



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**Programa de Pós Graduação em Ciência Política**  
Rodovia Washington Luis, Km 235 – Caixa Postal 676.  
Fones: (16) 3351-8415  
CEP: 13.565-905 – São Carlos – SP – Brasil  
E-mail: ppgpol@ufscar.br

**NATHÁLIA LETÍCIA DE PINA SILVA**

**FINANCIAMENTO ELEITORAL: disputas e estratégias em torno da votação e aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC)**

NATHÁLIA LETÍCIA DE PINA SILVA

**FINANCIAMENTO ELEITORAL: disputas e estratégias em torno da votação e aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC)**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar), como requisito para obtenção do título de Mestre.**

**Linha de pesquisa:** Instituições, Organizações e Comportamento Político.

**Orientadora:** Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

Financiamento: CAPES



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**Centro de Educação e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

---

---

**Folha de Aprovação**

---

---

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Nathália Letícia de Pina Silva, realizada em 13/10/2021.

**Comissão Julgadora:**

Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy (UFSCar)

Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso (USP)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

*Ao meu bisavô João Manoel de Pina e ao meu avô José Manoel de Pina que, com simplicidade e sabedoria, ensinaram-me que a educação é o caminho para a transformação.*

## AGRADECIMENTOS

Devo dizer que escrever o texto que apresento foi um tanto difícil em um contexto de tantas incertezas, mas durante os percalços pude contar com o auxílio e a compreensão de pessoas e instituições que foram essenciais para seguir e concluir esta etapa.

Em primeiro lugar agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), instituição de fomento que forneceu suporte financeiro a esta pesquisa.

Gostaria de agradecer também à UFSCar e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol/UFSCar) pela oportunidade de acesso ao ensino de qualidade.

Agradeço imensamente à professora Maria Teresa Miceli Kerbauy, minha orientadora, por todo apoio, dedicação e conhecimento compartilhado. A professora Teresa é parte essencial de minha trajetória universitária, sobretudo na pós-graduação. Seus conselhos, rigor e prontidão foram fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Agradeço ao professor Wagner Pralon Mancuso, da Universidade de São Paulo (USP), e à professora Maria do Socorro Sousa Braga, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), pelo olhar crítico e atento e pelas valiosas contribuições durante as bancas de qualificação e defesa. Foi uma honra poder contar com esses nomes que tanto contribuem com a Ciência Política.

Agradeço também às professoras Vera Cepêda (UFSCar), Simone Diniz (UFSCar) e Lucy Oliveira (UFSCar) com quem tanto aprendi durante as disciplinas cursadas e em conversas extraclases, são verdadeiros exemplos do rigor acadêmico aliado à amabilidade e empatia. Aos professores Gabriel Avila Casalecchi (UFSCar) e Pedro Floriano Ribeiro (UFSCar), docentes com quem tive a oportunidade de aprender e conviver durante o curso de Mestrado, e aos demais professores e funcionários do PPGPol.

Meu eterno agradecimento à professora Karina Lilia Pasquariello Mariano (Unesp), por quem tenho enorme carinho e admiração, por compartilhar todo seu conhecimento sobre a prática metodológica e investigativa e, sobretudo, agradeço pelas oportunidades oferecidas e pela confiança em mim depositada.

Ao professor João Carlos Soares Zuin pelos (Unesp) pelos ensinamentos teóricos e conselhos valiosos.

Agradeço aos meus pais, Nilce e Jaime, que sempre estiveram ao meu lado fornecendo todo o suporte necessário para que pudesse prosseguir com minha caminhada. Agradeço ao apoio incondicional, aos conselhos preciosos e ao amor de minha irmã Gabriela. Sua doçura, sensibilidade e alegria deixam os meus dias mais leves e esperançosos.

Agradeço também à minha avó Terezinha por todo cuidado, carinho e dedicação. Sua força e energia são inspiradoras.

Agradeço aos meus tios e primos, especialmente à minha prima/ irmã Suzane com quem tenho o prazer de compartilhar a vida.

Agradeço especialmente ao Tailon por todo apoio, prontidão e companheirismo. O Tailon acompanhou todo o processo desta pesquisa, sobretudo os momentos de ansiedade, e com amor e paciência me mostrou a importância de ser forte e persistir no que acredito.

Agradeço aos amigos Tomy, Pierina, Maiara, Sidnei, Fernando, Juliana (Li Jia Yi) e Lucas pelo companheirismo, estímulo e conversas cotidianas (das teóricas às mais banais). Vocês tornaram a minha vida mais leve e alegre.

Agradeço à Geise pelo carinho e amizade. A Geise é uma pessoa que transborda amor e faz questão de estar presente mesmo que longe, sou grata por compartilhar de sua amizade.

Agradeço ao Guilherme Bemerguy, à Geovânia Toscano e ao Richard Leão pelo incentivo, leituras atentas ao projeto e grande apoio.

Por fim, agradeço aos colegas da associação Jovens Pesquisadores [no Bairro] pela confiança e pela oportunidade de aprender e compartilhar sobre cultura e política.

## RESUMO

A pesquisa que se apresenta tem por objetivo compreender os incentivos que definiram as estratégias para votação e distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. O objetivo geral da pesquisa consistiu em analisar o processo de votação para implementação Fundo Eleitoral e as estratégias partidárias para sua distribuição nas eleições gerais de 2018. Discutida em um cenário político de fortes abalos institucionais e ausência de uma fonte densa de recursos para o financiamento das campanhas eleitorais que se aproximavam, procuramos compreender se 1) o volume de recursos para cada partido político determinou a votação dos parlamentares; e se 2) a disputa por cargos majoritários se concentrou em partidos com maior captação de recursos do FEFC. Buscamos, dessa forma, responder à seguinte pergunta: Quais incentivos definiram as estratégias para votação e distribuição do FEFC? Os objetivos específicos que orientam esta pesquisa consistem em: 1) Identificar as mudanças na Lei nº 9.504/97 que afetaram o processo eleitoral de 2018, sobretudo no que se refere aos artigos que tratam do financiamento de campanhas; 2) analisar as disputas políticas em ambas as Câmaras Nacionais em torno da votação para a criação do FEFC; 3) compreender em que medida as alterações impactaram as estratégias de distribuição de recursos partidários; 4) analisar a prestação de contas de partidos que tiveram candidatos ao pleito de 2018. Para isto, propomos uma análise comparativa, aliada à abordagem do neo-institucionalismo da escolha racional para investigar as motivações e a reorganização dos partidos políticos nesse processo eleitoral. Além disso, realizaremos uma análise qualitativa dos discursos de votação do projeto que culminou na Lei nº 13.487/2017 e análise quantitativa das prestações de contas (despesas) partidárias no pleito eleitoral de 2018.

Palavras – chave: **Reforma Eleitoral. Financiamento Público. Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Estratégias Partidárias.**

## ABSTRACT

The present research aims to understand the incentives that defined the voting and distribution strategies of the Special Fund for Campaign Financing. The general objective of the research was to analyze the voting process for implementing the Electoral Fund and the party strategies for its distribution in the 2018 general elections. electoral campaigns that were approaching, we tried to understand if 1) the volume of resources for each political party determined the vote of parliamentarians; and whether 2) the dispute for majority positions was concentrated in parties with the greatest funding from the FEFC. In this way, we seek to answer the following question: What incentives defined the FEFC voting and distribution strategies? The specific objectives that guide this research consist of: 1) Identifying the changes in Law No. 9,504/97 that affected the 2018 electoral process, especially with regard to articles dealing with campaign financing; 2) analyze the political disputes in both National Chambers around the vote for the creation of the FEFC; 3) understand to what extent the changes impacted party resource distribution strategies; 4) analyze the accountability of parties that had candidates for the 2018 election. For this, we propose a comparative analysis, combined with the rational choice neo-institutionalism approach to investigate the motivations and reorganization of political parties in this electoral process. In addition, we will carry out a qualitative analysis of the voting speeches of the project that culminated in Law No. 13.487/2017 and a quantitative analysis of the party's accountability (expenses) in the 2018 election.

**Keywords: Electoral Reform. Public Financing. Special Campaign Financing Fund. Party Strategies.**



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>FEFC</b>	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
<b>DEM</b>	Democratas
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MDB</b>	Movimento Democrático Brasileiro
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil
<b>PCdoB</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda Constitucional
<b>PHS</b>	Partido Humanista da Solidariedade
<b>PL</b>	Partido Liberal
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PP</b>	Progressistas
<b>PROS</b>	Partido Republicano da Ordem Social
<b>PRP</b>	Partido Republicano Progressista
<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro
<b>PSC</b>	Partido Social Cristão
<b>PSL</b>	Partido Social Liberal
<b>PSOL</b>	Partido Socialismo e Liberdade
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>PSD</b>	Partido Social Democrático
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PV</b>	Partido Verde
<b>REDE</b>	Rede Sustentabilidade
<b>SD</b>	Solidariedade
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TSE</b>	Tribunal Superior Eleitoral
<b>UF</b>	Unidade Federativa

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1: Síntese dos argumentos favoráveis e contrários ao projeto substitutivo ao PL nº 206/2017 no Senado Federal

QUADRO 2: Síntese dos argumentos favoráveis e contrários ao PL nº 8.703/2017, na Câmara dos Deputados

QUADRO 3: Critérios partidários para distribuição dos recursos do FEFC

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1: Votação do requerimento de preferência ao projeto substitutivo (Emenda nº 20) ao PL nº206/2017 - Senado Federal

TEBELA 2: Votação do projeto substitutivo (Emenda nº 20) por regiões

TABELA 3: Votação do requerimento para votação nominal do projeto substitutivo (Emenda nº 20) ao PL nº206/2017 - Senado Federal

TABELA 4: Orientação de bancada para votação do PL nº 8.703/2017 - Câmara dos Deputados

TABELA 5: Votação do Destaque nº5 apresentado pelo deputado Diego Garcia (PHS)

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1: Relação entre os valores monetários distribuídos aos partidos políticos pelo FEFC e os votos favoráveis à sua implementação

GRÁFICO 2: Total gasto com candidaturas nas eleições gerais de 2018 por partidos

GRÁFICO 3: Distribuição dos recursos partidários por cargo

## Sumário

1. INTRODUÇÃO E METODOLOGIA	13
1.1. OBJETIVOS E HIPÓTESES	17
1.2. METODOLOGIA	18
1.2.1. Material, dados e documentos da análise	18
1.2.2. Modelo de análise	18
2. REFORMA POLÍTICA E FINANCIAMENTO ELEITORAL	22
2.1. Reforma política: Do conceito ao consenso	22
2.2. O processo de reformas eleitorais e o percurso ao atual modelo de financiamento misto de campanhas	25
2.3. Financiamento eleitoral: a relação entre dinheiro, política e competição democrática	32
3. ENTRE FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS: A DINÂMICA DE VOTAÇÃO DA LEI 13.487/2017	35
3.1. Argumentação e contra argumentação no Senado Federal	37
3.2. Argumentação e contra argumentação na Câmara dos Deputados	54
4. FINANCIAMENTO ELEITORAL E AS ELEIÇÕES DE 2018	73
4.1. Financiamento público e estratégias partidárias nas eleições gerais de 2018	74
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
6. REFERÊNCIAS	90
ANEXO A- DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS AOS PARTIDOS POLÍTICOS	95

## 1. INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

O vínculo entre dinheiro e eleições em nosso país é longínquo e tem suas raízes na apropriação do Estado por uma elite econômica que tem trânsito contínuo nas relações governamentais brasileiras (CARAZZA, 2018). Tal condição deixa em evidência tanto a forma como se desenvolveram as relações de poder, sustentáculo das instituições políticas brasileiras, como também a manutenção de desigualdades socioeconômicas. Isto porque as quantias que circulavam nos períodos eleitorais eram extremamente elevadas, principalmente em eleições nacionais, e muitas vezes oriundas de contribuições generosas de corporações ligadas a setores fortemente impactados pela intervenção ou regulação governamental (setor financeiro, de construção e industrial) (SAMUELS, 2007). Em contraposição, o número de contribuições efetuadas por indivíduos era muito menor.

Em pesquisa realizada por Samuels (2007), esses poucos doadores restringiam-se muitas vezes a indivíduos que possuíam relação familiar direta com o candidato. A realidade do financiamento eleitoral é que apenas uma pequena parcela da sociedade tem condições de participar do processo eleitoral. Com valores que alcançam a casa dos bilhões, as eleições brasileiras tornaram-se verdadeiras fontes de investimento para grandes empresas dos setores de bens e serviços (SAMUELS, 2007).

Quer sejam pessoas físicas ou jurídicas, os atores que contribuem estão concentrados nos estratos econômicos mais elevados, e são estes que influenciam o processo político no país. No limite, esse longo modelo de governabilidade reproduz uma estrutura societária desigual e influencia diretamente a formulação e implementação de políticas públicas que sirvam, sobretudo, aos interesses de grupos específicos.

Para além das questões históricas e socioculturais, Samuels (2003; 2007) indica que os fatores atuantes que conduzem aos altos custos de campanhas são inúmeros. Entretanto, os mais relevantes possuem como causa os incentivos provocados pelo próprio sistema eleitoral que estabelece alto grau de competitividade e, como consequência, o enfraquecimento dos partidos. Isto é, de acordo com essas regras, o sistema eleitoral de voto proporcional e lista aberta estimula tanto a competição entre candidatos que fazem parte do mesmo partido quanto entre candidatos de partidos opostos. Como resultado, o sistema eleitoral

brasileiro produz uma competição individual entre membros da mesma legenda, tendo em vista que os atores não podem agir apenas coletivamente na busca por votos, precisam também diferenciar-se individualmente entre seus correligionários.

Gastos com viagens, eventos e divulgação, além do crescente número de candidatos competidores, são também elementos que explicam os altos valores das contas de campanhas nos últimos processos eleitorais. Por fim, a fragilização de diversos partidos políticos brasileiros em termos organizacionais atua como incentivo para que os candidatos estruturem suas campanhas e propostas de modo divergente, por vezes antagônicos, em relação aos programas de suas legendas.

Com tantas incongruências tornou-se recorrente a necessidade de modificações no sistema político e eleitoral. Não é novidade no Congresso Nacional, tão pouco na literatura sobre o tema, os desafios desse modelo e os caminhos para resolvê-lo. Desde a redemocratização a reforma política é rota permanente nesse percurso. Entretanto, chegar a consensos que permitam mudanças legislativas profundas e que garantam equilíbrio no jogo democrático é tarefa complexa, especialmente quando atores e instituições que regulam conflitos e competições são os mesmos que sofrerão estas alterações.

Apesar dos impasses circunstanciais, um novo quadro desponta há algum tempo no contexto brasileiro. A partir da minirreforma eleitoral de 2015 e da proibição do financiamento empresarial pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que decidiu ser inconstitucional o financiamento por empresas, houve uma série de mudanças na legislação eleitoral que afetaram diretamente atores e instituições. Os partidos políticos são exemplos desse processo e as atuais circunstâncias indicam então uma modificação gradual na estrutura do sistema partidário e eleitoral (MESQUITA e CAMPOS, 2019).

Se pensarmos essas agremiações como instituições estruturantes da competição política e da organização do sistema eleitoral (KINZO, 2005), atentaremos para o fato de que trabalho e dinheiro são elementos essenciais para estas funções (RIBEIRO, 2009). Com a substituição do trabalho voluntário pelo profissional no interior das legendas e os crescentes riscos de ilegalidade e abalo no jogo democrático pelo financiamento exclusivamente privado, financiamento estatal tornou-se cada vez mais importante para a sustentação dessas organizações. Nesse aspecto, Ribeiro (2009) argumenta que, diante do perigo do domínio de

grandes grupos econômicos e sua influência no regime representativo, o caminho que se apresenta são as vias do Estado como sustentadoras dessas organizações e fiadora da democracia, seguindo uma tendência gradual global das últimas décadas do século XX.

No caso brasileiro, essa contribuição estatal já acontecia, em menor proporção, desde 1965 com a criação do Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos) e através da concessão de tempo para propaganda partidária e eleitoral no rádio e na televisão. Contudo, essa participação tende a ficar maior e, ao mesmo tempo, mais complexa com a instituição do Fundo Eleitoral pela Lei nº 13.487/2017, parte da minirreforma eleitoral de 2017.

Quando nos referimos à complexidade exposta por essa nova conjuntura, estamos pensando na diferenciação da estruturação partidária e competição eleitoral a partir dos critérios organizacionais, desde o comportamento partidário na votação do projeto de lei que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, até a efetiva distribuição deste recurso e seus efeitos sobre as competições eleitorais, fatores que discutiremos nas próximas seções.

É certo que a representação nas eleições reflete a estruturação partidária (SOARES citado por BRAGA; BOURDOUKAN, 2009) e, por consequência, as implicações eleitorais dependerão da organização das legendas, da interação de seus líderes locais e de condições institucionais (BRAGA; BOURDOUKAN, 2009). Frente a isto, podemos considerar que um elemento como o aumento exponencial do financiamento público eleitoral provoca alterações na logística das eleições.

A possibilidade de que eleições centradas no personalismo e com elevado valor de receitas e despesas deem lugar a pleitos um pouco mais equilibrados, com custos menores e financiados principalmente com dinheiro público, *a priori*, instigaram o desejo por compreender de que forma essas alterações afetaram o sistema político e eleitoral brasileiro e orientaram as organizações partidárias no processo eleitoral de 2018.

A ideia de que mudanças institucionais geram riscos que precisam ser analisados constitui argumento fundamental para investigarmos a discussão e a implementação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. O cenário que se apresentou em 2018 expôs alguns aspectos importantíssimos para serem



analisados, pois além das eleições ocorrerem sem o financiamento empresarial, havia ainda a cláusula de desempenho, inserida à legislação eleitoral pela Emenda Constitucional nº 97/2017, que precisava ser cumprida para que os partidos políticos garantissem acesso aos recursos públicos. Desse modo, pautamo-nos aqui pela seguinte pergunta: *Quais incentivos definiram as estratégias para votação e distribuição do FEFC?* Para respondê-la, estabelecemos como objetivo geral analisar o processo de votação para implementação do FEFC e as estratégias partidárias para sua distribuição nas eleições gerais de 2018.

Para avaliar o desempenho dessas instituições e o modo como elas afetam comportamentos e decisões no processo político democrático, apoiamo-nos na argumentação de Levi (1991) de que é preciso reconhecer que além de funcionarem como um mecanismo de delimitação de escolhas, as instituições refletem também uma distribuição de poder. Com efeito, consideramos estes pressupostos como possibilidade para pensarmos as mudanças nas regras do jogo eleitoral como produto do esforço em fazer com que comportamentos sejam estimulados ou inibidos.

Ao avaliar as disputas políticas em torno da criação do FEFC, entendemos ser possível dimensionar o impacto que o contexto de crise política surtiu no mundo político, bem como identificar as estratégias de cada legenda e quais seus incentivos de sobrevivência política. Dito de outro modo, a proibição de financiamento empresarial e a imagem negativa decorrente da turbulência operada a partir da atuação da Lava Jato, resultou em contextos de incertezas consideráveis aos atores políticos, representados na atuação partidária e parlamentar. A busca por sobrevivência eleitoral se deu tendo como plano de fundo a desmoralização da política, e a criação de um Fundo Eleitoral de proporções bilionárias certamente assumiu dimensões de custos políticos de imagem e possíveis retornos financeiros de financiamento eleitoral. Nosso trabalho busca evidenciar como esse comportamento influenciou nas disputas sobre a aprovação do FEFC.

