autores.

### **O sistema proporcional brasileiro e suas reformas**

O sistema proporcional como método para eleição de membros das casas legislativas é utilizado no Brasil desde 1932, tendo sido instituído pelo Código Eleitoral de 1932 e aprimorado no código de 1935 (Ricci; Silva, 2016). O sistema foi mantido no regime democrático de 1946-1964, utilizado durante a ditadura militar e consagrado na carta constitucional de 1988, que estabelece no artigo 45: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada estado, em cada território e no Distrito Federal”.

*Da CF-88 a aprovação das Lei dos Partidos Políticos (1995)  
e Lei das Eleições (1997)*

O arranjo resultante da constituição de 1988 e reforçado pelas leis que regeram as primeiras eleições legislativas da nova experiência democrática, ou seja, as eleições de 1990 e 1993, estabeleciam o seguinte:

- A representação política é monopólio dos partidos, não são permitidos candidatos avulsos, sem filiação partidária.
- A eleição para a Câmara dos Deputados e Assembleias legislativas observam o sistema proporcional, e, para o computo do quociente eleitoral os votos brancos eram considerados votos válidos.<sup>3</sup>
- Era facultado aos partidos formarem coligações para as eleições proporcionais, majoritária, ou ambas, desde que elas não fossem diferentes dentro da mesma circunscrição/distrito eleitoral (do mesmo estado).
- Era assegurado aos detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital o direito de concorrer a reeleição, independente da escolha do em convenção<sup>4</sup> (candidaturas natas).
- Cada partido que concorresse de forma isolada poderia apresentar candidatos até o número de lugares em disputa, ao passo que os partidos coligados poderiam apresentar candidatos até uma vez e meia o número de lugares a serem preenchidos.
- Só participa da distribuição das cadeiras não preenchidas pelo computo do Quociente Partidário (QP),<sup>5</sup> as chamadas sobras, os partidos e coligações que tiverem obtido votação igual ou superior ao Quociente Eleitoral (QE).
- Não era exigido dos partidos nenhum desempenho eleitoral mínimo para garantia do seu funcionamento parlamentar ou acesso aos recursos públicos.

As primeiras mudanças nas especificações do nosso sistema proporcional de lista aberta acontecem com a aprovação da Lei n.9504 de 1997, a Lei das Eleições. A nova lei exclui os votos brancos do cômputo de votos válidos<sup>6</sup> considerados para o cálculo do Quociente Eleitoral (QE). Essa mudança diminui o mínimo de votos necessários para que um partido ou coligação eleja um representante, facilitando o acesso às cadeiras para as menores legendas.

A Lei das Eleições ainda estabelece mudanças que impactam na definição do número de candidatos que cada partido ou coligação poderia apresentar. A nova legislação estabelecia que:

- Cada partido isoladamente poderia registrar candidatos correspondentes até uma vez e meia o número de lugares a preencher na circunscrição/cargo em disputa.
- Cada coligação poderia registrar candidatos correspondentes até duas vezes o número de lugares a preencher na circunscrição/cargo em disputa.

- Nos distritos que em que o número de lugares a preencher não exceder 20 cada partido poderia apresentar candidatos correspondentes a duas vezes o número de cadeiras em disputa e as coligações poderiam apresentar até duas vezes e meia.
- Cada partido ou coligação deveria reservar um mínimo de 30% das vagas disponíveis em suas listas para candidatos de cada sexo.

Essa alteração, permitindo o registro de maior número de candidatas, também facilitaria aos partidos a obtenção dos votos necessários para garantir o cumprimento do QE e assim assegurar sua presença e funcionamento parlamentar. Parece-nos que essas duas alterações tentam minimizar os efeitos das regras estabelecidas pela Lei n.9.096 de 1995, a Lei dos Partidos Políticos, que em seu artigo 13 estabelecia uma cláusula de barreira ao funcionamento parlamentar dos partidos brasileiros e estabelecia, por seu complemento nos artigos 41 e 48, acesso limitado aos recursos públicos.

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. (Lei n.9.096)

O artigo 41 limitava a 1% a distribuição do Fundo Partidário a todos os partidos registrados, e estabelecia que 99% do Fundo deveria ser distribuído apenas entre os partidos que cumprissem as condições estabelecidas no artigo 13, na proporção de dos votos recebidos na eleição mais recente para a Câmara dos Deputados.

O artigo 48 limitava a uma propaganda partidária de 2 minutos por semestre aos partidos que não obtivessem o apoio mínimo de 5% dos eleitores, enquanto caberia aos demais partidos um programa de 20 minutos por semestre, além de inserções de 30 segundos ou um minuto, que poderiam somar até 40 minutos por semestre.

Cabe destacar que a Lei dos Partidos políticos previa uma transição suave até a aplicação efetiva da cláusula de desempenho e restrição ao acesso aos recursos públicos, que só seriam plenamente implementados na legislatura com início em fevereiro de 2007, considerando o desempenho dos partidos na eleição de 2006.

Todavia, em dezembro de 2006, o STF<sup>7</sup> considera inconstitucional o artigo 13 da Lei dos Partidos Políticos, e por conseguinte extingue a cláusula de barreira antes mesmo dela entrar em vigor. Cabe destacar que as regras previstas na legislação de 1997 que mitigavam os efeitos da cláusula e facilitavam o acesso dos pequenos partidos à Câmara dos Deputados continuaram operando, e contribuíram para o conhecido cenário de fragmentação legislativa vivenciado no Brasil.

No período imediatamente após o revés imposto pelo Supremo o Congresso priorizou reformas que regulamentassem as propagandas eleitorais, prazos para prestação de contas e a modernização da legislação que regia o financiamento das campanhas eleitorais. Apenas uma mudança na composição das listas de candidatos para cargos proporcionais foi aprovada entre 1997 e 2015: 30% das vagas efetivamente preenchidas nas listas passar a ser ocupadas por mulheres, necessariamente. O intuito dessa mudança era impedir que os partidos reservassem vagas para as mulheres, mas não a preenchessem, como vinha acontecendo nas eleições posteriores a aprovação da Lei das Eleições.