No mesmo sentido, entendemos que o cenário partidário brasileiro, que conta com trinta e cinco legendas diretamente afetadas pela aprovação do Fundo Eleitoral, possui aspectos substantivamente relevantes para entendermos a questão proposta. Em primeiro lugar, a distribuição de recursos tem como parâmetro a representação partidária das agremiações, o que pode implicar incentivos distintos

para os partidos de acordo com o tamanho de suas respectivas bancadas. Em segundo lugar, há que se considerar os custos eleitorais de aprovação deste tipo de medida, o que pode significar pressões que recaiam nos parlamentares, especialmente quando estes possuem identificação bastante personalizada com suas bases eleitorais.

Por fim, destacamos ainda a diferença de incentivos do bicameralismo brasileiro. O Senado Federal agrega parlamentares eleitos por regras majoritárias e com forte vinculação pessoalizada com seus estados. Isso pode ter algum efeito regional a depender da origem dos recursos que comporão o Fundo Eleitoral, tendo em vista que recursos como as emendas que cada parlamentar dispõe tem peso diferenciado em cada região, sendo relativamente mais importante para estados localizados em regiões com menor capacidade de arrecadação e investimento. De forma oposta, é possível que haja outros incentivos para os deputados, eleitos segundo regras proporcionais, que podem mitigar em certa medida os custos individuais, redistribuindo-os entre os demais correligionários.

Reunimos aqui desde o exame da votação do projeto que institui o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (PL nº 206/2017, no Senado Federal e PL nº 8.703/2017, na Câmara dos Deputados) ao balanço das estratégias de definição de distribuição do Fundo Eleitoral por cada legenda. Para isso, utilizamos a base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tanto em relação às prestações de gastos e distribuição de recursos dos partidos para as candidaturas no pleito de 2018, quanto das diretrizes de orientação de votação disponibilizadas pelas legendas como requisito obrigatório para obtenção das parcelas correspondentes ao FEFC.

Nosso recorte abrange todas as legendas ativas legalmente pelo TSE e abrange também todo o território nacional, tendo nos estados os distritos correspondentes para as eleições de senadores e deputados federais. Os dados são referentes aos cargos de deputado estadual, deputado federal, senador, governador e presidente da República.

## **1.1. OBJETIVOS E HIPÓTESES**

**Objetivo Geral:** Analisar o processo de votação para implementação do FEFC e as estratégias partidárias para sua distribuição nas eleições gerais de 2018.

**Objetivos Específicos:** 1) Identificar as mudanças na Lei nº 9.504/97 que afetaram o processo eleitoral de 2018, sobretudo no que se refere aos artigos que tratam do financiamento de campanhas; 2) analisar as disputas políticas em ambas as Câmaras Nacionais em torno da votação para a criação do FEFC; 3) compreender em que medida as alterações impactaram as estratégias de distribuição de recursos partidários; e 4) analisar a prestação de contas de partidos que tiveram candidatos ao pleito de 2018.

**Hipóteses:** 1) O volume de recursos para cada partido político determinou a votação dos parlamentares; 2) A disputa por cargos majoritários se concentrou em partidos com maior captação de recursos do FEFC.

## **1.2. METODOLOGIA**

### **1.2.1. Material, dados e documentos da análise**

O material que analisamos em nossa pesquisa consiste em: prestação de contas das despesas eleitorais partidárias em 2018; resoluções dos partidos políticos com os critérios para distribuição do Fundo Eleitoral (FEFC); e notas taquigráficas das sessões deliberativas dos PLs nº 206/2017 (Senado Federal) e nº 8.703/2017 (Câmara dos Deputados). Tanto as prestações de contas eleitorais dos partidos políticos quanto as resoluções partidárias foram obtidas pelo endereço eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). As notas taquigráficas com os discursos e votações dos parlamentares foram consultadas nos endereços eletrônicos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

### **1.2.2. Modelo de análise**

Com base no entendimento de que toda alteração institucional produz novos estímulos comportamentais, esta pesquisa procura compreender como as instituições impactam o processo político, alteram o cálculo das estratégias partidárias e o comportamento eleitoral a partir das atuais regulamentações para financiamento de campanhas, implementadas a partir da criação do FEFC. Para isto, realizamos um estudo comparativo com metodologia qualitativa e quantitativa e abordagem teórica do neo-institucionalismo da escolha racional.

A perspectiva conceitual neo-institucionalista em que assentamos nossa análise se caracteriza pela possibilidade em examinar a maneira como as instituições operam e afetam os comportamentos, de modo que seja capaz de influenciar a vida social propondo instituições políticas que produzam estímulos oportunos aos comportamentos desejados (ARRETCHE, 2007). Isto não significa negar as motivações dos atores individuais, mas a demonstração da importância e autonomia das instituições nos fenômenos e processos políticos (MARCH; OLSEN, 2008).

Sob esta mesma concepção, a vertente do neo-institucionalismo da escolha racional conceitua as instituições como regras ou estruturas de um jogo, que adquirem dinamismo a partir da interação dos atores, porém não deixam de considerar suas escolhas individuais. Essas estruturas influenciam os atores sobre suas possibilidades de ações estratégicas e definem as informações necessárias que devem orientar suas decisões e escolhas individuais (RIBEIRO, 2012). Nesse aspecto, as instituições funcionam como reguladoras das expectativas e possibilitam a interação entre esses atores/agentes, já que propiciam padrões de respostas em diferentes situações, minimizando, dessa maneira, as incertezas em relação à ação dos demais atores (HALL; TAYLOR, 2003). Neste sentido, adotamos aqui os princípios do neo-institucionalismo da escolha racional com a finalidade de compreender as implicações da criação do FEFC, no bojo da minirreforma eleitoral de 2017, como resultado de um processo que é exógeno e responsável por orientar e incentivar o comportamento dos atores.

Assumimos como variáveis explicativas as regras para composição do FEFC, tanto no sentido da captação de recursos quanto nos critérios de distribuição, e o contexto político. Deste modo, investigamos o comportamento dos atores diante do processo de discussão e implementação das alterações legislativas, atentas à ideia de que entender o funcionamento dessa lógica institucional é compreender como o Estado afeta e é afetado por estes sujeitos (MARCH; OLSEN, 2008). Para obter esses dados, acessamos as prestações de contas de campanhas do pleito de 2018 dos partidos políticos e as resoluções partidárias com os critérios para distribuição intrapartidária do FEFC, disponíveis no endereço eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral.

Ademais, entendemos ser possível que haja diferenças na dinâmica das instituições nas diversas regiões brasileiras, tendo em vista que os distintos estímulos ao comportamento dos atores também provocam diferentes desempenhos nestas localidades. Por isso, analisamos também se o recorte regional pode exercer algum impacto no comportamento dos parlamentares nas instâncias decisórias, isto é, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.

Apesar dos estudos comparativos consistirem na procura por correlações causais generalizantes que sejam capazes de explicar a “(...) formação, estabilidade e mudança em instituições políticas” (SANTOS, 2012, p.204), o projeto não tem como aspiração construir leis gerais que sejam aptas a explicar todas as consequências das mudanças para financiamento de campanhas, ou até mesmo que sirvam como respostas ao fim da corrupção. O objetivo consiste em verificar como as instituições influenciam o comportamento dos atores políticos e de que forma isso ocorreu a partir dos incentivos presentes no contexto institucional e social da minirreforma de 2017.

As metodologias qualitativas e quantitativas nos servem como modelo de análise para compreensão e mensuração dos dados coletados, respectivamente. Assim, houve a exploração dos dados por meio da análise qualitativa para que conseguíssemos compreender e interpretar o comportamento dos atores no processo eleitoral e de votação do Projeto de Lei nº 206/2017 (PL nº 8.703/2017 na Câmara dos Deputados), tal como a mensuração e comparação das contas de campanhas através do método quantitativo. O propósito neste último caso é examinarmos as estratégias partidárias para alocação de recursos, especialmente em relação aos tipos de campanhas priorizadas.

Esta dissertação está composta pela introdução e pelas seguintes seções: seção 2, intitulada *Reforma política e financiamento eleitoral*, em que retomamos a bibliografia referente aos temas da reforma e do financiamento eleitoral de modo a compreendermos os conceitos e o percurso de nosso objeto. Seção 3, intitulada *Entre favoráveis e contrários: a dinâmica de votação da lei 13.487/2017*, onde apresentamos e analisamos os argumentos favoráveis e contrários ao projeto responsável por regularizar o FEFC, tanto dos parlamentares que compunham o Senado Federal quanto daqueles que ocupavam a Câmara dos Deputados, assim como sua dinâmica de votação. Seção 4, intitulada *Financiamento eleitoral e as*

*eleições de 2018*, em que apresentamos a distribuição dos recursos partidários aos postulantes aos cargos em disputa nas eleições gerais de 2018, além de analisarmos as estratégias dessas legendas durante os repasses dos recursos e suas prioridades naquele contexto. Por fim, na seção 5 retomamos os achados de nossa pesquisa.

## **2. REFORMA POLÍTICA E FINANCIAMENTO ELEITORAL**

### **2.1. Reforma política: Do conceito ao consenso**

Tema recorrente na agenda política do Congresso brasileiro, o debate sobre reforma política forjou seu percurso sob a ausência de consenso entre os congressistas e implementações pouco profundas. A pluralidade de atores e de partidos que compõem o Congresso Nacional, e a forma como são diretamente afetados por mudanças institucionais, podem ser possíveis impedimentos ao equilíbrio desses acordos legislativos, mas não apenas. Conjunturas político-sociais e conflitos de interesse são outros fatores que contribuem para consonância, ou falta dela, em debates de matérias como esta.

Nesse sentido, Rennó (2008) caracteriza a reforma política como um complexo equilíbrio entre condições e condicionantes, uma junção de preferências consecutivas de difícil arranjo. E para que este equilíbrio seja possível é necessário que a discussão caminhe a consensos empíricos e normativos. O primeiro caso diz respeito à convenção mínima de que o sistema político apresenta problemas e precisa de modificações. Posteriormente, ainda exige que seja realizada a análise sobre quais são as modificações necessárias e seus impactos. Antecedido pela concordância empírica, ao consenso normativo compete o diagnóstico do problema institucional e a identificação das condições ideais para o pleno funcionamento do sistema político. É o campo do desejável, do “dever ser”, de acordo com o pesquisador.

Compreender os acordos, os entraves e todo o processo que rege esse debate não é tarefa simples, principalmente pela organização institucional do sistema político nacional, imbuída de valores que influenciam comportamentos e resultados. Essa configuração também é assegurada pela interdependência entre as prerrogativas constitucionais do Executivo Nacional e a organização interna do Legislativo.

Ao longo desse percurso é necessário lidar com os aspectos motivadores da discussão, que são ao mesmo tempo desafiadores para o funcionamento do sistema político, partidário e eleitoral. Um dos fatores ao qual chamamos atenção são as crises em decorrência dos escândalos de corrupção.

Segundo Bignotto (2006), a discussão sobre reforma política no Brasil apresenta frequentemente a corrupção como eixo argumentativo para justificar as mudanças nas regras. A complexa relação entre poder público e grupos privados desempenhou papel significativo na atuação do Estado e, de certa forma, desenhou ao longo dos anos as relações de poder daquilo que corresponde à configuração das instituições políticas brasileiras. Vínculo de maior expressão dessa organização é o financiamento empresarial às campanhas eleitorais.

A maneira como esta relação entre política e dinheiro abala a estabilidade de regimes políticos é notória e, no caso do Brasil, é possível ser observada ao longo do processo de estruturação do Estado, bem como das várias alterações e proposituras legislativas realizadas às vésperas de processos eleitorais ou em decorrência de convulsões políticas, geralmente ocasionadas por sequenciadas denúncias de crimes de corrupção.

Além da problemática formação de consenso entre parlamentares em identificar a razão da mudança, muitas vezes o debate congressual acerca desse tema encontra respaldo na ideia de casuísmos, isto é, na adoção da reforma como efeito de circunstâncias oportunas que tendem a beneficiar aqueles que as adotam, expandindo as chances de permanência no cenário político (Rennó, 2008).

A ideia de casuísmos aparece aliada ao que Rennó (2008) denomina como *timing* da mudança, o que significa dizer que as alterações não apenas são feitas por aqueles que estão no poder e, portanto, tendem a beneficiá-los, mas também ocorrem em ciclos ou circunstâncias próprias de um período ou evento catalisador. Nesse sentido, a identificação da necessidade da reforma política e suas possíveis correções são marcadas por uma periodicidade no Brasil que geralmente coincide com o momento que antecede o ano eleitoral. Aliás, "(...) é frequente, entre os pesquisadores do regramento eleitoral no Brasil, a afirmação de que em anos pares acontecem eleições e em anos ímpares mudanças na legislação eleitoral" (MESQUISTA e CAMPOS, 2019, p.60).

O conceito de *path dependence* nos permite ampliar tal ideia, já que traz consigo a noção de que padrões específicos de *tempo* e *sequência* importam (PIERSON, 2000). A partir do entendimento de que a lógica de ação dos indivíduos, no interior dos arranjos institucionais, é determinada por fatores internos e externos anteriores, e seus efeitos também implicam processos sociais limitados,



entendemos que o legado institucional de reformas políticas precedentes contribui para a compreensão tanto da atual organização política quanto de escolhas futuras. Do mesmo modo, o conceito de retornos crescentes, predominante na política, de acordo com Pierson (2000), nos serve como base para análise desse processo ao avaliarmos as reformas políticas, ocorridas pós-redemocratização, como um conjunto de decisões motivadas por possíveis ganhos e manutenção de recursos que beneficiaram os próprios atores responsáveis pelo processo decisório (viés *pró-status quo*).

A situação tanto do Executivo como do Congresso Nacional pode ser observada sob esta ótica por construir uma série de sequências combinadas por alterações legislativas em circunstâncias propícias (*timing*) que dificultam o equilíbrio, ou até mesmo limitam a mudança, em situações em que o aumento de ganhos tende a prevalecer (*feedback positivo*). Neste caso, podemos pensar a manutenção de estratégias que viabilizem ganhos contínuos como um padrão particular de controle de poder por elites políticas. Mudar este padrão incorre em perda do controle exclusivo de territórios, de instituições e da organização da dinâmica política.

Cintra (2008) afirma que as reformas são próprias da democracia, visto que se trata de um sistema que permite aperfeiçoamentos. Porém, Limongi (2015) nos chama atenção para o imbróglio deste debate ao adotarem a defesa por uma reforma política como dispositivo revolucionário e regenerador da vida política. Assim como Cintra (2008), o pesquisador argumenta que a demanda por novas reformas sempre existirá tão logo entrem em efeito aquelas já aplicadas.

De acordo com o autor, o funcionamento de todo e qualquer sistema político está longe do que cidadãos e políticos consideram como ideal. Como um tema constante no Congresso Nacional, a reforma política estaria no campo do *dever ser*, daquilo que corrigiria todos os problemas e nos levaria ao retorno da atividade política regida exclusivamente por princípios (LIMONGI, 2015). Frente à impossibilidade dessa operação, o caminho de medidas mais concretas e objetivas, indicado pelo cientista político, é a reforma eleitoral, ponto de partida para a tão almejada reforma política.

As reformas eleitorais no Brasil são recorrentes e sistêmicas, apresentando um conjunto considerável de alterações na competição política. Por isso, a fim de

observarmos como estas modificações impactaram o arranjo político-institucional brasileiro e quais são as determinantes estruturais deste processo, nos debruçaremos brevemente sobre o histórico de reformas eleitorais anteriores, atentando-nos aos fatores que possibilitaram “consensos” em torno das nossas instituições. Neste sentido, buscamos nos ater mais detidamente ao tema do financiamento eleitoral.

## **2.2. O processo de reformas eleitorais e o percurso ao atual modelo de financiamento misto de campanhas**

Mudanças institucionais são carregadas de incertezas e sua execução pode abarcar alterações no conjunto de jogadores, na sequência do jogo, nas jogadas permitidas e na avaliação disponível para cada jogada (TSEBELIS, 1998). As reformas impactam de maneira direta os reformadores e podem resultar em efeitos não previstos durante as rodadas de negociação e formulação das novas regras. Dadas estas circunstâncias, não surpreende a dificuldade de estabelecer consensos e o estudo minucioso de possíveis impactos decorrentes de cada alteração consolidada e sancionada no âmbito do Estado.

Malgrado as resistências e incertezas, o período de transição de regimes autoritários para democracias representativas possibilitou a retomada desse assíduo debate à agenda política em alguns países da América Latina (FREIDENBERG; MENDOZA, 2019; LIMONGI, 2015; ROCHA; SILVA, 2015; MELO, 2007). De acordo com Melo (2007), com a instabilidade e a perda de representatividade dos sistemas políticos que perpassou os anos 80 nos países sul-americanos, o processo de transição democrática em países como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Uruguai e Venezuela assinalou uma série de mudanças institucionais, sobretudo na legislação eleitoral, no intuito de garantir segurança e governabilidade ao regime democrático.

Na esteira desse processo no Brasil, o desenvolvimento da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, proporcionou a discussão de mudanças institucionais que estabeleceram a base de nossa atual Constituição. Diante de divergências importantes na formulação do documento, convencionou-se, entre os pares, um acordo de revisão constitucional com data prevista para ocorrer cinco anos após sua implementação (ROCHA; SILVA, 2015). Desde então, o tema da reforma política vigora constantemente no discurso de parlamentares e acadêmicos

interessados pela área (LIMONGI, 2015; ROCHA; SILVA, 2015; RENNÓ, 2008; MELO, 2007).

Mesmo em meio às discussões sobre a necessidade de reformulação do sistema político e eleitoral e das demais engrenagens que orientam as instituições políticas brasileiras, as dificuldades para colocá-las em exercício são inúmeras. Após a Constituição de 1988, as alterações legislativas foram pontuais e, quando executadas, serviram inicialmente à correção e aperfeiçoamentos da legislação eleitoral (MELO, 2007). Nesse período, houve redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos (1993), instituição da reeleição para cargos executivos (1996), exclusão dos votos brancos do cálculo do quociente eleitoral (1997), extinção da regra que definia candidaturas automáticas de deputados, a despeito das decisões das convenções partidárias, para eleições subseqüentes (1998), e término da verticalização obrigatória para coligações partidárias (2006) (MELO, 2007; RENNÓ, 2008).

Não obstante, após os sucessivos escândalos de corrupção que marcaram parcela considerável de nossa experiência democrática pós-1988, houve uma guinada nos fatores que até então estruturavam o debate e a aplicação das alterações legislativas. As crises políticas e de governabilidade tornaram-se motor da discussão e da reivindicação por reformas pela imprensa e se tornou demanda constante em parcelas substantivas da sociedade civil.