### *Esforços de mitigação da fragmentação, as reformas a partir de 2015*

Entre 1997 e 2015 não são aprovadas outras leis que alterem parâmetros da fórmula eleitoral ou impactem na formação de listas ou a alocação de cadeiras, embora, como dito anteriormente, muitas mudanças tenham sido aprovadas para regulamentar as campanhas e a propaganda eleitoral as regras de arrecadação, gastos e prestações de contas.

Os ventos começam a mudar quando em 2015 é aprovada a Lei n.13.165, que prevê a diminuição no número de candidatos que cada partido/coligação poderá registrar. A lei também passa a exigir um desempenho mínimo individual dos candidatos na tentativa de mitigar o então chamado “Efeito Tiririca”. Mesquita e Campos (2019, p.62) argumentam que se trata de um mito sobre o que erroneamente parte da sociedade interpretava como sendo uma indevida transferência de votos dentro da lista partidária:

Entre todos os eleitos nos pleitos de 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014 apenas 9 deputados federais foram eleitos com votação inferior a 10% do quociente eleitoral de seu estado. Desses 9 casos 5 são deputados eleitos pelo PRONA no estado de São Paulo em 2002, “carregados” pela transferência de votos de Enéas Carneiro.

Cabe destacar que o Prona não concorreu coligado com nenhum outro partido no pleito de 2002.

Ainda que historicamente fossem raros os deputados eleitos recebendo indicação de preferência de contingente tão pequeno de eleitores, essa nova regra tem impactos significativos na distribuição das cadeiras na eleição de 2018. A avalanche bolsonarista garantiu ao partido do presidente votações recordes e expressivas também na disputa para o legislativo federal. Mesquita e Campos (2019) simulam a alocação das cadeiras na eleição de 2018 sem a aplicação da exigência do desempenho mínimo e identificam que o PSL deixou de eleger 7 deputados pelo estado de São Paulo por não ter candidatos que cumprissem a exigência.

Em 2017 o Congresso Nacional aprova as mudanças de regras com maior impacto sobre a alocação das cadeiras e o futuro da fragmentação do sistema eleitoral da nova república: a Emenda Constitucional 97 proíbe formação de coligações em eleições proporcionais e institui uma cláusula de desempenho<sup>8</sup>

mínimo para que os partidos acessem os recursos públicos (o Fundo Partidário e a Horário de Propaganda Gratuita Eleitoral – HPGE). O fim das coligações só entraria em vigor na disputa municipal de 2020, e a cláusula de desempenho foi aprovada com a previsão de implementação gradual, até se estabilizar no pleito de 2030.

Ainda que o fim das coligações não tenha entrado em vigor em 2018, o Congresso também aprovou uma mudança na regra da distribuição das “sobras” com o intuito de favorecer os pequenos partidos, que seriam os mais prejudicados com o fim das coligações. As cadeiras não alocadas pelo cálculo do QP poderiam ser preenchidas por qualquer partido que apresente candidato no pleito, independente do seu desempenho. Mantinha-se a exigência do cumprimento do desempenho individual mínimo exigido introduzido na reforma de 2015.

Em matéria publicada no jornal *Valor Econômico*, no início de outubro de 2017, poucos dias após a aprovação das mudanças, deputados e dirigentes partidários falavam abertamente sobre a compensação ao fim das coligações:

Segundo a deputada federal Renata Abreu (SP), presidente do Podemos, a ideia era adequar a legislação à emenda constitucional que proibiu as coligações proporcionais a partir de 2020.

Hoje é comum que Estados menores tenham apenas duas grandes coligações, uma ligada ao governo local e outra ao principal adversário. Com a proibição, todos os partidos terão que lançar chapas próprias e muitos não devem alcançar o quociente. “Mas realmente ficou ruim aplicar essa regra já para 2018”. O deputado Ivan Valente (Psol-SP) afirmou que essa era uma demanda dos partidos pequenos ideológicos, mas que também beneficia os demais. “Dividir as vagas da sobra por todos torna o sistema mais justo. Um partido pode fazer dois deputados com 1,5 quociente. E outro que chegasse a 0,95 do quociente não elegeia nenhum parlamentar”, disse.<sup>9</sup>

Após os pleitos de 2018 e 2020 o Congresso julgou por bem fazer alguns ajustes na reforma de 2017. Não se alterou as duas mudanças principais, o fim das coligações e a implementação da cláusula de desempenho, mas foi oferecida nova tábua de salvação aos pequenos partidos, a possibilidade de se formar Federações Partidárias.

A Lei n.14.208 de 2021 alterou a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições, passando a prever a possibilidade de dois ou mais partidos formarem federações, que diferentemente das coligações que eram estritas ao âmbito eleitoral, deveriam ter vigência mínima de 4 anos, não se restringido apenas ao momento eleitoral, além de abrangência nacional. Os partidos que formam uma federação concorrem com lista única de candidatos em todas as unidades da federação, para todos os cargos em disputa. Além disso todas as regras que se aplicam ao funcionamento parlamentar dos partidos também se aplicam às federações. A nova legislação prevê a aplicação de sanções aos partidos que abandonarem a federação antes do prazo mínimo de 4 anos.

O mesmo pacote de reformas também alterou mais uma vez a regra que regulamenta a distribuição das sobras e o tamanho das listas partidárias. A Lei n.14.211 altera o Código Eleitoral e a Lei das Eleições e muda a exigência estabelecendo que apenas partidos com votação total correspondente à, no mínimo, 80% do Quociente Eleitoral participam da distribuição das cadeiras não alocadas pelo QP, e mais: o critério de desempenho mínimo individual dos candidatos passa a ser maior, deve corresponder à 20% do QE.

Em um exemplo fictício, em um estado que o Quociente Eleitoral corresponda a 100 mil votos, um candidato que “ganhe a vaga” pelo quociente partidário precisará receber, no mínimo, a preferência de 10 mil eleitores, mas um candidato que “ganhe a vaga” na distribuição das sobras precisará receber, no mínimo, a preferência de 20 mil eleitores.

A nova legislação também altera o tamanho das listas partidárias: a partir do pleito de 2022 os partidos e federações podem apresentar listas que correspondam no máximo o número de cadeiras em disputa mais um. No Amapá as listas partidárias, que até 2018 podiam contemplar até 16 candidatos, terão no máximo 9 nomes.

Parece-nos claro que a partir de 2015 a elite política volta a se preocupar com a fragmentação legislativa e busca mecanismos para mitigar o espaço dos pequenos partidos, mecanismos alternativos aquele que foi considerado inconstitucional pelo STF em 2006 e que é o mais comumente utilizado nas democracias ocidentais contemporâneas.

Já temos algumas pistas que indicam que as consequências esperadas com a reforma de 2017 devem se confirmar: resultado das eleições municipais de 2020 e as estratégias das elites no lançamento de candidaturas para o pleito de 2022 oferecem indícios nesse sentido. A se confirmar as expectativas, a partir de 2023 já poderemos perceber a queda na fragmentação legislativa, que deve ser registrada de forma mais acentuada nos pleitos de 2026 e 2030, quando veremos as elites políticas respondendo aos efeitos as regras. Com a repetição do jogo sem alteração das regras os jogadores, no nosso caso as elites políticas e partidárias, poderão aprimorar suas habilidades e desenvolver estratégias que as permita alcançar melhores resultados. Terão mais incentivos para se coordenarem no momento da entrada na competição eleitoral.

O Quadro 2 apresenta um esforço de sistematizar as principais mudanças na legislação eleitoral apresentadas ao longo desta seção.

Quadro 2 – Principais alterações nos parâmetros da fórmula eleitoral e formação de listas

Legislação/ Regra	Constituição de 1988, Leis das Eleições de 1990 e 1993	Lei dos Partidos Políticos (9.096 de 1995)	Lei das Eleições (9.504 de 1997)	Reforma 2009 Lei 12.034	Reforma 2015 (13.165)	Reforma 2017 (EC 97 e Lei 13488)	Reforma 2021 (Lei 14.208 e Lei 14211)
Coligações	Permitidas	-	Permitidas	-	-	Abolidas pela EC 97	
Federações							Instituída pela Lei 14.208.
Votos válidos	Incluem votos Branco (desde o texto original do Código Eleitoral de 1965)	-	Contam-se como votos válidos apenas os votos dados aos candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias.				
Número de Candidatos	Partido Isolado: pode registrar candidatos no total de até 1 vez o número de lugares a preencher Coligações: poderá registrar candidatos no total de até 1,5 vezes o número de lugares a preencher	-	Partido Isolado: pode registrar candidatos no total de até 1,5 vezes o número de lugares a preencher Coligações: poderá registrar candidatos no total de até 2 vezes o número de lugares a preencher. Nas UFs M<=20: partidos isolados, podem apresentar até 2 vezes os lugares a preencher, coligações 2.5 vezes os lugares a preencher. Mínimo de 30% das vagas possíveis na lista reservadas para candidatos de cada sexo.	Mínimo de 30% das vagas efetivamente preenchidas na lista reservadas para candidatos de cada sexo.	Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos no total de até uma vez e meia o número de lugares a preencher. Nas UFs com magnitude <=12, cada partido ou coligação poderá apresentar candidatos correspondentes até 2 vezes o número de vagas em disputa.		Lei 14.211 Cada Partido poderá apresentar número de candidatos até uma vez a quantidade de lugares a preencher mais 1.
Desempenho mínimo individual dos candidatos					Lei 13. 165 Só podem ser eleitos candidatos com apoio individual mínimo correspondente a 10% do QE		Lei 14211 requisito mínimo individual de 10% do QE para as cadeiras do QF, requisito mínimo individual de 20% do QE para cadeiras distribuídas nas sobras

Cláusula de Barreira / Desempenho	A Lei 8713, que regulamentou a Eleição de 1994, estabelecia desempenho mínimo no pleito de 1990 para o partido e/ou coligação apresentar candidato à presidente, governador e senador.	Desempenho mínimo de 5% dos votos válidos nacionais distribuídos por um terço das unidades da federação				Estabelece Cláusula de Desempenho 3% Votos Nacionais ou 15 deputados	
Distribuição das Sobras	Apenas partidos com votação equivalente ao QE participam da distribuição das sobras					Todos os partidos que disputam o pleito participam da distribuição das sobras	Apenas partidos com votação equivalente a 80% QE participam da distribuição das sobras

*Fonte:* Elaboração dos autores.

## As reformas sobre o financiamento eleitoral

Qualquer candidatura necessita de recursos para ser minimamente viável. Isso é verdade em qualquer democracia, e, por essa razão, é fundamental entender como é financiado o processo eleitoral. As regras de financiamento eleitoral dão o contorno de como a competição política ocorrerá. Elas determinam como e quando os candidatos e partidos podem gastar, quem pode doar e como é feita a prestação de contas. Ao final, a regulação do uso de dinheiro nas campanhas é parte central das regras que regem uma eleição e o processo democrático.