Rennó (2008) afirma que na 53ª legislatura (2003-2007) ao menos 100 parlamentares foram citados em algum escândalo de corrupção, o que implicou em uma imagem extremamente negativa do Congresso perante a sociedade. Dentre os escândalos de corrupção no poder público, o Mensalão foi o que obteve maior repercussão, à época, e conseqüentemente provocou uma enorme crise no governo federal. O caso ganhou amplo espaço nos veículos de imprensa e marcou mudanças eleitorais significativas nos partidos envolvidos, reorganizando parcelas do eleitorado e da sociedade civil organizada que passaram a demandar maior atenção ao tema da corrupção.

A operação deflagrada em 2005, a partir de relatos do então deputado federal Roberto Jefferson (PTB) em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, expôs o esquema de compra de votos de parlamentares em benefício de medidas pró-governo. O arranjo entre membros do poder público e empresas (estatais, privadas

e bancos) provocou abalos nas instituições e na sociedade em relação à atividade política como um todo.

Em resposta à crise política, foi adicionado à agenda do Congresso um conjunto de propostas que visavam principalmente as alterações nos mecanismos de financiamento eleitoral. Entre tais propostas estava o PL nº 5.855/2005, que originou a Lei nº 11.300/2006. Apresentado inicialmente pelo Senado Federal, o projeto propunha novas normas para a execução de propaganda, financiamento e prestação de contas de despesas com campanhas eleitorais.

De acordo com Melo (2007), a novidade dessa proposta, transformada em lei em 2006, estava na determinação de regras mais rigorosas sobre o financiamento de campanhas, especialmente nos aspectos referentes à restrição de gastos com propaganda eleitoral. Dentre as disposições dadas pela legislação, consta o cancelamento do registro da candidatura ou revogação do diploma para o cargo, caso já tenha sido outorgado, em decorrência de captação ou gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais, ou comprovado abuso do poder econômico. Da mesma forma, tornou proibido o recebimento de doações provenientes de entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas e organizações não governamentais que recebam recursos públicos, e de organizações da sociedade civil que possuam interesses públicos.

A Lei em questão também estabeleceu o rígido controle sobre prestação de contas com a produção e divulgação, em site desenvolvido pela Justiça Eleitoral, de dois relatórios parciais elaborados por partidos, coligações e candidatos sobre doações recebidas e gastos efetuados.

Ainda no curso pelo aperfeiçoamento do sistema político e eleitoral, após os vários debates entre membros que compunham a Comissão Especial de Reforma Política na Câmara dos Deputados no ano de 2003<sup>1</sup>, foi proposto, em 2007, o Projeto de Lei nº 1.210/2007, o qual retomava os pontos abordados pela citada Comissão e dispunha sobre pesquisas eleitorais, voto de legenda em listas partidárias preordenadas, instituição de federações partidárias, exercício

---

<sup>1</sup> No ano de 2003 foi constituída a Comissão Especial de Reforma Política com o objetivo de realizar estudos acerca dos conteúdos que estavam em tramitação no Congresso Nacional. Contando com o apoio de pesquisadores e estudiosos sobre o tema, a respectiva Comissão encaminhou à Comissão de Constituição e Justiça o Projeto de Lei nº 2.679/2003, e já pronta para inclusão na pauta de votação em agosto de 2005, a matéria não obteve sucesso.

parlamentar, propaganda eleitoral, financiamento de campanhas e proibição de coligações partidárias.

Em meio às justificativas para elaboração da proposta, constava como objetivo a correção de problemas que, segundo seus autores, há muito fragilizavam o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro, como, por exemplo, os dispostos a seguir:

a) a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias nas eleições proporcionais; b) a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias; c) os crescentes custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico; d) a excessiva fragmentação do quadro partidário; e) as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas (CONGRESSO NACIONAL, 2007, p.10).

A alegação de que o sistema proporcional de lista aberta possuía caráter danoso à disciplina e coesão partidária, e, portanto, incorria em abalos institucionais que afetavam a democracia representativa e a confiabilidade nas entidades partidárias, foi questão central na construção do projeto. Ademais, segundo os autores da proposta, tais fatores estimulavam o uso de estratégias individuais e a busca por vantagens particulares, notórias em votações do Congresso e em competições eleitorais. Neste sentido, a preocupação com o reforço de agremiações partidárias e com o financiamento público de campanhas eleitorais foi central nesta propositura. No entanto, mesmo encaminhado para apreciação em plenário, após nove meses de tramitação o PL nº 1.210/2007 foi arquivado. Suas propostas só seriam retomadas alguns anos depois mediante nova crise política: a de governabilidade durante o mandato de Dilma Rousseff, em 2012.

Neste mesmo ano, o Senado Federal discutiu algumas Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) que tratavam sobre coligações partidárias, participação popular, novas regras para ocupação do cargo de suplente no Senado e extensão do mandato para ocupantes do Poder Executivo nos níveis federal, estadual e municipal. Outra proposição, um tanto quanto ruidosa, foi a do PL nº 268/2011, cuja proposta de regulamentação estabelecia o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais.

Apesar do conjunto de propostas apresentadas e discutidas pelo Senado em meados de 2012, as PECs não obtiveram aprovação em plenário. Mas em 2013 foi posto para votação nesta mesma Casa Legislativa o PL nº 441/2012, de autoria do

senador Romero Jucá (MDB), que continha como propósito a redução dos custos e do tempo das campanhas eleitorais.

Embora a preocupação com os altos custos das campanhas eleitorais estivesse contida na propositura, ela não previa a modificação estrutural do modelo de financiamento vigente naquele momento. Ao ser encaminhado para revisão para a Câmara dos Deputados, sob o registro de PL nº 6.397/2013, o projeto foi aprovado, sobretudo influenciado por condições exógenas, já que nesse mesmo ano ocorreram as Jornadas de Junho, período sublinhado por intensos protestos em inúmeras cidades do território nacional<sup>2</sup>, no qual grupos de diversos segmentos sociais requereram mudanças na política de forma ampla, além de demonstrarem grande insatisfação popular com a representação da classe política.

A onda de manifestações produzidas pela sociedade civil ressoou no debate da Câmara de modo que a discussão do projeto apresentava notória divisão entre dois grupos: aqueles que apoiavam as pequenas alterações como forma de resposta imediata à sociedade e às suas reivindicações, e aqueles parlamentares que reclamavam regulamentações mais efetivas para a redução do custo das campanhas, como a modificação no modelo de financiamento, proibindo as doações de empresas, e o estabelecimento do teto de gastos para campanhas eleitorais, medidas que retornariam à pauta de reformas no ano seguinte.

Com a aprovação do PL nº 6.397/2013, em novembro daquele ano, gerou-se a Lei nº 12.891/2013, cuja normatização estabeleceu uma série de modificações que pretendiam assegurar, além da contenção de gastos, a isonomia no processo eleitoral, como: limitação da Justiça Eleitoral à ação fiscalizadora através da análise documental apresentada por partidos, comitês e candidatos, com a finalidade de identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais; com relação às propagandas, ficou proibida a veiculação de inserções idênticas no mesmo intervalo de programação, assim como a transmissão em sequência para o mesmo partido político.

Com relação às alterações efetuadas na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), os destaques da medida foram referentes à regulamentação das convenções

---

<sup>2</sup> Em matéria publicada pela Revista Galileu em 2018, os dados apresentados mostram que no dia 20 de junho de 2013, marco da maior manifestação deste período, os protestos ocorreram em 130 cidades do país.

Disponível em <<https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2018/06/manifestacoes-de-junho-de-2013-completam-cinco-anos-o-que-mudou.html>>. Acesso em 28 OUT 2020.

partidárias, gastos com manutenção partidária e financiamento de campanhas, além da prestação de contas sobre as receitas por doações. Outro ponto importante da legislação foi a regulamentação do uso de redes sociais para campanhas.

A despeito das regulamentações executadas, observamos que não houve elaboração de normas que contribuíssem efetivamente para a redução de gastos com as campanhas. Aliás, de acordo com Speck (2016), nos últimos 20 anos os resultados obtidos dessas iniciativas apresentadas foram pouco satisfatórios e não provocaram mudanças significativas. No entanto, esse cenário experimentou novas transformações em 2015 mais uma vez por influências exógenas ao Congresso Nacional.

O principal aspecto motivacional desse processo foi a crise política eclodida com a Operação Lava Jato, iniciada em março de 2014. O impacto ocasionado pelo escândalo de lavagem de dinheiro e desvio de recursos públicos foi aprofundado pelos métodos de investigação pouco ortodoxos, que buscavam mobilizar a opinião pública em torno da agenda dos coordenadores da Força Tarefa. O resultado da atuação da Lava Jato consistiu em um forte abalo institucional e prejuízo de credibilidade da atividade política diante de grande parte da população brasileira. Neste cenário de contestação generalizada da política, um novo projeto de reforma retorna à agenda da Câmara dos Deputados.

Apresentado pelos deputados Ilário Marques (PT), Marcelo Castro (MDB) e Anthony Garotinho (PR), o PL nº 5.735/2013 retomou em sua discussão pautas como desburocratização e transparência do processo eleitoral, impedimento à sua judicialização e fortalecimento da participação popular em seu curso. Após a agitação na mídia, na sociedade e no congresso em relação às investigações da Operação Lava Jato, em 2015 esse projeto seguiu para apreciação em plenário e transformou-se em lei ordinária alterando a legislação eleitoral.

É interessante observar que no projeto inicial encaminhado à Câmara em 2013 não houve preocupação com a redução dos gastos de campanhas ou com a mudança no modelo de financiamento. Na verdade, a modificação no cenário eleitoral teve sua origem nesse mesmo ano, porém decorreu da interferência do Supremo Tribunal Federal (STF) através do parecer positivo concedido pelo ministro Luís Fux, relator do processo, à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI),

requerida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em 2011, a qual questionou a constitucionalidade das doações empresariais para a competição política.

A despeito do resultado emitido pelo STF, a princípio, na votação na Câmara prevaleceu a posição a favor das doações por empresas. Além disso, os parlamentares da Casa aprovaram a PEC nº 182/2007, que permitia o financiamento por empresas a partidos políticos, mas, mais uma vez, o STF retomou o julgamento e declarou inconstitucional o financiamento empresarial em campanhas eleitorais. Esta ação influenciou, portanto, a decisão da então presidenta da República, Dilma Rousseff, que vetou parcialmente a proposta de lei efetuada pela Câmara dos Deputados e finalmente proibiu o financiamento por pessoa jurídica também às organizações partidárias, sancionando em 30 de setembro de 2015 a Lei nº 13.165.

A proibição do financiamento por pessoa jurídica foi um marco deste período e configurou como grande elemento alterador do processo eleitoral, uma vez que as campanhas a nível federal envolviam altos custos por promoverem candidatos a cargos de maior projeção, como presidência, governo e Senado (SAMUELS, 2007). Contudo, para responder à perda de recursos que até então formava parte substantiva do financiamento eleitoral, o Senado Federal propôs em 2017 novas alterações na legislação eleitoral e, conjuntamente à Câmara dos Deputados, aprovou a Lei nº 13.488/2017, cujo fundamento crucial caracterizou-se pela instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), desenvolvido com vistas a suprir os recursos empresariais extintos pela decisão do STF, bem como a regulamentação do limite de gastos para campanhas, respeitando os diferentes cargos (presidente, senador, governador, deputado federal e deputado estadual).

Cabe ressaltar, a partir do histórico de mudanças descrito acima, que as reformas não ocorrem apenas por iniciativa parlamentar. O Judiciário constitui um ator importante neste processo e tem demonstrado capacidade decisória suficiente para regulamentar e direcionar mudanças ou mesmo instituir agendas de reformas a serem abordadas pelo Legislativo, haja vista o exemplo da proibição de financiamento empresarial.

Diante deste panorama, é perceptível a noção de que o dinheiro possui um papel fundamental para o processo eleitoral (SPECK, 2006). Por isso, além de



necessária, a regulamentação do sistema de financiamento político e eleitoral deve seguir diretrizes que priorizem a estabilidade das formas de arrecadação de recursos e dos gastos eleitorais, assim como a clareza nas prestações de contas de partidos e candidatos. Tais alterações permitem que as reformas “equiparem” as fontes de recursos dos candidatos e partidos na competição por maior visibilidade no jogo político-eleitoral, como também o desenvolvimento de um modelo que não privilegie elites políticas já estabelecidas.

### **2.3. Financiamento eleitoral: a relação entre dinheiro, política e competição democrática**

O tema do financiamento de campanhas constantemente é motivo de debate quando falamos sobre democracia e competição eleitoral. A presença do dinheiro no jogo eleitoral pode tanto afetar aspectos normativos, como a igualdade de condições na disputa (PRZEWORSKI, 1994), quanto os resultados do processo (SAMUELS, 2003; SPECK, 2005; CASAS e ZOVATTO, 2010; MANCUSO e SPECK, 2015; SANTOS, 2018).

Casas e Zovatto (2010) afirmam que a democracia não possui um preço, mas sim um custo operacional, por isso necessita de recursos econômicos para garantir seu funcionamento. A questão é que a distribuição desigual desses recursos pode produzir distorções no processo eleitoral em três aspectos: 1) na possibilidade de partidos e candidatos se comunicarem com os votantes; 2) participação diferenciada de indivíduos e grupos sociais que podem exercer influência sobre partidos e candidatos por meio das contribuições; e 3) as doações, realizadas por indivíduos ou grupos sociais, podem favorecer oportunidades de trocas entre doadores e governantes eleitos, ou pelo menos o surgimento contínuo de conflitos de interesses (CASAS e ZOVATTO, 2010).

Os estudos nos mostram que ao longo dos anos, precisamente entre as eleições de 1994 e 2014, o aporte financeiro empresarial predominou nas campanhas eleitorais brasileiras (SPECK, 2005; MANCUSO e SPECK, 2015; MANCUSO, HOROCHOVSKI e CAMARGO, 2018; SANTOS, 2018). Neste sentido, contribuiu, em certa medida, com distorções na competição eleitoral e representação política, sobretudo pelas empresas selecionarem candidatos através de determinantes que julgavam importantes para o desempenho eleitoral, como

sexo, cor da pele, escolaridade, postulantes à reeleição e base partidária, “desfavorecendo valores democráticos relevantes tais como a inclusão política de segmentos sociais historicamente sub-representados, ou a competição política em bases mais equitativas” (MANCUSO, HOROCHOVSKI e CAMARGO, 2018).

Em sintonia com esse diagnóstico das distorções da competição política no Brasil, Mancuso e Speck (2015), através de pesquisa produzida com foco nas eleições para deputado federal entre os anos de 2002 e 2010, enfatizam a importância do financiamento para o nível de competitividade dos candidatos. Na investigação dos autores, há o destaque de fatores políticos e de perfil individual dos candidatos para a capacidade de arrecadação empresarial.

Ao analisarem as formas de arrecadação de recursos para os cargos de deputado federal nos pleitos de 2010 e 2014, Silva e Cervi (2017) utilizam variáveis de desempenho eleitoral e posicionamento político-partidário para avaliar a distribuição de recursos entre os competidores. Os autores argumentam que houve mudança no padrão de financiamento eleitoral por empresas, que reduziram a proporção de doações para candidatos de forma direta e aumentaram as doações aos partidos.

Os resultados do trabalho de Mancuso e Speck (2015) indicam a mesma mudança de direção, argumentando que esta pode ser pela priorização de vínculos com as agremiações ou a busca por dissimular vínculos com candidaturas específicas. De qualquer forma, essa mudança demonstra que a capacidade dos partidos em controlar a distribuição de recursos aos candidatos já vinha crescendo mesmo antes da proibição do financiamento empresarial e criação do Fundo Eleitoral.

As relações entre dinheiro e política possuem bibliografia bastante abrangente sobre o caso brasileiro. Mancuso (2015) realiza um balanço da literatura produzida dentro do escopo temático do financiamento eleitoral e assinala que um dos motivos que justificam a pertinência desta agenda de pesquisa consiste nas volumosas e crescentes quantias de dinheiro oriundas dos setores empresariais. Contudo, a frequência de reformas e mudanças significativas nas legislações que regulam as relações entre dinheiro e política reforçam a pertinência do tema.

Com a proibição do financiamento empresarial estabelecido pelo STF, a busca por financiamento político ocorreu no bojo de grandes disputas e dificuldades

de consensos entre partidos e mesmo entre parlamentares. Contudo, o movimento de aumento da capacidade das legendas em arrecadar recursos e distribuí-los segundo critérios próprios foi reforçado a partir das restrições de financiamento privado e criação de novas fontes de financiamento público.

Por meio da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os partidos passaram a concentrar em si a capacidade de arrecadação de recursos, diminuindo a dependência de doações individualizadas. Embora a proibição de financiamento empresarial não tenha significado o fim do financiamento privado, os recursos públicos passaram a preponderar no que diz respeito ao volume de dinheiro efetivamente empregado em campanhas eleitorais. Tendo em vista que a distribuição ocorre sob o critério partidário, isto é, a partir das bancadas legislativas em âmbito federal, as legendas adquiriram maior centralidade do ponto de vista do financiamento eleitoral.

Desta maneira, entendemos que a literatura tem dado contribuições significativas para a agenda de pesquisa sobre o financiamento da política. Entretanto, as recentes modificações, o aumento da dependência de recursos públicos e a maior centralidade que os partidos adquiriram no novo contexto regulatório estabelecem um novo panorama de estudos a ser abarcado.

Por esse motivo, ressaltamos também a necessidade de compreender as disputas em torno das reformas, tendo em vista que a mudança abrupta do padrão de financiamento político pode afetar de maneira substantiva o horizonte de incentivos nos quais a competição política ocorre. Ao analisar as disputas em torno da criação do FEFC, buscamos explorar as estratégias e cálculos políticos que orientaram o posicionamento de partidos e parlamentares nas definições das novas regras de financiamento eleitoral. Dito de outro modo, entendemos que estudar as reformas e o processo de elaboração das novas regras é importante per se no que se refere às perspectivas de como as mudanças afetarão os atores que as propõem.

### **3. ENTRE FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS: A DINÂMICA DE VOTAÇÃO DA LEI 13.487/2017**

Com discussão instaurada em conjuntura demarcada por crise política e econômica, o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) foi o principal eixo da série de alterações legislativas do que conhecemos como Minirreforma Eleitoral de 2017. Sua inserção na legislação eleitoral ocorreu através da outorga da Lei nº 13.487/2017 mediante o impedimento do financiamento empresarial, principal fonte de recursos de financiamento eleitoral até o ano de 2015.

Apesar da proibição, foi com a justificativa da permanência dos custos elevados de campanhas e da ausência de uma cultura política que estimulasse a doação por pessoa física, que o senador Ronaldo Caiado (DEM-GO) apresentou ao Senado Federal o Projeto de Lei Nº 206/2017, com o intuito de oportunizar uma fonte de financiamento que viabilizasse as campanhas eleitorais.

Após discursos controversos, a matéria foi aprovada em votação simbólica<sup>3</sup> pela Casa Legislativa e seguiu para apreciação na Câmara dos Deputados em regime de tramitação de urgência, onde também foi aprovada em votação acirrada. O ponto crucial é que, embora a outorga tenha sido aparentemente consensual entre os parlamentares, os discursos de votação demonstram a dualidade da discussão tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados.

A argumentação no Senado ocorreu, por um lado, procurando ressaltar a necessidade de um fundo de custeio das campanhas eleitorais regulamentado por diretrizes que priorizassem a estabilidade das formas de arrecadação de recursos e dos gastos, e assim pudessem garantir transparência ao processo eleitoral. Em contraposição, outros parlamentares indagavam sobre a fonte do subsídio, alegando que seria inviável a utilização de emendas de bancada, impositivas à Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) como elemento para tal ação, já que outras áreas, como educação e saúde, ficariam prejudicadas com a transferência de recursos para o FEFC. O argumento de que a transposição colocaria a classe política mais

---

<sup>3</sup> Adotado, comumente, quando há consenso sobre a matéria a ser votada, não há registro de votos individuais neste modelo. Assim, é solicitado pelo presidente da Casa Legislativa que os parlamentares favoráveis à matéria mantenham-se como estão e apenas os contrários manifestem-se.

uma vez em descrédito aos olhos da sociedade brasileira era o fator preponderante nestas considerações, sobretudo pela derrocada política provocada pelas denúncias de corrupção envolvendo diversos atores de diferentes legendas e matizes ideológicos.

Mais adiante, os discursos trazem ainda a preocupação com o fortalecimento desproporcional de grandes partidos e de suas cúpulas partidárias, pois além do projeto substitutivo propor que os critérios para distribuição dos recursos ficassem a cargo da direção executiva nacional, eles também poderiam se concentrar nas legendas que possuíam as maiores bancadas, conforme os parâmetros estipulados pelo PL apresentado.

Frente ao contexto provocado pela discussão da Emenda Nº 20, projeto substitutivo ao PL apresentado pelo senador Ronaldo Caiado (DEM-GO), as alterações realizadas pelo senador Armando Monteiro (PTB-PE), relator do projeto, foram, em certa medida, o elemento condutor das opiniões contrárias na sessão de votação. O projeto indicava duas fontes de recursos. A primeira era constituída pelas dotações orçamentárias da União, as quais seriam disponibilizadas em valor equivalente ao volume gerado pela compensação fiscal que emissoras comerciais de rádio e televisão receberiam pela transmissão de propagandas eleitorais e partidárias no ano anterior à eleição. A segunda fonte de recursos seria composta por multas e penalidades empregadas aos partidos políticos pela Justiça Eleitoral, ocasionadas por infrações nas regras referentes ao processo eleitoral.

A proposta inclusa ao projeto pelo senador Armando Monteiro (PTB-PE) através da Emenda Nº 20, estabelecia que se utilizasse até 50% do valor designado, especificamente, às emendas parlamentares de bancada, como prevista pela LDO do respectivo ano eleitoral. A sugestão era de que se mantivesse a propaganda eleitoral gratuita como forma de garantir transparência e acesso à informação pela sociedade, assegurando o seu direito de escolha da maneira mais segura e equilibrada, nas palavras do senador<sup>4</sup>. A utilização da porcentagem indicada, em reserva específica, às emendas de bancada viria para complementar

---

<sup>4</sup> Parecer Nº 159, de 2017, conferido pelo senador Armando Monteiro (PTB/PE) ao Projeto de Lei Suplementar Nº 206/2017. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/21112?sequencia=756#diario>. Acesso em 06 ABR 2020.

os recursos que anteriormente seriam oriundos da compensação fiscal pela extinção de propagandas eleitorais e partidárias.

Os recursos que comporiam o Fundo Eleitoral não foram o único motivo de discordâncias e questionamentos. A rápida inserção do projeto na pauta de votação e o pouco tempo para análise e discussão foram também motivos que suscitaram dúvidas até mesmo em congressistas favoráveis à sua aprovação. Além disso, como seu principal objetivo consistia no desenvolvimento de uma fonte de financiamento para as eleições que se aproximavam, o debate se concentrou em torno desta deliberação, o que comprometeu as demais regulamentações e impediu a votação do projeto na sessão do dia 19 de setembro. Uma proposta reduzida foi então apresentada pelo relator em sessão posterior com as alterações indicadas, sobretudo constando a redução para 30% no uso das emendas parlamentares como uma das fontes que constituiriam o FEFC.

Isto se sucedeu por um acordo entre o relator Armando Monteiro (PTB-PE) e o presidente do Senado, Eunício Oliveira (MDB-CE), em virtude dos impasses e acirramento da discussão. O intuito era que os parlamentares pudessem se inteirar melhor da proposta para retomada da pauta na sessão do dia 27 de setembro. Devido à urgência do conteúdo, tinha-se a expectativa de que com o retorno do debate, após uma semana para análise da propositura, os representantes pudessem chegar a um consenso.

Entretanto, o dissenso foi mais uma vez evidenciado em uma disputa acalorada entre aqueles que requeriam votação nominal e parlamentares que defendiam votação simbólica. Entre conflitos, acusações e discordâncias, a discussão sobre a matéria se condensou em torno dos partidos políticos, cabendo aos líderes partidários a decisão sobre sua aprovação, como veremos na análise do conteúdo dos discursos parlamentares a seguir.

### **3.1. Argumentação e contra argumentação no Senado Federal**

Ao analisarmos as notas taquigráficas que expõem o processo decisório do PL nº 206/2017 percebemos, de imediato, como a estrutura da votação foi organizada de modo a ser o menos politicamente custosa possível para o Congresso. Com a premência do ano eleitoral que se aproximava, era fundamental

que se chegasse a um rápido consenso, e de preferência favorável à proposta submetida à apreciação.

Segundo o Presidente do Senado, Eunício Oliveira (MDB-CE), havia um acordo com seu autor, o senador Ronaldo Caiado (DEM-GO), para que fosse realizada a discussão da matéria e de modo algum o projeto voltasse para as comissões. Por esse motivo, acordaram o dia 19 de setembro de 2017 como data para sua discussão e votação em plenário, posto que, em virtude da importância e urgência do conteúdo, fazia-se necessária a presença de grande parte dos parlamentares durante a votação para garantia de quórum.

Na busca pelo consenso para a rápida aprovação, a ideia de que outros projetos pudessem tramitar concomitantemente foi vista como um caminho para as divergências que os parlamentares poderiam ter em relação ao projeto em discussão. Nesse sentido, de acordo com o senador Jorge Viana (PT-AC), os Projetos de Lei Suplementar nº 82/2013, nº 142/2015, nº 202/2015 e nº 108/2017, cujos autores requereram tramitação conjunta ao PLS nº 206/2017, possibilitariam a ampliação da discussão sobre o que seria preciso modificar na legislação eleitoral.

Esses projetos, em sua maioria, tratavam de temas relacionados ao financiamento público e à extinção do horário eleitoral, o que nos mostra como estes problemas estavam sendo pensados por outros parlamentares e, ao mesmo tempo, como um fator externo ao Congresso, isto é, a decisão do STF sobre a proibição do financiamento empresarial, tencionou e reorganizou o debate no interior dessa instituição.

Após um período de vultosas quantias dispendidas em campanhas eleitorais, a incerteza sobre como o processo eleitoral se reorganizaria sem os recursos financeiros anteriormente disponíveis reverberava tanto nas palavras daqueles que concordavam quanto dos que discordavam sobre os possíveis caminhos que conduziriam aos recursos capazes de garantir prosseguimento ao jogo eleitoral.

Por isso, mesmo que as alterações realizadas tivessem o intuito de atualizar a legislação eleitoral e aperfeiçoar o modelo de financiamento e de fiscalização das campanhas eleitorais, o relator do projeto assumiu o financiamento público como ponto central do conjunto de formulações em discussão. Embora fosse favorável ao financiamento eleitoral empresarial, Armando Monteiro (PTB-PE) salientou que, diante da realidade que se impunha, tornava-se urgente e preciso uma alternativa

que não agravasse o quadro econômico brasileiro pelo comprometimento de novos gastos que não estavam dentro do orçamento.

Apesar das discordâncias sobre a origem dos recursos que constituiriam o Fundo Eleitoral, a preocupação com a visibilidade que o parlamento teria frente à opinião pública era algo em comum entre os senadores. Por essa razão, havia um acordo entre os proponentes e a presidência de que as dotações propostas não gerassem novos custos para a União. Neste sentido, segundo o relator, sua proposta continha a expectativa de que se reduzissem os gastos eleitorais em mais da metade em relação aos valores oficialmente gastos na eleição de 2014, e garantiria o acesso à aproximadamente R\$ 3 (três) bilhões em receitas oriundas de recursos públicos.

Entretanto, para Ronaldo Caiado (DEM-GO) o projeto substitutivo poderia onerar as contas públicas, uma vez que, segundo o senador do DEM, no texto recebido não estava claro o limite monetário exato que seria captado por meio das emendas impositivas de bancada. Além disso, esse valor não especificado seria retirado da reserva de contingência, o que poderia afetar áreas importantes, como saúde e educação, além de impactar negativamente a imagem do Congresso, visto que a Emenda Constitucional nº 95 já havia sido aprovada, em 2016, sob o pretexto de contingenciamento nos gastos públicos. Com base nesta argumentação, o senador encaminhou voto contrário ao substitutivo proposto pelo relator do PTB.

O senador Humberto Costa (PT-PE) contra-argumentou afirmando o quão necessário seria a instituição do fundo, pois se tratava de uma alternativa que viabilizaria um financiamento transparente e igualitário. Nas palavras do senador,

[...] quando se fala de financiamento em termos públicos, está se falando de criar condições de igualdade entre todos os candidatos que estão disputando; está-se falando de haver mecanismos de controle sobre custos e gastos de campanha; está-se falando que, em boa parte dos países do mundo, a democracia tem um preço (BRASIL, 2017, p. 85).

Sua consideração é muito importante por conter alguns dos principais argumentos sustentados por outros congressistas favoráveis ao substitutivo. Isto é, a ideia de um fundo eleitoral público foi vislumbrada por muitos, ao menos como elemento discursivo, como uma possibilidade de democratização da competição eleitoral.



Para o parlamentar petista, as opções eram evidentes: ou se aprovava o Fundo Eleitoral, ou retomariam as discussões sobre financiamento empresarial. Costa acreditava, então, em um posicionamento estratégico de uma parcela daqueles contrários à emenda de Armando Monteiro para que se regressasse mais uma vez ao debate sobre o financiamento empresarial de campanhas eleitorais. Para ele, havia também aqueles que pretendiam apenas garantir uma “boa” imagem diante da mídia, os quais seriam, portanto, oportunistas e demagogos. Outros ainda pretendiam inviabilizar o projeto por receio sobre a forma como ocorreria a distribuição intrapartidária dos recursos públicos.

Ataídes Oliveira (PSDB-TO), demonstrou sua insatisfação contra o substitutivo e, assim como os demais congressistas contrários, defendeu o argumento de que o projeto, da forma como propunha a captação de recursos para constituição do Fundo Eleitoral, ocasionaria impacto orçamentário. Ademais, o uso das emendas de bancada poderia retirar recursos de áreas importantes que deveriam ser direcionados para unidades federativas com baixa receita pública, como seu estado, o Tocantins.

Em seu discurso também havia uma preocupação muito grande com a imagem do Parlamento diante de uma proposta que, na concepção daqueles desfavoráveis à aprovação, geraria impactos financeiros e afetaria áreas importantes para o desenvolvimento social. Isso se deve ao momento de crise pelo qual passava a política nacional, sobretudo após as atividades da Operação Lava Jato ganharem centralidade.

Esses parlamentares entendiam que a crise de confiança nas instituições políticas ocorria principalmente pela exposição de casos de desvio de dinheiro público e favorecimento de grupos empresariais. Deste modo, a justificativa era que a sociedade brasileira não aceitaria custear esse tipo de despesa e sua aprovação implicaria em um descrédito ainda maior da classe política perante os eleitores. Ao invés do uso de emendas de bancada, sugeriu-se então para compor o FEFC as sobras de valores das verbas destinadas às Casas Legislativas que anteriormente seriam devolvidas aos cofres da União.

Em contraposição, Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) argumentou em seu discurso sobre a importância de um fundo que financiasse a democracia. A parlamentar assinalou que, ante o impedimento do uso de recursos privados, o

projeto de reforma política que estava em curso era urgente e essencial, por isso seu posicionamento durante o debate procurou salientar a ocorrência de uma reforma que fosse possível e palatável para os membros do Congresso, uma vez que precisariam aprová-la em um curto prazo.

Aliás, como defensora do financiamento público, já havia proposto em 2013 o Projeto de Lei nº 82, que propunha estabelecer limite para doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas. Além disso, os recursos oriundos dessas instâncias privadas deveriam ser repassados diretamente ao Fundo Partidário e distribuídos aos partidos pelo TSE. Como a proposta apresentada não havia sido analisada até aquele momento, solicitou então sua tramitação conjunta ao substitutivo, por considerá-la uma matéria correlata à que estava em discussão.

Para a parlamentar, a aprovação do projeto substitutivo seria de extrema importância pela oportunidade de transparência às campanhas eleitorais e à aplicação dos recursos públicos usados neste arranjo. Considerou-a também como possibilidade de findar o regresso ao financiamento empresarial e, por consequência, a sobreposição dos interesses econômicos à vontade popular, o que, segundo a senadora, seria um dos grandes problemas decorridos do modelo anterior.

Como defensor do financiamento empresarial, Renan Calheiros (MDB-AL) se opôs ao substitutivo apresentado e atribuiu seu posicionamento a uma contradição contida na proposta. Em sua concepção, a incoerência estava no fato de discutirem o financiamento público como preliminar para que ocorresse a reforma política e não como componente de um conjunto de alterações propositivas, pertencentes a um amplo projeto e elaboradas a fim de modificar o sistema político, eleitoral e partidário.

Neste sentido, retomou a justificativa daqueles que se contrapuseram anteriormente à propositura e comentou o paradoxo entre o financiamento de partidos e de candidatos e a redução de investimento público em saúde, educação e outros programas sociais. Esta condição tornava inviável, portanto, o uso de recursos públicos para o financiamento eleitoral de um sistema político multipartidário como o brasileiro.

Aos olhos do senador, seria mais palatável para a sociedade um modelo de financiamento privado que fosse realizado com controle e transparência do que a

utilização de dinheiro público para custear campanhas eleitorais, posto que a então recente redução no orçamento da União ainda reverberava na opinião pública. Em sua fala havia também a insegurança com o controle e distribuição desses recursos pelos partidos a seus correligionários e como isso poderia impactar as campanhas eleitorais, caso a proposta fosse aprovada, pois grupos próximos à presidência das legendas poderiam ser privilegiados.

Parte desse argumento estava embasado no fato de que as emendas a serem utilizadas para o financiamento eleitoral seriam provenientes de emendas impositivas, isto é, recursos que, desde o embate entre Eduardo Cunha (MDB-RJ) e o governo Dilma Rousseff (PT), têm execução obrigatória por parte do presidente da República. A queda de braço entre Dilma Rousseff e a coalizão de oposição liderada por Eduardo Cunha resultou na consolidação da imposição de emendas, cujo efeito fundamental foi aumentar a autonomia de parlamentares do Congresso Nacional e reduzir o controle do Executivo sobre a liberação de parcelas significativas do orçamento. Isso teve impacto direto na governabilidade ao diminuir recursos de negociação e controle da presidência sobre o comportamento dos parlamentares. Nesse sentido, a utilização de parte das emendas impositivas poderia significar um retorno à condição de dependência do Executivo para liberação de recursos extras na forma de emendas não impositivas.

Por outro lado, parlamentares, como Lindbergh Farias (PT-RJ), que também discordavam do projeto substitutivo, acreditavam que a necessidade de regulamentação do financiamento público se intensificava na medida em que as eleições nacionais se aproximavam e alternativas como a contribuição colaborativa se mostravam inviáveis. De acordo com Lindbergh Farias, era preciso uma alternativa que possibilitasse a competição eleitoral de forma ampla, caso contrário, irregularidades, como o uso de caixa dois, seriam inevitáveis durante o próximo pleito.

Já Antônio Carlos Valadares (PSB-SE) buscava expor preocupação com os altos gastos de campanhas que poderiam se prolongar com a ratificação do projeto. A contraposição do parlamentar teve como justificativa o contexto socioeconômico brasileiro, além da evidente preocupação com o juízo moral ao qual seria submetido o Congresso. O problema, para o congressista, não era o financiamento público, mas a forma como a proposição manteria os altos custos com campanhas por

utilizar parte dos recursos destinados às emendas impositivas de bancada. De acordo com o senador, isso seria indefensável em seu colégio eleitoral, o estado de Sergipe, que contava com esta verba para o desenvolvimento de projetos para obras de infraestrutura.

No caso de Gleisi Hoffmann (PT-PR), para fundamentar sua posição, a senadora resgatou em sua exposição a relação entre financiamento empresarial e as denúncias sobre o desvio de dinheiro público. Em seu discurso ainda afirmou que o PT conseguiu eleger Lula como presidente do país somente após o investimento realizado pelo círculo empresarial contatado pelo órgão partidário para a campanha eleitoral. Foi sob este argumento que defendeu o financiamento público como oportunidade de ampliar a democracia representativa, em razão da possibilidade de candidatos (as) com baixa renda e de estratos sociais sub-representados poderem competir em condições de igualdade na disputa eleitoral. Caso contrário, apenas candidatos com recursos próprios ou que possuíssem alguma relação com membros de classes mais abastadas teriam chances efetivas de participação no pleito e garantia de representação.

Da mesma maneira que os demais parlamentares favoráveis ao projeto em votação, a senadora ressaltou que esse tipo de financiamento não retiraria recursos da saúde e da educação, mas funcionaria como uma fonte de financiamento da democracia, e o empecilho gerado pela existência do sistema multipartidário brasileiro, como alegou Renan Calheiros, nesse caso, resolver-se-ia com a criação da cláusula de barreira, há muito tempo evitada pelo Congresso.

Na argumentação da liderança petista aparece de forma nítida a percepção de parte da esquerda de que haveria dificuldades para legendas deste campo buscarem financiamentos empresariais sem comprometer seus projetos políticos. Nesta perspectiva, empresários, setores do agronegócio e da elite financeira estariam ideologicamente próximos aos partidos mais à direita e conservadores, tendo em vista as afinidades eletivas e de interesses. Como citado por Hoffman, na década de 1990 o Partido dos Trabalhadores conduziu mudanças na sua organização para viabilizar a chegada de Lula ao cargo de presidente da República em 2002, abrindo o partido para o financiamento empresarial e um padrão de competição política altamente profissionalizado.

Seguido à fala de Gleisi Hoffmann, Telmário Mota (PTB-RR) retomou a argumentação inicial de outros congressistas a respeito da repercussão negativa que a aprovação do projeto poderia ter diante da opinião pública, pois, em sua visão, os gastos gerados pelo financiamento público impactariam diretamente as áreas que garantem o desenvolvimento social. Além do apontamento sobre o efeito nestas áreas, principalmente em estados com pouca diversidade econômica e que dependeriam desses recursos, como sua localidade, havia a preocupação sobre como uma decisão favorável às medidas apresentadas poderia afetar ainda mais a credibilidade institucional do Congresso Nacional.