Segundo Speck (2007), entende-se financiamento eleitoral como os recursos materiais empregados por candidatos e partidos para organizar as campanhas e angariar votos dos cidadãos. Não estariam compreendidos os gastos para a manutenção da organização partidária, como realização de convenções, pagamentos de dirigentes partidários, entre outros. Tampouco estão contidos os recursos empregados para a organização da eleição per se, como a logística de urnas, o registro de eleitores, a gestão dos mesários. Assim, todos os gastos empreendidos em coordenar, mobilizar ou persuadir eleitores a votarem podem ser encarados como financiamento eleitoral.

A partir da conceituação de financiamento eleitoral, é possível categorizar as regras que organizam as eleições sobre este aspecto em três grandes grupos. Eles são:

- *Regras sobre a Arrecadação de Recursos:* nesta categoria encontram-se as normas que estabelecem como os candidatos e partidos obtêm dinheiro para suas campanhas, seja por meio de doações, recursos próprios, fundos públicos e outros;

- *Regras sobre a Aplicação de Recursos*: nesta categoria encontram-se as regras sobre a maneira como fundos podem ser empreendidos nas campanhas, como por exemplo, limites de despesas e suas categorias;

- *Regras sobre a prestação de Contas Eleitorais*: são as normas que incluem a forma como os partidos darão publicidade tanto das receitas quanto das despesas eleitorais.

As mudanças democráticas e do sistema político do país a partir de 1988 resultaram na reconstituição e evolução de novas regras eleitorais. Isso não é diferente para normas de financiamento eleitoral que se desenvolvem a partir dos acontecimentos políticos do país. Analisando temporalmente todas as alterações da regulação de financiamento, é possível dividir o período pós-1988 em três grandes fases: i) o período pré-regulação do financiamento (1988 - 1993); ii) o período de ouro do financiamento empresarial (1993 - 2015); iii) o período dos fundos públicos (2016 - atualidade). As mudanças de cada um desses períodos serão abordadas de acordo com as três categorias de regras de financiamento eleitoral. O foco aqui serão as eleições gerais e presidenciais, que funcionam como grandes marcos das mudanças das regras de financiamento.

### *Período pré-regulação do financiamento (1988 - 1993)*

A redemocratização e a Constituição Federal de 1988 reinseriram as eleições diretas no centro da política brasileira. A nova carta magna trouxe alguns elementos ligados ao financiamento eleitoral. Ela prevê a vedação de recebimento por partidos de recursos de governos ou entidades estrangeiras. Também está na constituição a prestação de contas à Justiça Eleitoral e o acesso ao fundo partidário.

A eleição presidencial de 1989, a primeira disputada após a promulgação da nova constituição, teve características muito próprias: foi uma eleição solteira, isso quer dizer que se votou apenas para presidente do país. Esta eleição foi regulada pela Lei n.7.773 de 1989 que disciplinou diversos aspectos, como registro de candidaturas, coligações, uso de rádio e televisão, entre outros. No entanto, nessa legislação não há referências a questões de financiamento eleitoral. Da mesma forma, não faz menções relativas a forma de arrecadação, de despesas e tampouco de prestação de contas. Como tratava-se da primeira eleição após a promulgação da nova Constituição, os aspectos relacionados ao financiamento de campanha acabaram escanteados.

A primeira eleição presidencial não passou sem sobressaltos. O escândalo político envolvendo o então presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) e o seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, gerou profundas reações. Ainda naquele momento imperava a interpretação dada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 (Lei n.5.682 de 1971) que estabelecia como ilícitos<sup>10</sup> recursos provenientes de empresas com finalidade lucrativa. Segundo apuração da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) o chamado “Esquema PC” teria começado ainda na campanha eleitoral e perdurado até o fim do governo Collor.

A CPMI investigou não só irregularidades da campanha de Collor, mas também denúncias de corrupção, realizou uma série de recomendações a serem incorporadas pela legislação eleitoral. As três principais alterações pós-escândalos da campanha de Collor foram: (1) a legalização das doações de empresas, (2) o aumento de fundos públicos e (3) regras mais rigorosas para a transparência do financiamento eleitoral (Speck, 2016). O relatório da CPMI do caso Collor introduziu a questão da indefinição do abuso de poder econômico nas campanhas e o que isso significaria na prática.

O pouco ordenamento relacionado a questões de financiamento observados na eleição de 1989 revelou o baixo grau de amadurecimento a respeito desse assunto à época. As denúncias de irregularidades no pleito de 1989 e as investigações da CPMI resultaram numa maior reflexão sobre o papel do dinheiro nas campanhas e na política. O escândalo envolvendo o presidente Collor mudou a forma como o financiamento eleitoral é visto no Brasil e abriu caminho para a formulação de novas regras para a eleição de 1994, iniciando um novo período no que tange o financiamento partidário e eleitoral no país.

### *O Período de Ouro do Financiamento Empresarial (1993-2015)*

As eleições gerais de 1994 foram regidas pela Lei n.8.713 de 1993 que mudou o arcabouço das regras de financiamento eleitoral. Diferente da omissão registrada na legislação que regulamentou o pleito de 1989, esta lei possui toda uma seção destinada a arrecadação e aplicação dos recursos nas campanhas eleitorais. E inova ao ser a primeira regulação que entende o financiamento eleitoral de forma ampla, abarcando aspectos de arrecadação, aplicação e prestação de contas.

Em relação à arrecadação, uma das principais mudanças trazidas pela legislação de 1993 é a previsão de recebimento de recursos não só dos Fundos Partidários, mas também de doações de pessoas físicas e jurídicas, como sugerido pela CPMI do caso Collor. Além disso, é previsto uma série de vedações ao recebimento de recursos de origens públicas, estrangeiras, de classe ou sindical, entre outros. Há também regramento de limites para doações de pessoas físicas, jurídicas e de autofinanciamento.

Do ponto de vista da aplicação de recursos, estabelece o que são considerados gastos eleitorais e define a existência de limites em relação a eles. No entanto, a definição de limites é um tanto frouxa, pois é feita pelos próprios órgãos de direção partidários. Já sobre a prestação de contas, a legislação dispõe que ela deve ser feita seguindo os princípios fundamentais da contabilidade e estabelece prazos para o envio à Justiça Eleitoral das contas das campanhas. Há ainda a previsão de sanções e de processos para o tratamento da prestação de contas.

As mudanças de 1993, ainda muito impactadas pelo caso Collor, são a base para a regulação eleitoral que se seguiu. A Lei dos Partidos Políticos de 1995 (Lei n.9.096) seguiu a tradição da vedação de doação de recursos. Só com

a da Lei das Eleições, em 1997, que se consolida o regramento eleitoral, dado que anteriormente havia uma lei para cada eleição. A Lei das Eleições conta com uma seção específica sobre a arrecadação e aplicação de recursos financeiros para campanhas, e repete o que foi previsto na legislação que regulamentou o pleito de 1994 a respeito da arrecadação de recursos: limitação de doações de pessoas físicas, jurídicas e de autofinanciamento e as mesmas vedações anteriores.

Do ponto de vista da aplicação, a Lei das Eleições segue também linha muito similar ao que foi previsto na Lei n.8.713. A definição do que são gastos eleitorais apresenta algumas inovações, tal como a possibilidade de aplicar dinheiro na criação de sítios na internet. Os dispositivos sobre limites de gastos desaparecem na Lei n.9.504, sendo somente responsabilidade dos partidos e coligações comunicar à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que terão por candidatura no momento do registro. Neste arranjo há pouco ou nenhum controle sobre o custo máximo das campanhas eleitorais.

As principais mudanças no regramento sobre financiamento se encontram na seção dedicada à prestação de contas. A Lei das Eleições de 1997 é mais detalhista a respeito de como partidos e candidatos devem prestar contas, há definição de prazos e processos.

A Lei dos Partidos Políticos de 1995 e a Lei das Eleições de 1997 são dois marcos da consolidação das regras que regem as eleições no Brasil. O que se observa a seguir são alterações incrementais e graduais no ordenamento estabelecido. Isso não quer dizer que não haja inovações, porém elas são menos profundas e estruturais.

Apesar dos avanços na legislação em relação à prestação de contas, os dados de receitas e gastos continuaram sendo entregues em papel, e guardados em instâncias inferiores da Justiça Eleitoral nos primeiros anos após a aprovação da nova Lei (Speck, 2016). Na eleição de 2002, o TSE deliberou sobre a publicidade dos dados, dando a possibilidade de qualquer interessado obter informações sobre bens e prestação de contas ao criar um sistema eletrônico para esse fim. Esta é uma mudança de processo importante para o entendimento do papel do dinheiro nas eleições, porém não alterou as campanhas de forma estrutural.

Em 2006, temos uma nova leva de mudanças na Lei das Eleições. Do ponto de vista da arrecadação, é ampliado o rol de organizações vedadas a doarem para candidatos e partidos. A Lei n.11.300 de 2006 proíbe entidades beneficentes e religiosas, além de organizações da sociedade civil e de interesse público a destinarem recursos nas eleições. Já em relação à aplicação de recursos, essa norma inclui como gasto eleitoral as despesas com transporte ou deslocamento de candidato e pessoal, realização de comícios ou eventos de promoção de candidaturas e a produção de jingles, vinhetas e slogans. No entanto, a legislação revoga a possibilidade de produção ou patrocínio de espetáculos, o pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos e a confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes da campanha.

No que tange a prestação de contas, as mudanças de 2006 foram mais tímidas. A única inovação é a responsabilidade solidária do candidato sobre a veracidade das informações financeiras e contábeis enviadas à Justiça Eleitoral. O espírito das mudanças de 2006 vão no sentido de tentar baratear as eleições, ao impedir uma série de atos eleitorais como showmícios, distribuição de brindes, entre outros. Todavia, esse objetivo não foi alcançado já que os gastos de campanha seguem aumentando a cada eleição (Avelino et al., 2019).

As mudanças para a eleição seguinte foram pontuais, indicando a consolidação do sistema. Em 2009, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.12.034 que realizou pequenas modificações na Lei das Eleições. Do ponto de vista de arrecadação, foi vedada o uso de recursos provenientes de entidades esportivas. Também foram alteradas as regras sobre doações de pessoas físicas, com o objetivo de melhor identificar os indivíduos responsáveis pelos recursos. Já em relação à prestação de contas, em 2009 foram definidas sanções aos partidos relativas à desaprovação de contas. Não se observaram mudanças sobre a aplicação de recursos.

Assim como para a eleição de 2010, o pleito de 2014 sofreu poucas alterações do ponto de vista de financiamento de campanhas. A Lei n.12.891 de 2013 alterou as regras de doações estimáveis, com a exigência da entrega de recibos sobre tais recursos. Do ponto de vista da aplicação dos recursos arrecadados, a Lei de 2013 mudou normas sobre confecção de materiais impressos de forma pontual. Em relação à prestação de contas, foram dispensadas de comprovação a cessão de bens móveis, limitada ao valor de 4 mil reais.

O modelo que se iniciou em 1993, ganha corpo e institucionalidade em 1997 e chegou ao seu ápice em 2014. A eleição geral de 2014 foi marcada pelo uso intensivo de dinheiro empresarial. Mancuso, Horochovski e Camargo (2018) mostram que cerca de 73% dos recursos empregados nas campanhas são provenientes de empresas. A predominância de recursos de grandes corporações, somada aos escândalos em debate trazidos pela investigação da Lava-Jato causaram um verdadeiro terremoto no debate sobre financiamento eleitoral. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal analisou em 2015 na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650, e decidiu, por 8 votos a 3, pela proibição das doações empresariais para campanhas eleitorais, pondo um ponto final no modelo até então vigente.