Com posicionamento semelhante, Reguffe (sem partido-DF) foi enfático ao se contrapor ao desenvolvimento de um fundo público para financiar campanhas eleitorais. Afora a suposição de que os cidadãos reprovariam tal medida por não atender aos seus interesses como contribuintes, o parlamentar concebia como inadmissível assentir com um projeto que se limitava exclusivamente ao financiamento público e impunha aos partidos políticos acesso a valores distintos do recurso, situação que poderia contribuir para a manutenção da desigualdade na competição eleitoral em decorrência das regras elaboradas para sua distribuição. Segundo o senador, incorria-se em um grande erro usar dinheiro público, principalmente de emendas, para financiar campanhas enquanto áreas como saúde e educação tinham seus recursos reduzidos. Em sua concepção, campanhas eleitorais deveriam ser realizadas apenas com doações de pessoas físicas, respeitando limites monetários pré-estabelecidos.

Randolfe Rodrigues (REDE-AP) foi mais um dos que discordaram da proposta substitutiva, e para justificar sua objeção recuperou os eventos que contribuíram para a crise em que estava imerso o quadro político-partidário brasileiro. Com receio do agravamento da circunstância, considerou que seria inviável a execução da medida em pauta. E como representante de um estado com baixa receita orçamentária, o congressista avaliava as emendas como elemento fundamental para o investimento na continuidade de obras de infraestrutura indispensáveis ao desenvolvimento de sua região.

Outro empecilho para aprovação da proposta apontado pelo senador foi a ausência de regulamentação para distribuição intrapartidária dos recursos, pois isto poderia implicar concentração de poder pelas cúpulas partidárias e desigualdade na

divisão dos recursos, hipóteses já aventadas por outros senadores. Para Randolfe, deveriam ser estabelecidos critérios prévios de distribuição para ser seguido pelas estruturas partidárias, isto tornaria o processo transparente e regulável.

Contudo, Romero Jucá (MDB-RR) se opôs ao argumento de Randolfe, seu antecessor na tribuna. Jucá fez parte do grupo composto por representantes partidários no Senado para discutir e formular o projeto em pauta e discursou favoravelmente à criação do fundo público eleitoral. Apesar de ser um defensor de doações privadas, o parlamentar compreendia a propositura apresentada como essencial para as eleições que se aproximavam.

Assim como outros parlamentares favoráveis à aprovação do FEFC, Jucá defendeu o projeto como uma oportunidade de financiamento que fosse transparente. O senador alegou ainda que o uso das emendas impositivas de bancada para a composição do FEFC não oneraria os recursos destinados para saúde e educação de forma alguma, uma vez que, de acordo com a Constituição Federal, 50% das dotações devem obrigatoriamente ser reservadas a tais áreas, garantindo sua permanência e a produção de políticas públicas.

Já próximo ao momento de votação, em uma ação realizada para demarcar posição, tendo em vista que tratavam sobre uma matéria controversa e de notória visibilidade, o senador Otto Alencar (PSD- BA) também falou pontualmente sobre sua objeção à retirada dos recursos do orçamento público para compor o fundo partidário ou financiar campanhas políticas.

Como líder partidário do Cidadania, Cristovam Buarque (Cidadania- DF) também pôde expressar sua insatisfação com a proposta substitutiva. Entre as preocupações do senador estavam a repercussão negativa da aprovação do projeto na opinião pública e o uso de uma parte do orçamento destinado às emendas de bancada para o financiamento eleitoral. Embora admitisse a necessidade de uma fonte de recursos que não fosse empresarial, julgava inviável a proposição em discussão não apenas por não estabelecer um limite claro do valor a ser repassado, mas por crer que criariam mais uma despesa que impactaria as contas públicas.

O que estava em questão então era a origem dos recursos e o quanto seria dispendido. Uma possibilidade seria determinar o fim do horário eleitoral para que os valores antes dispensados à compensação fiscal de emissoras de rádio e televisão fossem direcionados à composição do Fundo Eleitoral, como previa uma

das emendas indicadas por Ronaldo Caiado no projeto, e que inclusive havia sido tema de outra propositura apresentada pelo próprio senador Cristovam Buarque em 2015<sup>5</sup>. De acordo com o parlamentar, outra opção para ampliar o recurso disponibilizado pelo fundo seria a redução em 30% dos salários dos parlamentares, que fossem eleitos em 2018, aliada à redução de 50% de suas verbas indenizatórias. Isto garantiria R\$ 800 milhões a mais em repasses para as campanhas eleitorais e ainda teria um impacto positivo na opinião pública que veria os congressistas diminuir os próprios custos. A proposta foi apresentada como emenda ao PL Nº 206/2017, mas não foi aceita por resistência dos parlamentares à redução de seus recursos.

Ao observarmos a discussão da matéria, é possível percebermos que o temor tanto em relação à origem dos recursos quanto aos valores que comporiam o Fundo Eleitoral não se restringia apenas a alguns senadores. Apesar do consenso entre a maioria dos congressistas sobre a imprescindibilidade de subsídios que viabilizassem as campanhas eleitorais, ficou evidente também o receio de punição eleitoral pela opinião pública, especialmente em virtude da conjuntura política à época. A síntese dos argumentos e motivações para oposição e aceitação da proposta podem ser observadas no *quadro 1* a seguir.

**Quadro 1: Síntese dos argumentos favoráveis e contrários ao projeto substitutivo ao PL nº 206/2017 no Senado Federal**

<b>SENADOR (A)</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>UF</b>	<b>ORIENTAÇÃO DA ARGUMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCIPAIS ARGUMENTOS</b>
Armando Monteiro	PTB	PE	Favorável	Carência de recursos para as eleições.
Ronaldo Caiado	DEM	GO	Contrária	Impacto orçamentário; impacto na saúde e educação; impacto na opinião pública.
Humberto Costa	PT	PE	Favorável	Democratização da competição; transparência das contas eleitorais.
Atáides Oliveira	PSDB	TO	Contrária	Impacto nas emendas impositivas; impacto orçamentário; impacto na saúde e educação; impacto na opinião pública.
Vanessa Grazziotin	PC do B	AM	Favorável	Carência de recursos para as eleições; democratização da competição eleitoral; redução nos gastos de

<sup>5</sup> O Projeto de Lei nº 142/2015, apresentado pelo senador Cristovam Buarque, previa a proibição de propagandas eleitorais pagas ou gratuitas no rádio e na televisão. A justificativa era de que a implementação da lei reduziria expressivamente os custos das campanhas eleitorais e possibilitaria uma competição equilibrada entre partidos e candidatos concorrentes. Por ser uma matéria correlata ao projeto substitutivo em pauta, o senador solicitou tramitação conjunta, mas não obteve aprovação do relator Armando Monteiro.

				campanhas; transparência das contas eleitorais.
Renan Calheiros	MDB	AL	Contrária	Inviabilidade no sistema multipartidário; impacto nas emendas impositivas; impacto orçamentário; impacto na saúde e educação; concentração de poder.
Lindbergh Farias	PT	RJ	Favorável	Carência de recursos para as eleições; transparência das contas eleitorais.
Antônio Carlos Valadares	PSB	SE	Contrária	Altos gastos com campanhas; impacto na opinião pública; impacto nas emendas impositivas.
Gleisi Hoffmann	PT	PR	Favorável	Democratização da competição.
Randolfe Rodrigues	REDE	AP	Contrária	Impacto nas emendas impositivas; impacto na saúde e educação; impacto orçamentário; impacto na opinião pública; concentração de poder.
Romero Jucá	MDB	RR	Favorável	Carência de recursos para as eleições e transparência das contas eleitorais.
Telmário Mota	PTB	RR	Contrária	Impacto orçamentário; impacto na opinião pública.
Otto Alencar	PSD	BA	Contrária	Oposição ao financiamento público.
Cristovam Buarque	Cidadania	DF	Contrária	Impacto nas emendas impositivas; impacto orçamentário; impacto na opinião pública.
Reguffe	Sem partido	DF	Contrária	Oposição ao financiamento público; Impacto orçamentário; impacto na opinião pública; desigualdade na competição.

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir das notas taquigráficas das sessões plenárias do Senado Federal (2021).

A síntese argumentativa exposta no *quadro 1* nos permite observar, em certa medida, uma similaridade tanto nos fundamentos utilizados por aqueles parlamentares favoráveis, quanto dos opositores à propositura. Compõe-se uma narrativa ao longo desses discursos que abarca, por um lado, a democratização da competição nas campanhas eleitorais, e, por outro, a divergência quanto à inclusão das emendas de bancada como parcela dos recursos que comporiam o FEFC, além dos possíveis impactos em áreas sensíveis e de amplo apelo social, como educação e saúde, e a mobilização do orçamento para investimento em infraestrutura.

Além desses fatores, outras questões aparecem de fundo nesse debate. O primeiro para o qual chamaremos atenção é a articulação da bancada do PT no Senado. Pelas discussões, notamos que há um esforço entre os parlamentares do partido para que o PL nº 206/2017 fosse aprovado. Isso pode estar relacionado ao fato do partido ter sido um dos mais afetados em termos de visibilidade pelas atividades da Lava Jato e pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff. Em



2016, ano anterior à discussão e aprovação do Fundo Eleitoral, o partido viu seu número de eleitos às prefeituras cair em mais da metade<sup>6</sup> e o receio de que algo semelhante pudesse ocorrer em 2018 mobilizou a legenda pela criação do recurso.

A drástica redução de prefeitos eleitos pelo partido nas eleições de 2016 teve como causa também a diminuição substantiva de recursos empresariais que a legenda angariava. Neste sentido, tanto o impacto da Lava Jato na opinião pública quanto a diminuição de recursos provenientes de empresas doadoras podem ser elencadas como fatores que ajudam a explicar o declínio da competitividade eleitoral petista nas eleições de 2016. Em relação à coesão dos parlamentares do partido, o posicionamento no sentido favorável à aprovação do financiamento público remete à capacidade organizacional da legenda em disciplinar seus votos de acordo com a orientação da Executiva Nacional e também ao contexto de perda abrupta de recursos oriundos de doações empresariais.

Quanto aos senadores que argumentaram contrariamente ao projeto substitutivo e aos estados por eles representados, majoritariamente oriundos das regiões Norte e Centro-Oeste, há em comum o fato de se tratarem de regiões em que se concentram unidades federativas economicamente mais vulneráveis. Nestas regiões, as emendas de bancada geralmente compõem parcela substantiva do orçamento e possuem centralidade na capacidade de investimento, tendo em vista o baixo nível de arrecadação. Deste modo, a preocupação com a imagem não é apenas em relação ao uso de recursos públicos, mas, sobretudo, ao uso de recursos que seriam transformados em investimentos de impacto direto na vida da população dessas localidades.

No entanto, o maior impasse desta discussão ocorreu durante o momento de votação da proposta, em que os congressistas favoráveis requeriam votação simbólica e os contrários reivindicavam votação nominal. O intuito da votação nominal consistia, principalmente, na exposição do posicionamento daqueles que aprovariam a proposta com a inclusão do uso das emendas parlamentares, como já mencionamos. Como se tratava de uma matéria de grande repercussão em que não

---

<sup>6</sup> Em 2016 o partido teve 254 candidatos eleitos às prefeituras dos municípios brasileiros, resultado muito inferior ao das eleições municipais de 2012, em que elegeu 637 prefeitos. É possível consultar os resultados dos dois pleitos em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> e <https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=201203:126>.

havia maioria, expor como o outro votou se tornou um recurso para constranger parlamentares na votação ou tentar atingi-los no processo eleitoral.

Após o acirrado debate, foi aprovado em votação simbólica o requerimento para preferência do PL substitutivo, porém o senador Humberto Costa (PT) solicitou a verificação<sup>7</sup> desta votação, o que pode ser entendido como uma ação estratégica para impedir o pedido de votação nominal na proposta apresentada pelo senador Ronaldo Caiado (DEM-GO).

De acordo com o regimento interno do Senado Federal, quando um pedido como esse ocorre e é concedido, há um intervalo de uma hora no processo legislativo (interstício de uma hora), o que inviabiliza que outra solicitação desta natureza ocorra durante o período. No entanto, segundo Caiado, havia um acordo entre os líderes partidários para que não houvesse pedidos de verificação durante o escrutínio da matéria a fim de que sua proposta de emenda pudesse ser votada nominalmente.

O que a emenda 19, apresentada por Caiado, propunha, era exatamente o conteúdo que fora proposto em seu projeto inicial e que deu base ao substitutivo de Armando Monteiro (PTB-PE), isto é, uma alternativa de financiamento eleitoral apenas com as dotações da União em valor correspondente ao obtido pelas emissoras de rádio e televisão com propagandas eleitorais nas eleições gerais, além de multas e penalidades aplicadas aos partidos políticos. Nesta situação, a emenda 19 teria a função de alterar a proposição principal, caso fosse aprovada em votação.

A *tabela 1* apresenta a orientação partidária e o número de votos favoráveis e contrários de cada bancada, e nos permite entender o posicionamento dos partidos referente ao projeto substitutivo do senador Armando Monteiro.

---

<sup>7</sup> O pedido de verificação ocorre quando, após de anunciado o resultado de uma votação simbólica, um (a) senador (a) requer oralmente, com o apoio de outros (as) três parlamentares, averiguação da votação, a qual acontece pelo processo nominal. Outro processo como esse só pode se realizar novamente transcorrida uma hora do pedido anterior. Fonte: Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>>.

**Tabela 1: Votação do requerimento de preferência ao projeto substitutivo (Emenda nº 20) ao PL nº206/2017 - Senado Federal**

<b>Partido</b>	<b>Orientação para votação</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Abstenção</b>
Senador sem partido	—	0	1	
MDB	Livre	8	7	1
PSDB	Livre	4	5	
DEM	Não	1	1	
PSD	Não	0	3	
Podemos	Não	0	3	
PDT	Não	0	1	
Cidadania	Não	0	1	
REDE	Não	0	1	
PSC <sup>8</sup>	—	0	1	
PT	Sim	8	1	
PP	Sim	5	0	
PSB	Sim	2	3	
PL	Sim	2	2	
PC do B	Sim	1	0	
PTB	Sim	1	1	
Republicanos	Sim	1	0	
<b>Total de votos</b>		<b>33</b>	<b>31</b>	<b>1</b>

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir das notas taquigráficas das sessões plenárias do Senado Federal (2020).

Apesar do processo de escrutínio ter sido atribulado, com interrupções e acusações de que a opção por votação simbólica seria uma forma dos parlamentares não assumirem responsabilidade frente às condições do projeto, a *tabela 1* nos permite observar um plenário dividido. Foram 7 partidos orientando a favor (PT, PP, PSB, PL, PCdoB, PTB e Republicanos) e 6 orientando votação contrária à proposta (DEM, PSD, PODEMOS, PDT, Cidadania e REDE).

Com relação ao MDB e ao PSDB, embora tenham decidido liberar suas respectivas bancadas<sup>9</sup>, é possível notar, nas colunas que apresentam os números de votos, o quanto estes partidos estavam divididos internamente. No caso do MDB foram 8 votos favoráveis e 7 votos contrários à votação do substitutivo, além do partido ter sido a legenda que conteve o maior número de parlamentares que se opuseram ao requerimento de votação da propositura. O PSDB, por sua vez, exibiu

<sup>8</sup> No momento da orientação partidária para votação o senador Pedro Chaves, único representante do partido no Senado, não estava presente.

<sup>9</sup> O MDB e o PSDB eram os partidos com as maiores bancadas na legislatura de 2015-2019, compostas por 20 senadores titulares e 11 senadores titulares respectivamente.

uma maioria interna oposta ao requerimento de votação do substitutivo, com 5 votos contrários e 4 votos favoráveis.

Podemos observar ainda a coesão partidária das bancadas do PT e do PP em torno do tema, com 8 e 5 votos favoráveis, respectivamente. As legendas somaram 39,4% dos votos em prol da votação da proposta do senador Armando Monteiro. Destacamos também que estes dois partidos estavam entre os quatro maiores beneficiados pelos recursos do FEFC.

Entretanto, dos 9 parlamentares que faziam parte da bancada petista e estavam presentes na sessão plenária que votou o requerimento para votação da emenda substitutiva, apenas 1 (um) senador votou desfavoravelmente. Jorge Viana, senador pelo Acre, não aderiu à posição de seu partido possivelmente por ser contrário ao uso das emendas de bancadas na composição do Fundo Eleitoral, já que seu estado integra a região Norte, uma das áreas em que a negativa ao requerimento de votação predominou com 8 votos contrários e 7 votos favoráveis. Fazem parte dessa região também os senadores Randolfe Rodrigues (AP) e Telmário Mota (RR) que se posicionaram veementemente contra o uso de uma porcentagem das emendas de bancadas na composição deste Fundo por considerarem que esta medida prejudicaria a condução de projetos e obras de infraestrutura em suas unidades federativas. A *tabela 2* a seguir apresenta a referida votação a partir do recorte regional.

**Tabela 2: Votação do projeto substitutivo (Emenda nº 20) por regiões**

<b>Região</b>	<b>Sim (%)</b>	<b>Não (%)</b>
Centro-Oeste	25	75
Nordeste	66,67	33,33
Norte	46,67	53,33
Sudeste	66,67	33,33
Sul	42,86	57,14

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir das notas taquigráficas das sessões plenárias do Senado Federal (2021).

É possível identificar que, proporcionalmente, as regiões que deram mais votos favoráveis ao substitutivo foram Sudeste e Nordeste. Por outro lado, as regiões Centro-Oeste, Sul e Norte votaram majoritariamente contra a medida.

Embora não seja possível identificar como relação causal para explicação do voto o fato dos senadores considerarem a região, certamente os aspectos regionais constituem incentivos que contam no cálculo político de cada parlamentar ao definir seu voto. Tendo em vista que outras variáveis afetaram o comportamento dos parlamentares na discussão do tema, a região se mostra como uma das variáveis que atuam como mecanismo de incentivo sobre o comportamento parlamentar.

Neste mesmo sentido, as diferenças do sistema eleitoral para o bicameralismo estrutura outra questão relevante, pois separa as duas esferas legislativas, Senado e Câmara dos Deputados, a partir da forma majoritária e proporcional de eleição. Em sistemas majoritários, há uma maior vinculação e visibilidade do candidato, o que aumenta sua responsabilização eleitoral perante seus eleitores, ou, dito de outro modo, facilita a punição ou recompensa político-eleitoral a partir do comportamento parlamentar.

Além desses aspectos, é notável que mesmo com os embates e as tentativas de realização de votação nominal, as discussões e tratativas sobre a proposição concentraram-se, sobretudo, nos partidos políticos. A *tabela 1* é ilustrativa neste sentido e nos dá a ideia de como os partidos e suas bancadas se comportaram em relação a essa pauta da forma como foi reelaborada pelo senador Armando Monteiro.