### *O Período dos Fundos Públicos (2016 - atualidade)*

O fim do financiamento empresarial nas campanhas é a maior mudança no sistema de financiamento eleitoral desde 1993. É notável que novamente a participação das empresas no processo eleitoral é ponto central para uma ruptura na forma de se arrecadar, gastar e prestar contas nas eleições. A mudança causada pela proibição de recursos de empresas trouxe diversas reações do mundo político.

A primeira reação veio semanas depois com a aprovação da minirreforma eleitoral de 2015. A Lei n.13.165 de 2015 diz ao que veio logo em seu preâmbulo:

bulo: reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos e incentivar a participação feminina. A grande inovação da legislação foi o estabelecimento de limites de gastos de campanha definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral e não pelos próprios partidos como era anteriormente. Do ponto de vista de arrecadação, há poucas mudanças, uma vez que as tentativas de restabelecer a doação empresarial fracassaram no senado. As alterações são relacionadas ao limite de doações de pessoas físicas e a liberação do uso irrestrito de recursos próprios, que pode ser empregado até o limite de gastos estabelecidos pela Lei. Já em relação à prestação de contas, há grandes avanços. A Lei prevê que os candidatos, partidos e coligações devem divulgar em sítio na internet criado pela Justiça Eleitoral divulgar em até 72 horas os recursos em dinheiro recebidos para o financiamento. Também é prevista a divulgação de relatório até 15 de setembro discriminando transferências do Fundo Partidário, bem como os gastos eleitorais. Essa alteração somada ao limite de gastos e o fim do financiamento empresarial são as principais mudanças de 2015.

Entretanto, restou um ponto ainda em aberto: como seriam financiadas as campanhas a partir das novas regras. Ainda que este artigo foque as eleições gerais, uma disputa merece maior atenção para o entendimento sobre financiamento eleitoral: as eleições municipais de 2016. Esse foi o primeiro pleito sem financiamento empresarial e representou uma importante transição, pois ainda não havia sido criado mecanismos de fundos públicos. O resultado é uma eleição com uma quantidade muito inferior de recursos financeiros. Conforme mostram Reis e Eduardo (2019), o volume de dinheiro nas campanhas para prefeitos caiu pela metade, enquanto a redução do montante empregado na disputa para vereadores se reduziu 36% em relação à eleição de 2012. A classe política ainda não havia encontrado forma de substituir o financiamento empresarial e essa era uma questão importante para a próxima eleição geral.

A nova espinha dorsal do financiamento eleitoral nasceu em 2017 com a Lei n.13.487, quando foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Os recursos do FEFC são distribuídos para os partidos políticos, seguindo principalmente a proporção de votos recebidos por eles na última eleição geral para a Câmara dos Deputados e da proporção de representantes na Câmara e Senado. Também do ponto de vista de arrecadação, essa lei apresenta outra inovação: a possibilidade de se obter doações via campanhas de financiamento coletivos, também conhecidos como *crowdfunding* ou “vaquinhas eleitorais”, que podem ser iniciadas antes mesmo do período oficial de campanha.

Em relação a aplicação dos recursos, a Lei de n.13.487 traz algumas inovações. É a primeira que dispõe sobre despesas com campanhas online, incluindo como gasto os custos com a criação e inclusão de sítios na internet e com o impulsionamento digital de conteúdos contratados. Também foi definido o limite de 20% do total do gasto de campanha para o aluguel de veículos automotores e deixou de se considerar como despesas eleitorais combustível do

veículo do candidato, alimentação e hospedagem próprio e uso de linhas telefônicas próprias.

A reforma de 2017 mudou pouco o ordenamento sobre a prestação de contas. A maior mudança é relacionada a liberação de prestação de contas sobre a cessão de automóvel de propriedade do candidato, do cônjuge e parentes para o uso pessoal.

As mudanças da reforma de 2017 sedimentam as alterações iniciadas em 2015 e solidifica o novo modelo de financiamento eleitoral baseado no tripé: limite de gastos, financiamento público e prestação de contas *online*. A partir dessa reforma, o debate passa a ser predominantemente sobre as regras que regem e disciplinam o FEFC.

A primeira disputa envolvendo o FEFC se deu ainda antes da eleição de 2018: A Resolução do TSE número 23.575, de junho de 2018, estabeleceu que os partidos políticos deveriam destinar ao financiamento das campanhas femininas o mínimo de 30% dos recursos do FEFC e do Fundo Partidário que fossem destinados ao financiamento de campanhas. Esta decisão muda a forma e a estratégia de diversos partidos, que não estavam preparados para atender a esta disposição.

O FEFC alterou de forma central o jogo político. Candidatos e partidos passam a usar o novo fundo como moeda em negociações de trocas partidárias e na construção de alianças. O uso do fundo ou não também passa a ser considerado parte do programa político de alguns partidos. As eleições subsequentes à criação do FEFC foram majoritariamente financiadas por recursos públicos (Avelino et al., 2019).

Inicialmente não era prevista a devolução do fundo, porém a Lei n.13.877/2019 criou essa previsão. Essa medida é instituída em resposta ao anseio de algumas legendas de não usarem os recursos do fundo, mas que não gostariam de ver sua cota redistribuída entre as demais legendas. A Lei n.13.877 também estabeleceu ressalvas na distribuição do FEFC em relação a troca de partidos por parlamentares. Por fim, a Lei n.13.878/2019 tornou mais claras as regras para atualização dos limites de gastos de campanha e determinou que os candidatos só poderão usar recursos próprios em até 10% do limite total de gastos previstos para o cargo em que irá concorrer.