Contudo, diante da perduração dos embates partidários e intrapartidários, além da necessidade de resolução do processo que ainda não estava finalizado, o parlamento necessitava votar propriamente a matéria. Aproveitando-se do impasse, o senador Ronaldo Caiado apresentou mais um requerimento à mesa com o pedido de votação nominal do novo processo de escrutínio. Em razão do conflito contínuo, o presidente da Casa Legislativa, senador Eunício Oliveira, utilizou o regimento interno do Senado para argumentar que, por se tratar de mais uma votação simbólica, pois ainda estavam no interstício, consideraria a orientação partidária como voto dos liderados, autorizado pelo artigo 293, inciso II. Isto significa dizer que o número de votos corresponderia ao número de parlamentares de cada legenda presentes na sessão.

A *tabela 3* corresponde ao resultado desse requerimento e nela observamos o posicionamento de cada partido frente à possibilidade de votação nominal, solicitada através do requerimento apresentado pelo senador Ronaldo Caiado.

**Tabela 3: Votação do requerimento para votação nominal do projeto substitutivo  
(Emenda nº 20) ao PL nº206/2017- Senado Federal**

<b>Partido</b>	<b>Orientação/ Voto</b>
MDB	Livre
PT	Não
PP	Não
PSB	Não
PL	Não
PTB	Não
PCdoB	Não
Republicanos	Não
PSDB	Sim
DEM	Sim
PSD	Sim
Podemos	Sim
PDT	Sim
Cidadania	Sim
PSC	Sim
REDE	Sim

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir das notas taquigráficas das sessões plenárias do Senado Federal (2020).

O que estava de fundo nessa decisão do senador Eunício Oliveira era o impasse de parlamentares favoráveis ao projeto em relação ao tipo de votação que sucederia à implementação ou não da matéria. Ao explicar os termos, o presidente informou que a escolha pelo SIM corresponderia à votação nominal e pelo NÃO implicaria votação simbólica. Apesar de 8 partidos terem optado por votação nominal (PSDB, DEM, PSD, Podemos, PDT, Cidadania, PSC e REDE), as 7 legendas (PT, PP, PSB, PL, PTB, PCdoB e Republicanos) que decidiram por votação simbólica possuíam um número maior de representantes em plenário e, portanto, foram responsáveis por definirem o processo como simbólico.

Esta manobra regimental utilizada pelo presidente do Senado demonstra a concentração de poder pelos partidos acerca da decisão sobre o tipo de financiamento eleitoral para as próximas eleições. Apesar de defecções intrapartidárias, a orientação das lideranças das legendas teve papel fundamental na delimitação do tipo de votação e representou uma mudança de incentivos para a votação ao reduzir o custo político de votar favoravelmente à criação do financiamento público a partir de recursos oriundos das emendas parlamentares.

Se compararmos as *tabelas 1 e 3*, veremos que a única mudança efetiva é em relação ao posicionamento do PSDB. Sabendo que a orientação era importante nesse processo específico, o partido votou favoravelmente à votação nominal para que seus senadores pudessem se manifestar, segundo o líder Paulo Bauer (PSDB-SC).

Ao prosseguir para a Câmara dos Deputados, o desafio transformou-se em articular não apenas o entendimento das necessidades de modificações e votação para a implementação do FEFC, mas também uma ampla gama de alterações que culminariam na Lei Nº 13.488/2017 (Minirreforma Eleitoral). As discussões travadas no decurso da sessão para o debate do projeto elaborado pelo Senado Federal demonstraram, no entanto, a falta de consenso e o acirramento com que foi tratado o tema, como demonstraremos a seguir.

### **3.2. Argumentação e contra argumentação na Câmara dos Deputados**

Votado no dia 04 de outubro de 2017, a dois dias apenas da data para que não se infringisse o processo de anualidade eleitoral, o projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados entre conflitos partidários e pessoais.

Como mencionamos anteriormente, a matéria se incluía no âmbito central do que alguns parlamentares entusiastas chamavam de uma ampla reforma do ordenamento político-eleitoral. E mesmo diante de divergências quanto ao seu conteúdo e ao modo como seria executado, há alguns pontos de concordância que foram importantes para sua homologação. Dentre estes aspectos, destacamos o consenso sobre a necessidade do financiamento público, sob a justificativa de redução dos riscos do financiamento empresarial e a possibilidade de competições eleitorais equilibradas e transparentes para o processo democrático. O fundo público ainda foi ansiado por possuir a capacidade de ser utilizado como um instrumento para ampliar a diversidade e a representatividade no parlamento.

Por outro lado, os parlamentares da Câmara que se manifestaram contra a proposta ponderaram, uma vez mais, sobre a fragilidade da conjuntura política e sobre a avaliação negativa do Congresso pela sociedade. A criação de um fundo público logo após a implantação das medidas que executariam os cortes no orçamento poderia intensificar esta imagem negativa, na opinião desses congressistas. Sob a mesma argumentação, ainda citaram a contradição daqueles

que se posicionavam contrariamente à contenção de gastos imposta pelo governo Temer e a defesa que faziam do uso das emendas de bancada para somar ao financiamento público eleitoral.

O auge das discordâncias se concentrou, no entanto, no próprio processo de escrutínio do PL, embate que também havia acontecido no Senado. Favoráveis esperavam a confirmação por votação simbólica e contrários requeriam que se votasse nominalmente. Em meio ao abalo das instituições e da própria classe política, e, principalmente, num ambiente de escassez de recursos para as menores bancadas partidárias, a oportunidade de expor os favoráveis à proposição seria um caminho aos opositores que pretendiam assegurar visibilidade para a próxima eleição.

Outro ponto importante que observamos a partir da leitura dos discursos parlamentares é a concentração do debate em partidos que discordavam da propositura e que orientaram contrariamente a ela, sobretudo. Em alguns momentos também nos parece que essa concentração procura, por si só, expor esses divergentes, uma vez que a indispensabilidade de uma nova fonte de recursos era consensual e as alternativas à proposta eram pouco sustentáveis para os demais membros da Casa. Os argumentos de parlamentares favoráveis e contrários expostos a seguir nos revelam minimamente o que tencionava esse diálogo.

Dentre os congressistas que procuravam demonstrar os motivos pelos quais se contrapunham ao projeto de lei em discussão, estava Luiza Erundina (PSOL-SP). A deputada foi uma das parlamentares que logo de início retomou um dos argumentos mais frequentes nos discursos do Senado, isto é, falou sobre a redução de investimentos em infraestrutura e políticas públicas pelo uso das emendas de bancadas estaduais.

De acordo com a deputada, a aplicação de parte dessa verba em campanhas eleitorais interferiria nos interesses do país, pois reduziria os recursos das unidades federativas e dos municípios em áreas que já haviam sofrido cortes e contingenciamentos pelo governo federal. Além do mais, a decisão poderia intensificar a indignação, o desprestígio e o repúdio da sociedade ao Congresso.

Para seu correligionário Glauber Braga (PSOL-RJ), apesar de o partido defender o financiamento público de campanha, o projeto apresentava alguns empecilhos que faziam com que não pudessem apoiá-lo. Um deles era a proposta



de extinção da propaganda partidária no rádio e na televisão, condição que poderia afetar a comunicação das legendas e o reconhecimento de seus posicionamentos ideológicos e programas políticos pela sociedade em geral.

O outro motivo para sua divergência dizia respeito ao valor bilionário que comporia o Fundo Eleitoral público e que, na concepção do congressista, também poderia privilegiar grandes partidos. Diante da necessidade de recursos, o deputado defendeu, aliado a outros partidários, que a ampliação do Fundo Partidário ocorresse em anos eleitorais, alinhada ao orçamento disponível da União e à divisão igualitária do valor disponível entre as agremiações.

Somou-se a esse argumento o deputado Chico Alencar (PSOL-RJ) que, além de endossar o desajuste da propositura, afirmou que o objetivo de um fundo como o que estava em discussão consistia na perpetuação de um sistema de campanhas milionárias com dinheiro público e no favorecimento de grandes partidos. E, assim como Glauber Braga, ressaltou, como proposta partidária, a extensão do Fundo Partidário sem que precisassem criar uma nova dotação.

Edmilson Rodrigues (PSOL-PA) também se mostrou consonante com a defesa de sua legenda. Em sua argumentação mencionou a crise financeira em que estavam imersos os municípios brasileiros e como isso criava um constrangimento à aprovação de mais uma despesa para orçamento público e à retirada de recursos de verbas que seriam destinadas, através das emendas de bancadas, para tais localidades.

Para outros parlamentares defensores do financiamento público, a proposta do PSOL seria insuficiente. Segundo Jandira Feghali (PCdoB-RJ), o impedimento ao financiamento empresarial significava um ganho importante para democracia e para o sistema eleitoral, por isso, diante desse novo cenário, a ampliação dos recursos públicos através da regulamentação do Fundo Eleitoral seria essencial tanto para a engrenagem do sistema democrático quanto para a garantia de um parlamento que representasse a diversidade da sociedade brasileira.

Alice Portugal (PCdoB-BA) foi mais uma das parlamentares que destacaram a importância do fim do financiamento privado e contestou a afirmação do PSOL sobre a possibilidade da implementação do recurso interferir no orçamento de programas sociais, educacionais ou de saúde. Aliás, de acordo com a deputada, o financiamento público eleitoral aplicava-se, de antemão, pela isenção fiscal que

emissoras de rádio e televisão recebiam ao exibirem programas partidários, e ninguém dispensava esse mecanismo, já que era uma oportunidade de contato com a sociedade brasileira e de apresentação de pautas partidárias. Nesse sentido, a ampliação desse modelo por meio da corroboração da proposta, com efeito, impediria parlamentares de servirem aos interesses privados.

Com a apresentação da propositura, para Celso Pansera (MDB-RJ) o desafio que estava posto era o de superar as irregularidades e subterfúgios do financiamento empresarial, ponto central a ser suplantado pela regulamentação do financiamento público. Aprovar a instituição do Fundo Eleitoral significaria então compreender que a democracia possui um custo, e esse entendimento poderia viabilizar a diversidade de candidaturas tanto daqueles que possuem ideias coerentes e precisam de auxílio para apresentá-las e defendê-las, quanto daqueles que podem se autofinanciar, afinal, é isso que configura o sistema representativo.

Por outro lado, Ivan Valente (PSOL-SP) afirmou que as pessoas se acostumaram a fazer campanhas milionárias e estavam transferindo os valores, antes obtidos por fontes privadas, para os cofres públicos. Como o modelo apresentado propunha a distribuição desigual entre as legendas e um alto volume monetário, seria impossível concordar com o projeto. Ademais, o deputado reiterou a argumentação de seu partido ao declarar que a realocação de uma porcentagem das emendas para o financiamento de campanhas diminuiria sim os investimentos em infraestrutura e políticas públicas de saúde e educação, uma vez que esses recursos derivavam da mesma fonte.

Assim como o deputado do PSOL, Alex Manente (Cidadania-SP) destacou a prejudicialidade do Fundo Eleitoral ao orçamento da União e foi mais um apoiador da ideia de que as campanhas poderiam ser efetuadas sem a dotação, como já havia acontecido no ano anterior à votação da propositura, nas eleições municipais. Enquanto liderança de seu partido, o deputado relatou que o contexto de crise econômica e social não se qualificava como o momento ideal para adequações no sistema democrático, visto que os recursos que seriam destinados a estados e municípios, para investimentos em infraestrutura e saúde, teriam que financiar campanhas eleitorais, caso o projeto fosse aprovado. Dito isto, defendeu a viabilidade de campanhas baratas, realizadas com investimentos menores e acompanhadas de um teto de gastos e regras claras para o debate das propostas.

Nessa mesma toada, Roberto Freire (Cidadania-SP), seu correligionário, defendeu a possibilidade de resultados positivos, a despeito do almejado Fundo. Assim, se havia a possibilidade de sucesso sem esse tipo de receita, não teriam motivos para requisitar algo que a sociedade avaliaria inadequadamente.

Uniu-se à série de contra argumentações ao projeto os deputados do PSB Júlio Delgado (PSB-MG) e Heitor Schuch (PSB-RS). Diferente de seu posicionamento no Senado, o partido orientou para que seus membros votassem contra o Projeto, e para verbalizar o motivo que o levou a adotar este posicionamento os parlamentares destacaram uma justificativa recorrente: a inaceitabilidade do uso de emendas de bancadas estaduais. Entoada por tantos outros parlamentares, a rejeição acontecia em decorrência do pressuposto impacto nos recursos direcionados às áreas da saúde, educação e segurança.

Júlio Delgado ainda se apoiou na premissa de que a realização de campanhas baratas, financiadas com recursos do Fundo Partidário e por doações de pessoas que se identificavam com as propostas dos candidatos e partidos, seriam executáveis, a exemplo do que julgava ter ocorrido nas eleições municipais de 2016. Com base nesse mesmo pressuposto, de que campanhas com custos menores seriam possíveis, Heitor Schuch falou sobre a necessidade dos partidos reduzirem os gastos com propagandas eleitorais. Segundo o deputado, essa demanda exigia que as legendas fossem criativas e que as campanhas focassem em candidatos, propostas e projetos.

O PV, através do discurso de sua líder na Câmara, a deputada Leandre (PV-PR), foi mais uma das legendas que discordou da aprovação do Fundo Eleitoral por considerá-la de difícil aceitação pela sociedade, já que não seria possível ampliar os recursos para os campos da saúde, educação e outras políticas públicas. Na realidade, sob a justificativa de crise econômica, o Governo Federal pretendia o oposto a essa expansão, isto é, o intuito era de que os gastos públicos fossem reduzidos ao máximo.

E foi com base nesse fundamento que Evandro Gussi (PV-SP) alegou que sua oposição seria exatamente pela imprescindibilidade de redução dos custos da máquina pública e do processo eleitoral. O voto distrital, segundo o parlamentar, seria um caminho para que os custos de campanhas fossem reduzidos e para

aproximar candidatos e eleitores. Isso ampliaria o diálogo e diminuiria a necessidade de que se aumentassem os valores ao financiamento público.

O PROS, por outro lado, propôs algo distinto do que haviam sugerido até aquele momento. Ao falar sobre a objeção da legenda ao Fundo Eleitoral, Weliton Prado (PROS-MG) defendeu uma constituinte exclusiva para a reforma política, e quem participasse de sua construção não poderia ser candidato (a) na eleição seguinte ao resultado para que não legislasse em causa própria.

Outros partidos como o Republicanos e o Partido Liberal (PL) retomaram argumentos iniciais defendidos pela maioria daqueles declaradamente avessos ao FEFC. Como liderança do Republicanos na Câmara, o deputado Vinicius Carvalho (Republicanos-SP), por exemplo, expôs brevemente a oposição de sua legenda à sua aprovação. A razão, mais uma vez, foi o pressuposto de que haveria redução de recursos nas áreas da saúde e educação para se investir em campanhas. Já Jorginho Mello (PL-SC) informou que o PL votaria contrariamente por acreditar que a proposição não seria apropriada para o momento que o Brasil atravessava.

Da mesma maneira, Arolde de Oliveira (PSC-RJ) reiterou essa argumentação sob a declaração de que a aprovação do projeto consistiria em uma irresponsabilidade de seus pares e num desvio daquilo que seria prioridade para o desenvolvimento da sociedade brasileira: segurança, saúde e educação. Segundo o deputado, o uso de uma porcentagem das emendas de bancadas estaduais para somar à composição do recurso eleitoral agravaria o problema, uma vez que colaborariam com o enfraquecimento de políticas públicas dos estados e municípios dependentes dessa verba.

O deputado Givaldo Carimbão (PHS-AL) também fez coro aos parlamentares contrários ao Fundo Público. Sua principal crítica foi em relação ao valor requerido para o financiamento público. O custo de aproximadamente R\$ 2 bilhões aos cofres públicos era motivo de incompreensão para o congressista, uma vez que as legendas possuíam acesso aos recursos do fundo partidário e, em sua opinião, isso seria suficiente. Com um discurso semelhante, Diego Garcia (PHS-PR), seu correligionário, considerou o valor, que seria despendido para a nova dotação, como alto e inapropriado. Além disso, não deixou de recordar um dos argumentos principais, constantemente usado por congressistas que discordavam da proposta, o

de que a criação desta despesa afetaria áreas essenciais para o desenvolvimento social.

Outro parlamentar que contestou a suposta quantia que seria disposta ao Fundo Eleitoral foi João Derly (REDE-RS). Em suas palavras a questão não se resumia a ser favorável ao financiamento privado e às ilicitudes, ou ao financiamento público, o que a classe política precisaria fazer era propor e debater novas ideias. Seu companheiro de legenda, Alessandro Molon (REDE-RJ) trouxe outra preocupação, o questionamento do deputado era sobre como esses recursos seriam distribuídos entre os partidos, dúvida também proclamada por Glauber Braga. Uma distribuição desigual poderia gerar contradições às justificativas elaboradas por aqueles declaradamente favoráveis ao FEFC, sem contar que uma regulamentação problemática teria implicações diretas intrapartidárias.

O debate sobre o qual tratamos não se resumiu, entretanto, apenas aos motivos que levariam a aprovar ou desaprovar o projeto em discussão. Havia também algumas divergências em relação à sua formulação pelo Senado, e um dos deputados que expôs claramente essa insatisfação foi José Rocha (PL-BA). Além de discordar sobre a forma como a Casa Legislativa havia organizado a divisão dos recursos entre as candidaturas, caso o Fundo Eleitoral fosse homologado, o congressista assinalou que o Senado Federal, como Casa Revisora, deveria ter aguardado uma proposta da Câmara dos Deputados, que, aliás, já havia apresentado um projeto anterior ao que estava em debate, mas viu sua iniciativa contrariada pela Câmara alta.

É preciso dizer que o mesmo problema também havia sido mencionado durante o debate no Senado pelos senadores Renan Calheiros (MDB), Lindbergh Farias (PT), Antônio Carlos Valadares (PSB) e Vanessa Grazziotin (PCdoB) que discutiam a inoperância da Câmara em relação ao tema. O prazo final para as alterações eleitorais aproximavam-se e não havia, até aquele momento, legislação que tratasse de aperfeiçoar o sistema político-eleitoral, sobretudo no que diz respeito ao financiamento de campanhas. Diante da urgência, a Câmara alta apresentou então o projeto que julgava dar conta de tais necessidades.

Após a breve exposição de um dos desentendimentos parlamentares usado como fundamento à oposição para aprovação do projeto, o debate regressou às justificativas ligadas propriamente ao conteúdo da matéria, ou melhor, aos efeitos

que sua aprovação poderia gerar. Contudo, o que havia eram acusações diretas aos parlamentares que a defendiam, muito provavelmente porque, nesse momento a votação nominal já fosse algo fora do horizonte.

O deputado conhecido como Pastor Eurico (PHS-PE) realizou uma dessas acusações. De acordo com o parlamentar, aqueles favoráveis à proposta a defendiam porque pretendiam comprar votos para se reeleger, esse seria então o motivo do interesse pela matéria. Em outra situação, ainda argumentou que caso a matéria discutida fosse sancionada, os campos da saúde, educação e segurança seriam afetados pela redução de recursos, por isso aqueles que votassem favoravelmente deveriam ter seus nomes expostos.