As Emendas Constitucional 111 de 2021 e 117 de 2022 impuseram mudanças significativas no regramento do financiamento eleitoral. A EC 111 estabeleceu que para fins de distribuição do FEFC e do Fundo Partidário, os votos dados a candidatas mulheres ou candidatos negros para a Câmara dos Deputados, nas eleições realizadas de 2022 a 2030, serão contados em dobro. Já a EC 117 anistiu os partidos que não cumpriram a cota do FEFC para mulheres em 2018 e constitucionalizou a obrigatoriedade de distribuição de 30% dos fundos públicos para mulheres. Além disso, o TSE definiu que a distribuição desses fundos deveria seguir a proporção observada do perfil racial dos candidatos re-

gistrados por cada legenda. Há ainda mudanças menores relacionadas à novas formas de pagamento como o PIX que são alvo de regulação infralegal dada pela Justiça Eleitoral.

### *Considerações sobre as reformas no financiamento*

O pleito de 2022 será a segunda eleição geral a contar com o FEFC e a predominância do financiamento público. As mudanças recentes aqui descritas mostram a evolução do processo eleitoral brasileiro no que tange ao financiamento eleitoral. O debate que até 2015 foi muito centrado na figura das doações empresariais agora se volta para as formas de alocação e tamanho do Fundo Especial de Financiamento Eleitoral. Não se espera que o sistema pare de sofrer alterações e ajustes.

O Quadro 3 apresenta um resumo das principais mudanças do sistema de financiamento eleitoral.

Quadro 3 – Resumo das principais mudanças no sistema de financiamento eleitoral no Brasil

<b>Períodos</b>	<b>Arrecadação de recursos</b>	<b>Aplicação de recursos</b>	<b>Prestação de contas</b>
Período Pré-Regulação do Financiamento (1988 - 1993)	Majoritariamente privada	Sem regulação	Sem regulação
Período de Ouro do Financiamento Empresarial (1993 - 2015)	Majoritariamente privada	Pouco regulado, com apenas definições do que são considerados gastos eleitorais	Obrigatoriedade da prestação de contas. Desde 2002 em sistema online.
Período dos Fundos Públicos (2016 - atualidade)	Majoritariamente pública	Regulado, com definições de gastos e de limites para as candidaturas	Obrigatoriedade da prestação de contas online com informações atualizadas em até 72 horas

*Fonte:* Elaboração dos autores.

Em resumo, o Brasil de 1988 até 2014 adotou um sistema eleitoral majoritariamente financiado por recursos privados e, a partir da eleição de 2016, passou a ter preponderantemente fundos públicos. As regras sobre gastos eram praticamente inexistentes até 1993, quanto se definia apenas o que era passível de ser financiado. Após 2016, temos regras mais estritas com limites claros de gastos nas campanhas. Por fim, observa-se um sistema que consistentemente aperfeiçoou os mecanismos de controle e de prestação de contas.

As mudanças analisadas nas regras de financiamento eleitoral não são reformas que afetam o caráter do sistema político. As eleições em todo o período continuaram sendo diretas, em um sistema presidencialista e federal com representação proporcional de lista aberta. No entanto, as reformas no sistema de

financiamento mudaram o contexto na qual tal disputa se encontra. Há diversos comportamentos estratégicos que são alterados por parte dos candidatos por conta dessas mudanças. A evolução do financiamento eleitoral brasileiro mostra a importância do dinheiro nas eleições.

### **Considerações finais**

As reformas eleitorais são reflexos do amadurecimento do sistema político brasileiro após a Constituição de 1988. As alterações seguem a dinâmica do debate político e são reflexo de seu contexto. Observamos desde a promulgação da Carta Magna de 1988, o período de maior estabilidade democrática no país. Não temos no período grandes alterações na estrutura das eleições que são diretas, os estados são os distritos eleitorais e com representação proporcional de lista aberta para a Câmara dos Deputados e legislativos subnacionais. As reformas que ocorreram desde 1988 também não alteraram a abrangência do eleitorado, sendo o sufrágio universal.

No entanto, temos alterações nas especificações nas regras que impactam na distribuição e alocação das cadeiras nas eleições proporcionais. Essas alterações, a princípio, foram concentradas nas Leis n.9.096 e 9.504, que tinham por objetivo regulamentar a atividade dos partidos políticos no novo contexto democrático e padronizar a regulamentação das eleições, findando a necessidade de, a cada eleição, se aprovar uma legislação específica. Após a declaração de inconstitucionalidade da cláusula de barreira prevista na Lei n.9.096 foi necessário entender como o sistema operaria sobre as novas condições e então apresentar as respostas necessárias para mitigar a excessiva fragmentação estimulada por uma legislação idealizada para operar em outro contexto.

Em relação a outro segundo aspecto analisado nesse artigo, o financiamento eleitoral e partidário, observamos mudanças mais profundas no período. Temos um sistema que em 1988 era pouco transparente e regulado. O financiamento eleitoral passa por três fases: no início da atual experiência democrática o financiamento empresarial não era permitido, depois esta modalidade se torna majoritária para na sequência ser banida novamente. Desde 2017, as campanhas são majoritariamente financiadas por recursos públicos. Já os gastos que eram livres passam a ser gradualmente controlados, até a imposição de um teto de despesas. Todas estas mudanças denotam a evolução do sistema eleitoral brasileiro. Hoje o debate sobre o financiamento é muito mais sobre a forma de alocação dos fundos públicos do que qualquer outro ponto. É sobre esse cenário que serão discutidas as próximas mudanças.

Não imaginamos que as alterações do sistema político brasileiro se encerrarão. É muito que as próximas legislaturas sigam buscando aperfeiçoar a legislação e incrementar a legislação eleitoral. Isso é natural da democracia. É importante estar atento a tais mudanças para que o sistema evolua de forma a consolidar os ganhos da democracia.

## Notas

- 1 Para compreender a classificação dos autores de acordo com a amplitude das reformas ver Leyenaar: Hazan (2011, p.497). E para uma revisão sistematizada da literatura sobre reformas eleitorais ver a dissertação de mestrado de Vitor Pimenta Gomes de Souza, defendida em julho de 2022 no programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná.
- 2 Por exemplo, a Lei n.7.773 que rege a eleição de 1989; a Lei n.8.214 que rege a eleição de 1992, a Lei n.8.713 que rege a eleição de 1994, e a Lei n.9.100, que rege a eleição de 1996.
- 3 Art. 106, Parágrafo Único do Código Eleitoral (Lei n.4.737), que foi revogado pela Lei 9.504 de 1997.
- 4 Art 8º Parágrafo 1º da Lei n.8.713
- 5 Quociente Partidário (QP): Votos recebidos pelo partido divididos pelo Quociente Eleitoral (QE). Desconsidera-se a fração. QE: total de votos válidos divididos pela Magnitude do Distrito. Frações menores ou iguais a meio são arredondadas para baixo, frações superiores a meio são arredondadas para cima.
- 6 Art 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias.
- 7 Para saber mais consultar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ADI 1351 e ADI 1354.
- 8 A Emenda Constitucional 97 altera o parágrafo 3º do Art. 17 da Constituição Federal de 1988, que passa a ter a seguinte redação: § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.
- 9 Disponível em <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/10/10/mudanca-na-legislacao-facilita-a-eleicao-de-partidos-pequenos-1.ghtml>>. Acesso em: 2 set. 2022.
- 10 Art. 91. “É vedado aos Partidos: [...] IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical”.

## Referências

- AVELINO, G. et al. *Os custos da campanha eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas; Fundação Brava, 2019.
- JACOBS, K.; LEYENAAR, M. A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform. *West European Politics*, v.34 n.3, p.495-513, 2011. doi: 10.1080/01402382.2011.555977.
- LEYENAAR, M.; HAZAN, R. Y. Reconceptualising Electoral Reform. *West European Politics*, v.34, n.3, p.437-455, 2011. doi:10.1080/01402382.2011.555974.

LIMONGI, F. Reforma política: o longo debate. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v.3, n.4, p.15-26, jan./jun. 2015.

MANCUSO, W. P.; HOROCHOVSKI, R. R.; CAMARGO, N. F. Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p.9-36, 2018.

MESQUITA, L.; CAMPOS, G. Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018. *Cadernos Adenauer XIX*, n.1, abril 2019. Disponível em: <[https://www.kas.de/documents/265553/19294631/KA+cad2019\\_1+web.pdf/755e7234-7d05-9f16-55e2-0f105a76b7d2?t=1657566365872](https://www.kas.de/documents/265553/19294631/KA+cad2019_1+web.pdf/755e7234-7d05-9f16-55e2-0f105a76b7d2?t=1657566365872)>.

RAHAT, G. The Politics of Electoral Reform: The State of Research. *Journal of Elections. Public Opinion and Parties*, v.21, n.4, p.523-43, 2011. doi: 10.1080/17457289.2011.609618.

REIS, B. P. W.; EDUARDO, F. L. A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016. *Boletim de Análise Político Institucional*, n.21, p.67-76, 2019. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/191021\\_bapi\\_21\\_artigo\\_6.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/191021_bapi_21_artigo_6.pdf)>.

RICCI, P.; SILVA, G. P. da. O Código Eleitoral de 1932 e a invenção da proporcional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. Anais eletrônicos [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2016. p. 1-19.

ROCHA, M. M. da; SILVA, R. G. da. A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). *Revista Brasileira de Ciência Política* [online], n.16, p.213-46, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-335220151609>>.

SOUZA, V. P. G. de, Causas de uma reforma eleitoral: uma revisão de escopo da literatura. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Defesa : Curitiba, 27/07/2022. Disponível online <https://hdl.handle.net/1884/78591>.

SPECK, B. W. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.) *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Brasília: PNUD, 2007. p.153-8.

\_\_\_\_\_. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. *Revista de Estudios Brasileños*, v.3, n.4, p.125-35, 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4404>>.

*RESUMO* – É comum no Brasil observar discussões sobre reformas eleitorais. Tal debate é natural em qualquer democracia e faz parte do processo de evolução do sistema político. Desde 1988, o sistema eleitoral brasileiro já se alterou de forma relevante, com grandes consequências para a disputa política. Neste artigo, discutem-se o conceito de reformas eleitorais e as alterações sob dois aspectos importantes da competição eleitoral: o sistema de alocação proporcional e as regras de financiamento de campanha. As mudanças recentes demonstram não mudanças centrais do próprio sistema político, mas alterações incrementais fruto do contexto nas quais estiveram inseridas.

*PALAVRAS-CHAVE:* Reforma eleitoral, Sistema proporcional, Financiamento eleitoral, Partidos políticos, Eleições.

*ABSTRACT* – One often observes in Brazil discussions about electoral reforms. This debate is natural in any democracy and part of the process of evolution of the political system. Since 1988, the Brazilian electoral system has changed significantly, with major consequences for political disputes. This article discusses the concept of electoral reforms and the changes in two important aspects of the electoral contest: the proportional allocation system and campaign funding rules. Recent changes demonstrate no central changes occurred in the political system itself, but only incremental changes derived from their context.

*KEYWORDS:* Electoral reform, Proportional representation system, Electoral funding, Political parties, Elections.

*Arthur Fisch* é doutor em Administração Pública e Governos pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp-FGV) e pesquisador do Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp-FGV). @ – atrfisch@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0002-6103-1084>.

*Lara Mesquita* é doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), pesquisadora do Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp-FGV) e da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP-FGV). @ – laramesquita@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0003-2645-5137>.

Recebido em 5.9.2022 e aceito em 16.9.2022.

<sup>1</sup> Fundação Getúlio Vargas, Centro de Política e Economia do Setor Público, São Paulo, Brasil.