Todavia, a declaração não inibiu alguns daqueles que estavam dispostos a experimentar os benefícios de um fundo público como o apresentado. Dessa maneira, mesmo discordando do modelo aventado, José Carlos Aleluia (DEM- BA) justificou seu posicionamento favorável à aprovação pela urgência de uma solução viável que possibilitasse o acesso dos candidatos a recursos durante as eleições gerais de 2018.

Já os membros do PCdoB, Orlando Silva (PCdoB-SP) e Davidson Magalhães (PCdoB-BA), declararam que, como lideranças do partido, apoiariam a instituição do FEFC, uma vez que a legenda sempre teve como pauta o financiamento público como um mecanismo de financiamento da democracia. Além disso, Davidson Magalhães afirmou que, para refutar as acusações feitas aos favoráveis à implementação do Fundo, no debate entre financiamento público e financiamento empresarial, a incoerência estava em quem se opunha ao primeiro, mas dizia-se favorável ao segundo, o qual, em sua opinião, delineava-se como principal instrumento para a corrupção.

Quanto à argumentação em defesa do FEFC realizada na Câmara dos Deputados pelo PT, esta foi, em certa medida, muito semelhante àquela feita pelos senadores da legenda. Carlos Zarattini (PT-SP), por exemplo, discursou em defesa do projeto sob a justificativa de que o financiamento público seria a escolha apropriada para se financiar eleições sem que os candidatos precisassem contatar empresas ou pessoas abastadas para os apoiarem financeiramente em suas candidaturas. Ademais, destacou outras medidas apoiadas por seu partido, como a importância das eleições serem realizadas com limite de gastos e com doações de

peças físicas, como forma de garantir equilíbrio e igualdade de condições no processo.

José Guimarães (PT-CE), também membro da bancada do partido, se pronunciou em defesa do financiamento público. Conforme a fala do deputado, a implantação de um fundo eleitoral público oportunizaria igualdade de condições durante o pleito, de modo que qualquer candidato pudesse competir em situações semelhantes de elegibilidade sem que necessitasse passar pelo filtro da seleção econômica.

Já Ronaldo Lessa (PDT-AL), integrante da bancada do PDT, em apoio à matéria, afirmou que o problema não se encontrava na homologação da lei que instituiria o Fundo Eleitoral, mas na ausência de mecanismos de controle e transparência da Justiça para que a sociedade pudesse acompanhar sua aplicação. Conforme o argumento do deputado, o uso das emendas de bancada para financiamento público possibilitaria que candidatos competissem de forma equilibrada e, neste sentido, contribuiria para manutenção do sistema democrático, já que a regulamentação do FEFC poderia ampliar a diversidade de competidores para o pleito.

Essas justificativas que procuravam estabelecer uma relação positiva entre o financiamento público e ampliação da competição democrática, ou até mesmo como instrumento de sustentação da democracia enquanto sistema político, não foram muito bem aceitas por alguns deputados. Segundo Walney Rocha (Patriota-RJ), essas manifestações, na realidade, compunham uma série de discursos demagógicos, uma vez que a proposta não necessariamente serviria ao financiamento da democracia, mas sim como alternativa à proibição do financiamento empresarial. Seu objetivo se limitaria, portanto, à obtenção de recursos para as próximas campanhas eleitorais, e para isso pretendiam retirar dinheiro da saúde, da educação e dos municípios com o uso das emendas de bancadas estaduais.

Dentre os embates entre favoráveis e contrários, destacamos aqui mais uma das contraposições às falas daqueles que contestavam a necessidade de um fundo público naquele momento. A objeção ficou ao encargo de Weverton Rocha (PDT-MA), liderança do PDT, que alegou que deveriam impedir o uso do Fundo Partidário para financiar campanhas eleitorais, como, por exemplo, requeria a bancada do

PSOL, caso o FEFC não fosse aprovado. De acordo com o parlamentar, havia legendas que acumulavam recursos oriundos desta fonte gerando uma verdadeira poupança e depois a usavam apenas em candidaturas federais. Desse modo, se não houvesse homologação do fundo proposto, para ele o Parlamento também não poderia permitir nenhum outro tipo de recurso público para tal finalidade.

A intervenção em prol do mecanismo ocorreu após os pronunciamentos, feitos por parlamentares contrários ao projeto, sobre a ética e a integridade daqueles que apoiavam a matéria. Por isso, a liderança do PDT alegou que havia uma tentativa de criminalização daquilo que estava ocorrendo publicamente e por vias legais, assim como fizeram a deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) e o deputado José Guimarães (PT-CE).

Entre os conflitos por aprovação e impedimento, o que estava evidente neste momento da discussão era a tentativa de expor, por meio da votação nominal, aqueles favoráveis à implementação do fundo, assim como transcorreu no Senado. Considerando a provável aprovação por votação simbólica, esta seria então uma das formas de coibir os votos necessários à ratificação da proposta.

Houve ainda a tentativa de associar parlamentares favoráveis ao FEFC àqueles que tiveram seu nome citado nas investigações sobre desvio de dinheiro público. Na verdade, o que notamos é que ambos os lados procuravam relacionar negativamente o financiamento oriundo de fontes privadas e a defesa do Fundo Público com uma maneira de proveito individual, ou, em algumas situações, tratavam estas formas de financiamento como porta de entrada para crimes de corrupção.

Embora a exposição dos discursos nos mostre que o conteúdo argumentativo utilizado, tanto por deputados favoráveis quanto pelos contrários, tenha sido, em certa medida, muito similar ao apresentado no Senado Federal, notamos que ao longo das colocações os parlamentares procuravam, sobretudo, evidenciar o posicionamento partidário de suas respectivas legendas. O que queremos dizer é que, em meio às acusações de uso equivocado de verbas públicas ou da defesa do FEFC pela suposta democratização da competição eleitoral que ele poderia gerar, os argumentos defendidos pelos representantes das legendas eram recorrentes e demarcavam, portanto, alinhamento ao posicionamento do partido. O *quadro 2* a



seguir nos mostra, de forma objetiva e organizada, quais foram os principais fundamentos empregados neste debate.

**Quadro 2: Síntese dos argumentos favoráveis e contrários ao PL nº 8.703/2017 na Câmara dos Deputados**

<b>PARTIDO</b>	<b>DEPUTADOS (AS)</b>	<b>TIPO DE ARGUMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCIPAIS ARGUMENTOS</b>
PSOL	Luiza Erundina (SP), Glauber Braga (RJ), Chico Alencar (RJ), Edmilson Rodrigues (PA) e Ivan Valente (SP).	Contrária	Impacto sobre o orçamento; impacto na opinião pública; concentração de poder em grandes partidos; necessidade de reduzir gastos eleitorais; Fundo Partidário como alternativa.
PSB	Júlio Delgado (MG) e Heitor Schuch (RS).	Contrária	Impacto no orçamento; impacto nas políticas públicas; suficiência do Fundo Partidário; Fundo Partidário como alternativa; necessidade de redução de gastos eleitorais.
Cidadania	Alex Manente (SP) e Roberto Freire (SP).	Contrária	Impacto no orçamento; impacto na saúde, educação e infraestrutura; necessidade de redução de gastos eleitorais; crise econômica; impacto na opinião pública.
PHS	Givaldo Carimbão (AL), Diego Garcia (PR) e Pastor Eurico (PE).	Contrária	Redução de gastos eleitorais; Fundo Partidário como alternativa; impacto na saúde, educação e segurança; corrupção.
REDE	João Derly (RS) e Alessandro Molon (RJ).	Contrária	Concentração de poder nos partidos maiores; outras alternativas.
PV	Leandre (PR) e Evandro Gussi (SP).	Contrária	Impacto no orçamento; necessidade de redução de gastos eleitorais; impacto na opinião pública.
PSC	Arolde de Oliveira (RJ).	Contrária	Impacto na saúde e educação.
PROS	Weliton Prado (MG).	Contrária	Necessidade de constituinte.
Patriota	Walney Rocha (RJ).	Contrária	Impacto no orçamento; impacto na saúde e educação.
PL	Jorginho Mello (SC), José Rocha (BA).	Contrária	Crise econômica; oposição ao PL do Senado; concentração de poder nos maiores partidos.
Republicanos	Vinicius Carvalho (SP).	Contrária	Impacto na saúde e educação.
MDB	Celso Pansera (RJ).	Favorável	Combate à corrupção; financiamento da democracia; democratização da competição eleitoral.
PC do B	Jandira Feghali (RJ), Alice Portugal (BA), Orlando Silva (SP) e Davidson Magalhães (BA).	Favorável	Financiamento da democracia; democratização da competição eleitoral; autonomia frente aos interesses econômicos.
PT	Carlos Zarattini (SP) e José Guimarães (CE).	Favorável	Democratização da competição eleitoral; autonomia frente aos interesses econômicos.

PDT	Ronaldo Lessa (AL) e Weverton Rocha (MA).	Favorável	Transparência; Partidário; democratização eleitoral.	proibir em da	Fundo eleições; competição
DEM	José Carlos Aleluia (BA).	Favorável	Financiamento da democracia.		

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir das notas taquigráficas das sessões plenárias da Câmara dos Deputados (2021).

Observamos nesses argumentos alguns pontos relevantes. O primeiro se refere novamente à contraposição de deputados ao uso de uma parte das emendas de bancada para compor o valor que seria destinado aos partidos para o financiamento de campanhas. Entretanto, na Câmara dos Deputados a discussão se centralizou nas legendas e ocorreu de forma mais pontual, isto é, não houve referência a um local, a uma região ou a projeto específico que fosse dependente desse tipo de recurso, ao contrário do que aconteceu no Senado, onde os parlamentares são eleitos majoritariamente.

Em outras palavras, é perceptível a ênfase dos senadores em relação às particularidades de suas regiões nos discursos, enquanto entre os deputados prevalecem argumentos pontuais centrados nas diretrizes partidárias, proferidos principalmente por membros de legendas de menor expressão na Câmara. Os deputados buscaram marcar sua posição acerca dos impactos no orçamento público e nas políticas públicas, da concentração de poder econômico em algumas poucas legendas, dos impactos na opinião pública e da necessidade de combater as irregularidades no trato dos recursos eleitorais.

Outro fator importante para nos atentarmos é como o tema da corrupção esteve presente em algumas argumentações. A discussão entre financiamento público e privado sempre esteve na política brasileira, e com frequência o financiamento empresarial é associado à influência de interesses particulares de grupos econômicos nas decisões do poder público. Esse argumento obteve maior robustez após os seguidos casos de favorecimento de organizações em processos licitatórios e lavagem de dinheiro público. Diante deste quadro, a defesa em prol do financiamento público tinha como uma das principais justificativas a interrupção desse ciclo de relações entre política e mercado.

Este mote ainda foi incorporado ao debate de outras formas, e a primeira decorreu justamente pela motivação da conjuntura política. Conforme manifestações

de uma parte dos congressistas, não seria apropriado para a imagem do Congresso sancionar uma matéria que propunha o aumento no valor de verbas destinadas à candidaturas, o que também já havia sido abordado por senadores discordantes.

O discurso da corrupção também esteve presente, especialmente na tentativa de associar financiamento público à compra de votos. A queixa foi feita pelo deputado Pastor Eurico (PHS- PE) durante a discussão que antecedeu a votação dos destaques do projeto. Apesar de ser um caso único de associação direta à corrupção eleitoral, ocorreram outras tentativas de aproximação à ideia de ilegalidade da instituição do FEFC e ao modo como havia sido proposto, isso porque existia também o receio, por legendas como PSOL, REDE e PL, de que sua distribuição afetasse o repasse dos recursos aos partidos com baixa representação no Congresso, sobretudo na Câmara dos Deputados.

Esses posicionamentos partidários expostos pelo debate se tornam ainda mais perceptíveis quando analisamos o processo de votação do projeto. Mesmo que tenham predominado argumentos divergentes à matéria ao longo da discussão, seu escrutínio foi marcado por uma disputa apertada e culminou na adesão ao Fundo Eleitoral por votação simbólica. Na *tabela 4* abaixo podemos conferir a orientação partidária para esta votação.

**Tabela 4: Orientação de bancada para votação do PL nº 8.703/2017 - Câmara dos Deputados**

Partido	Orientação
PSDB	Livre
MDB	Sim
PP	Sim
PT	Sim
Avante	Sim
PSD	Sim
PDT	Sim
Podemos	Sim
PCdoB	Sim
PSB	Não
PL	Não
Cidadania	Não
PHS	Não
PV	Não
Republicanos	Não
Patriota	Não
PSOL	Não
PTB/PROS/PSL	Não
REDE	Não

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir das notas taquigráficas das sessões plenárias da Câmara dos Deputados (2021).

Ao observarmos a orientação das bancadas partidárias, notamos que a maior parte das legendas orientou contra o projeto. Contudo, estas apresentam um número reduzido em sua composição na Câmara, se comparadas àquelas que orientaram favoravelmente a implementação do FEFC, como MDB, PP, PT, Avante, PSD, PDT, Podemos e PC do B, o que garantiu sua aprovação por contraste. O momento de orientação ratificou o posicionamento dos partidos que se propuseram a debater a matéria e nos mostra quais instituições partidárias estavam dispostas a agirem para assegurar o recurso.

Há mudanças em relação ao comportamento do PSB, PL e Republicanos ao compararmos as orientações para votação no Senado e na Câmara. Essas legendas haviam orientado contra o pedido de votação nominal no Senado, apesar do PSB ter argumentado contrariamente ao projeto. No entanto, a situação se modificou na Câmara dos Deputados, onde orientaram o voto contrário à proposta em questão. Este tipo de comportamento estratégico nos mostra o cálculo para que os custos políticos fossem minimizados ao mesmo tempo em que suas preferências fossem garantidas, no caso da ação no Senado. Na Câmara este cálculo é limitado pelo peso que os partidos possuem na distribuição de cadeiras e representação política.

Posto isso, em situação semelhante àquela que se sucedeu no Senado, os parlamentares opositores à matéria procuraram de algum modo expor os favoráveis a implementação do FEFC, após o resultado da aprovação. A alternativa encontrada, neste caso, foi através de um pedido de destaque do PHS que solicitava votação em separado do art. 16-C, constante do art. 1º do PL nº 8.703/2017. O requerimento em questão tinha como objetivo excluir o artigo que instituiu e estabelecia as normas para arrecadação e distribuição do fundo, porém foi rejeitado em bloco junto a outros destaques apresentados<sup>10</sup>.

Não satisfeito com o resultado, o deputado Diego Garcia (PHS-PR), autor do destaque recusado, com apoio do deputado Júlio Delgado (PSB-MG), requereu verificação da votação, seguido o período de interstício de 1 (uma) hora. Esta ação compeliu os parlamentares a votarem nominalmente, o que acabou indicando as

---

<sup>10</sup> Outros deputados do PSC, PHS, PSOL, PV, Rede e Cidadania já haviam feito requerimento para que o projeto fosse votado nominalmente, mas o pedido também foi negado em votação simbólica pelo parlamento.

preferências de voto pela instituição do FEFC dos parlamentares. A *tabela 5* nos mostra o resultado do procedimento.

**Tabela 5: Votação do Destaque nº5 apresentado pelo deputado Diego Garcia (PHS)**

Partido	Orientação para votação	Sim	Não	Abstenção
PRP	—	1	0	0
PSDB	Livre	8	30	0
PL	Não	7	25	0
PSB	Não	7	24	0
PHS	Não	1	6	0
Cidadania	Não	1	6	0
Patriota	Não	0	3	0
Republicanos	Não	0	14	0
PSOL	Não	0	6	0
REDE	Não	0	4	0
PV	Não	0	5	0
PROS	Sim	0	5	0
PT	Sim	51	0	1
PP	Sim	29	9	0
MDB	Sim	25	23	0
DEM	Sim	22	4	0
PSD	Sim	19	12	0
PDT	Sim	14	4	1
PCdoB	Sim	12	0	0
Podemos	Sim	9	6	0
PTB	Sim	7	6	0
Solidariedade	Sim	5	7	0
Avante	Sim	3	2	0
PSC	Sim	2	6	1
PSL	Sim	0	2	0
<b>Total de votos</b>		<b>223</b>	<b>209</b>	<b>3</b>

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir das notas taquigráficas das sessões plenárias da Câmara dos Deputados (2020).

Ao observarmos os dados fornecidos pela *tabela 5* identificamos que a orientação das bancadas partidárias contrárias à permanência do artigo no conjunto de alterações foi composta, em sua maioria, por partidos com baixa representação parlamentar, como Cidadania, PHS, Patriota, PSOL, Rede e PV. Ou seja, partidos que receberiam menores quantias dos recursos em relação à bancadas partidárias

maiores. Legendas como PROS e PSL também possuíam baixa representação nessa legislatura (2015-2019) e, apesar de terem sido orientadas a votarem favoravelmente, seus parlamentares se opuseram à instituição do FEFC. Na verdade, esses dois partidos faziam parte de um mesmo bloco parlamentar, composto pelo PTB/PROS/PSL, logo, estavam sob a mesma liderança, o que pode explicar a ocorrência de nenhum membro das duas agremiações ter cumprido a orientação.

A despeito das altas taxas de cooperação e disciplina partidária no Congresso, como assinalam Figueiredo e Limongi (2001), por se tratar de uma matéria com grande visibilidade e impacto político, mesmo os partidos que orientaram a favor da manutenção do fundo público se mostraram bastante divididos, foi o caso do MDB, Podemos, PSD, PTB, Solidariedade, Avante e PSC, aliás, os votos contrários ao artigo principal do projeto foram superiores no caso deste último grupo. Diante desta situação, o PSDB optou por não se posicionar, e dos 38 votos vindos do partido, apenas 8 foram favoráveis à manutenção da proposta.

Com relação ao PT, PP, DEM, PDT e PCdoB, houve ampla aderência de seus integrantes ao posicionamento do partido e, conseqüentemente, à implementação do Fundo Eleitoral. Circunstância distinta de partidos como PL, PSB e Republicanos, legendas que orientaram contra o FEFC e cujas bancadas tiveram maior peso nos votos pela retirada do artigo que o instituía.

Isto posto, observamos que o pedido de destaque se mostrou um efetivo mecanismo para evidenciar favoráveis e contrários ao novo fundo público. Com esses dados disponíveis, e dadas as justificativas que motivaram cada legenda a adotar seu respectivo posicionamento, nos perguntamos, então, se a quantia que receberiam poderia ser um fator implícito importante para a votação, uma vez que o Congresso já havia o conhecimento das regras para a distribuição do recurso recém-aprovado e que os incentivos financeiros possuem influência nos resultados eleitorais (SAMUELS, 2003; SPECK, 2005; MANCUSO e SPECK, 2015; SANTOS, 2018).

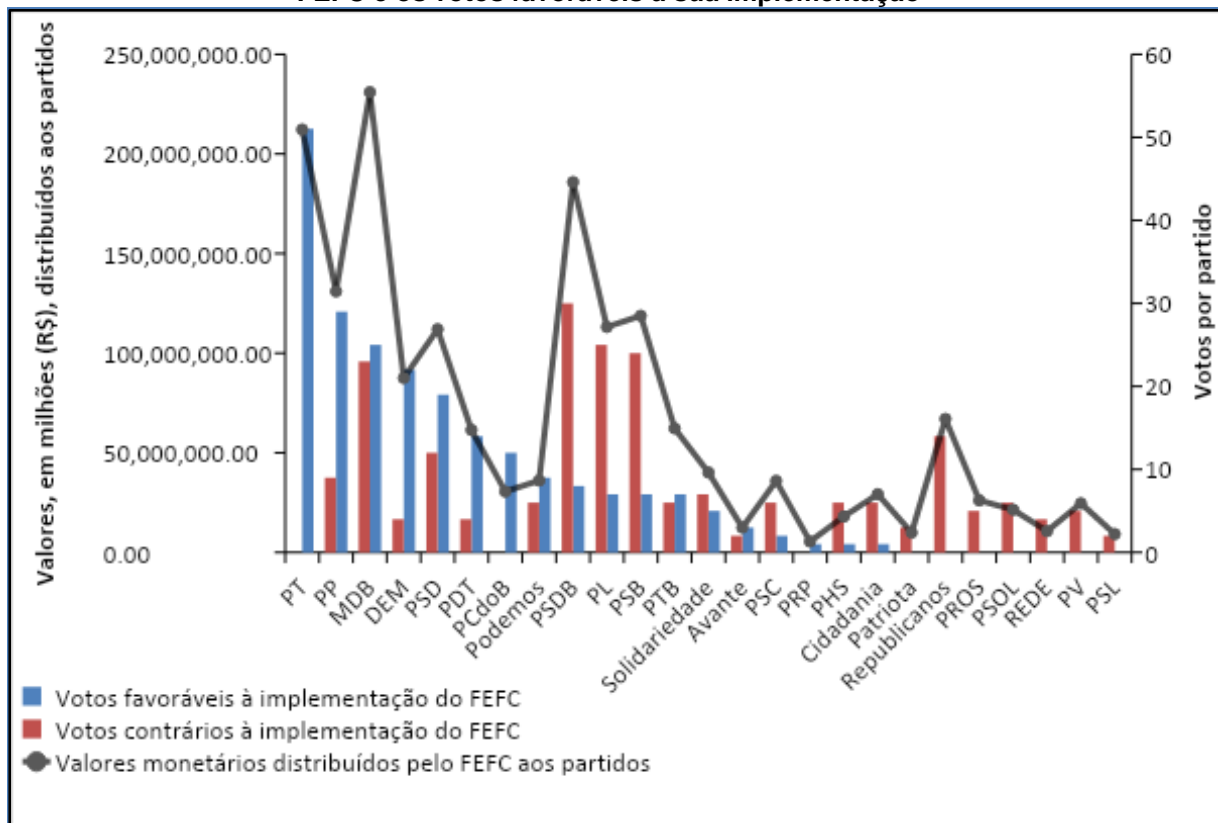
A partir do questionamento exposto, construímos o *gráfico 1*, exibido abaixo, a fim de verificar a associação entre duas variáveis, que são:

V<sub>1</sub> (variável independente): Valores monetários distribuídos pelo FEFC aos partidos;

V<sub>2</sub> (variável dependente): Votos favoráveis à implementação do FEFC;

Buscamos observar se V<sub>1</sub> e V<sub>2</sub> estão associadas de modo que poderíamos aceitar a hipótese (H<sub>1</sub>) de que o volume de recursos para cada partido político determina a votação dos parlamentares.

**Gráfico 1: Relação entre os valores monetários distribuídos aos partidos políticos pelo FEFC e os votos favoráveis à sua implementação**



Fonte: Gráfico elaborado a partir de dados disponibilizados pelo TSE e pela Câmara dos Deputados (2021).

Podemos notar, com base na disposição dos dados, entre o eixo principal, referente aos valores monetários distribuídos pelo FEFC aos partidos (V<sub>1</sub>), e o eixo secundário, responsável por dispor os votos favoráveis (V<sub>2</sub>) e contrários à sua implementação, que nem sempre V<sub>1</sub> e V<sub>2</sub> estão associadas. Esse achado demonstra que há outros fatores, além do volume de recursos, atuando como incentivos ao comportamento dos parlamentares.

Isto acontece pelos seguintes motivos: O MDB foi o partido que recebeu a maior porcentagem do Fundo Eleitoral, 13,46%<sup>11</sup> aproximadamente, e sabia que isso aconteceria por possuir a segunda maior bancada na Câmara dos Deputados e a maior bancada no Senado Federal em 2017, ano anterior à eleição que serviria como um dos elementos de base para o cálculo de distribuição dos recursos. No entanto, ainda que tenha orientado favoravelmente à permanência do FEFC, dos 48 representantes presentes na votação, 25 seguiram sua liderança.

O PSDB também se configura como um caso especial. Com a terceira maior bancada na Câmara e a segunda maior no Senado, a legenda obteve o terceiro maior valor disponibilizado pelo FEFC, 10,83% aproximadamente. Porém, além de não se posicionar em relação à votação da matéria, grande parte de sua bancada deliberou contrariamente ao seu principal artigo.

PSB e PL também são legendas que possuíam a sexta e a sétima maior bancada na Câmara dos Deputados, respectivamente, e votaram majoritariamente contra a permanência do artigo que instituía o Fundo Eleitoral. Assim como MDB e PSDB, os dois grupos partidários estão entre as seis agremiações que receberam as maiores fatias do FEFC. Os valores representam 6,92% e 6,59% do total de R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais).

A não confirmação de nossa primeira hipótese ( $H_1$ ) não quer dizer que as regras de distribuição do FEFC não tenham influenciado o processo decisório. Sabemos que os incentivos financeiros são importantes para a competição eleitoral, mas não são os únicos incentivos que afetam o comportamento parlamentar. É interessante notar como o elemento contextual, a ampla visibilidade que o tema tinha no debate público e as disputas entre as legendas acerca da origem e critérios de distribuição de recursos constituíram motivações que afetaram os votos e pressionaram muitos congressistas a rejeitarem o financiamento eleitoral a partir de recursos públicos.

Ainda que fosse uma matéria de grande impacto para os partidos, a conjuntura de instabilidade econômica e social, alimentada pelo descrédito das instituições políticas, tornava a votação nominal muito mais custosa para os

---

<sup>11</sup> Os dados com a quantia, em reais, e a porcentagem que cada partido político recebeu do FEFC podem ser consultados na tabela apresentada no anexo A.



parlamentares, sobretudo para os que compunham a Câmara dos Deputados, por isso a exposição de cada voto poderia pôr em risco as chances de reeleição em 2018.

Outro aspecto que podemos considerar são as regras para distribuição dos recursos. Quando analisamos o comportamento das duas Casas Legislativas sob a argumentação de que haveria favorecimento de determinadas legendas em relação àquelas com bancadas menores e de que isso seria prejudicial em competições eleitorais futuras, o debate na Câmara dos Deputados tem maior adesão, o que pode ser explicado por sua composição fragmentada. A questão é que os dispêndios do voto favorável para partidos como PHS, Cidadania, Patriota, PROS, PSOL, REDE, PV e PSL poderiam ser maiores do que a soma que receberiam do FEFC, por isso os riscos poderiam não compensar o ganho.

Em suma, mesmo com quase metade dos votos contrários à implementação do Fundo Eleitoral e com a expectativa de favorecimento às grandes legendas, o Estado se apresenta como o maior agente financiador dos partidos, incluindo as menores agremiações, garantindo a sobrevivência e autonomia organizacional. O volume de recursos é importante, mas não suficiente, para explicar o comportamento dos parlamentares. A distribuição de fundo ocorre pelo critério partidário, mas parcela substantiva das agremiações não votaram disciplinadamente segundo as orientações de lideranças. Elementos como a importância das emendas de bancadas estaduais para parlamentares, especialmente senadores, de regiões com baixa capacidade de arrecadação, bem como os custos políticos envolvidos na aprovação do Fundo Eleitoral na formatação proposta, aparecem como fatores com potencial explicativo relevante.

#### 4. FINANCIAMENTO ELEITORAL E AS ELEIÇÕES DE 2018

As campanhas eleitorais brasileiras são conhecidas por movimentar grande volume de recursos, e, como apontam as pesquisas sobre o tema, uma parte substantiva possuía origem em fontes empresariais. Em relatório sobre os custos das campanhas eleitorais no Brasil, pesquisadores da FGV demonstraram que no ano de 2014 a porcentagem dos recursos oriundos de fontes privadas (recursos próprios, de pessoa física e jurídica) foi de 62% (sessenta e dois por cento) contra 37% (trinta e sete por cento) vindos de partidos políticos. Se olharmos apenas os recursos arrecadados de pessoas jurídicas, esse tipo de contribuição foi reduzido a 37% (trinta e sete por cento), porcentagem equivalente à destinada pelas legendas no mesmo ano eleitoral, e representou o menor valor desde 2002, em que correspondia a 56% (cinquenta e seis por cento)<sup>12</sup>.

O trabalho ainda mostra que a partir de 2014 também houve um aumento dos recursos partidários destinados a candidatos em relação aos repasses de 2006 e 2010. Em conjecturas elaboradas pelos autores, as causas desse crescimento podem ser atribuídas a um aumento do Fundo Partidário no período e às doações empresariais aos partidos políticos como forma de repasses indiretos aos candidatos.

Em 2018 a contribuição partidária se ampliou e passou a compor 69% (sessenta e nove por cento) dos recursos para o financiamento de campanhas eleitorais. Isso ocorreu por dois motivos: o primeiro foi a proibição do financiamento por pessoa jurídica, em decorrência da minirreforma eleitoral de 2015, e o segundo se sucedeu pela ampliação dos recursos públicos através da implementação do FEFC, uma das principais regulamentações da minirreforma eleitoral de 2017.

Com a regulamentação do FEFC e as alterações eleitorais realizadas pela Lei nº 13.488/2017 temos um cenário político-eleitoral desenhado por um novo arranjo institucional em que o financiamento público passa a ter preponderância sobre o financiamento privado, permitido apenas pela doação de pessoas físicas. Esse contexto em que os partidos se tornam primordiais para captação de recursos de campanhas impõe outra dinâmica organizacional para o pleito eleitoral e requer

---

<sup>12</sup> Os dados foram extraídos do relatório intitulado *Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: Uma análise baseada em evidência*, elaborado a partir de pesquisa coordenada por George Avelino e Ciro Biderman, em 2019. Disponível em: <<http://www.cepesp.io/publicacoes/os-custos-da-campanha-eleitoral-no-brasil-uma-analise-baseada-em-evidencia/>>. Acesso em 20 OUT 2020.

compreensão das práticas adotadas para distribuição do capital, uma vez que este será de extrema importância para a manutenção das legendas.

#### **4.1. Financiamento público e estratégias partidárias nas eleições gerais de 2018**

Sabemos que o financiamento público se caracteriza tanto pela propaganda eleitoral gratuita de rádio e televisão, regulamentada pelo artigo 99 da Lei 9.504/1997<sup>13</sup>, quanto por repasses de recursos públicos formados por receitas governamentais e isenção de impostos, distribuídos através do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC/ Fundo Eleitoral).

Regulado desde 1995 pela Lei nº 9.096 (Lei dos Partidos Políticos), o Fundo Partidário foi até 2017 a principal fonte de contribuição pública aos partidos políticos. Além de financiar propagandas eleitorais, também pode ser utilizado com despesas administrativas e eventos institucionais.

Para que as agremiações recebam a soma destinada pelo mecanismo é necessário que sejam registradas no TSE e tenham suas contas de campanhas aprovadas. Outro critério é que parte seja gasto pelos partidos em algumas atividades específicas, que são: 20% (vinte por cento) em criação e manutenção de um Instituto ou Fundação de Pesquisa; e o mínimo de 5% (cinco por cento) em programas que promovam a participação de mulheres. Já os gastos com o pessoal são limitados a 50% (cinquenta por cento) para diretórios nacionais e 60% (sessenta por cento) para diretórios estaduais.

Os valores de duodécimos e multas eleitorais são repassados mensalmente aos partidos e sua distribuição ocorre de acordo com as normas regentes no art. 41 da Lei nº 9.096/1995, que determinam a partilha de 5% (cinco por cento) desses valores entre os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário e que os outros 95% (noventa e cinco por cento) sejam divididos proporcionalmente ao número de votos obtidos por cada legenda na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

---

<sup>13</sup> Antes da Minirreforma Eleitoral de 2017 a propaganda gratuita no rádio e na televisão era composta por propagandas partidárias e propagandas eleitorais, porém com as alterações eleitorais esta modalidade ficou restrita apenas às propagandas exibidas em períodos eleitorais.

A regulamentação da distribuição do Fundo Partidário da forma como se apresenta é fruto da Emenda Constitucional nº 97, aprovada também em 2017. Responsável por implantar a cláusula de desempenho no sistema eleitoral brasileiro, a EC nº 97 definiu normas que podem afetar a longo prazo a fragmentação do sistema partidário, sobretudo no legislativo, e, conseqüentemente, o sistema de representação política (MESQUITA e CAMPOS, 2019). Além de proibir coligações partidárias para eleições proporcionais, a medida definiu normas para acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Para garantir então esses recursos os partidos devem obter nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos em um terço das unidades da Federação, com ao menos 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou consigam eleger, no mínimo, quinze Deputados Federais, distribuídos em pelo menos um terço dos estados da Federação.

Com o impacto no sistema partidário, a aplicação da regulamentação será gradativa até as eleições de 2030. Até lá as legendas precisam atingir porcentagens menores de votos válidos do que a meta estipulada para 2030 para que possam ter alcance aos recursos, sobretudo do Fundo Partidário. Já em 2018, nas eleições para a Câmara dos Deputados, as legendas deveriam obter, no mínimo, 1,5 % (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em um terço das Unidades Federativas, com ao menos 1% (um por cento) dos votos em cada uma delas. Ou ainda, deveriam eleger, no mínimo, nove Deputados Federais, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Para as eleições de 2022 as porcentagens avançam um pouco mais e para que os partidos obtenham acesso ao Fundo Partidário devem conquistar para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com ao menos 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou elejam, no mínimo, onze Deputados Federais, distribuídos em pelo menos um terço dos estados da Federação.

E em 2026 devem obter nas eleições para a Câmara dos Deputados ao menos 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, em pelo menos um terço das Unidades Federativas, com mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou devem eleger treze Deputados Federais, distribuídos em pelo menos um terço dos estados brasileiros.

Outra medida importante que viemos discutindo ao longo do texto, e que também impacta o sistema partidário e eleitoral, é o estabelecimento do FEFC como um dos principais recursos para o financiamento de campanhas eleitorais. Assim como o acesso ao Fundo Partidário está condicionado ao desempenho eleitoral dos partidos, o Fundo Eleitoral dispôs seus critérios com base, principalmente, na representação partidária na Câmara dos Deputados, concentrando os recursos disponíveis nas legendas com maiores bancadas parlamentares.

Embora tenha sido instituído pela Lei nº 13.487/2017, a distribuição do recurso deve obedecer aos critérios estabelecidos pela Lei nº 13.488/2017, a qual determina que 2% (dois por cento) do valor reservado seja dividido igualmente entre partidos com estatutos registrados no TSE, 35% (trinta e cinco por cento) dividido entre legendas com ao menos 1 (um) representante na Câmara dos Deputados, em proporção percentual ao número de votos obtidos por eles na última eleição geral para a mesma Casa Legislativa, 48% (quarenta e oito por cento) dividido entre os partidos conforme o número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares e 15% (quinze por cento) dividido entre partidos na proporção do número de representantes que ocupam o Senado Federal, reconhecidas as legendas dos titulares.

A Lei nº 13.487/2017 diz também que os recursos ficarão disponíveis às agremiações apenas após a definição de critérios para distribuição intrapartidária, que deverão ser aprovados pela maioria absoluta daqueles que compõem a direção executiva nacional do partido. Por isso, todos os partidos que optaram por requerer a assistência elaboraram uma resolução com os critérios de distribuição interna do Fundo Eleitoral.

Esse conjunto de normas que orientou as organizações partidárias para que pudessem garantir recursos públicos durante os próximos anos e as preocupações aventadas por parlamentares contrários à implementação do FEFC sobre a possibilidade da distribuição dos recursos incidirem em candidaturas específicas fizeram com que nos perguntássemos quais seriam as estratégias partidárias para a partilha entre os cargos eleitorais para que garantissem representantes eleitos, sobretudo na Câmara dos Deputados. Para responder ao nosso questionamento, observamos as resoluções partidárias que dispõem os critérios de divisão do FEFC e organizamos os dados no *quadro 3* a seguir.

**Quadro 3: Critérios partidários para distribuição dos recursos do FEFC**

<b>PARTIDOS</b>	<b>VALOR TOTAL RECEBIDO PELO FEFC</b>	<b>CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO AOS CANDIDATOS</b>
<b>MDB</b>	R\$ 230.974.290,08	R\$ 54.000.000,00 para diretórios estaduais: 1) 30% entre todos; 2) 30% proporcionalmente aos eleitores do estado; 3) 20% proporcionalmente entre deputados federais eleitos no último pleito; 4) 20% proporcionalmente ao número de eleitos nas Assembleias Legislativas. R\$ 1.500.000,00 para deputados federais em exercício entre 2015 e 2019. R\$ 2.000.000,00 para senadores candidatos à qualquer eleição. 30% candidaturas femininas.
<b>PT</b>	R\$ 212.244.045,51	30% para candidaturas femininas; No mínimo 21,22% para eleição presidencial; no mínimo 15% para governador; pelo menos 12% para eleições de senadores; pelo menos 35% para deputado federal; pelo menos 5% para deputado estadual.
<b>PSDB</b>	R\$ 185.868.511,77	30% para candidaturas femininas; 23,33% para presidência; 23,33% para governador; 23,33% deputados federais e estaduais.
<b>PP</b>	R\$ 131.026.927,86	R\$ 2.000.000,00 para deputados federais; acréscimo de 2,5% pela disciplina parlamentar; 50% para deputados estaduais; governador receberia 50% do limite de gastos; reeleição no Senado receberia 150% do valor destinado a cada deputado federal.
<b>PSB</b>	R\$ 118.783.048,51	45% para cargos majoritários; 55% para cargos proporcionais, tendo 5% de contingência em caso de 2º turno; distribuição proporcional para cada sexo, com no mínimo 30% para mulheres.
<b>PL</b>	R\$ 113.165.144,99	40% proporcional aos votos nominais de deputados federais eleitos em 2014; 30% na proporção das bancadas na CD e no SF; 30% discricionários pela Executiva Nacional; 30% para candidaturas femininas.
<b>PSD</b>	R\$ 112.013.278,78	R\$ 1.050.000,00 para a deputado federal; R\$ 750.000,00 para deputado estadual; R\$ 1.400.000,00 para senador; R\$ 3.500.000,00 para governador.
<b>DEM</b>	R\$ 87.503.080,78	30% para mulheres; teto de R\$ 1.500.000,00 para eleições proporcionais; mínimo de R\$ 500.000,00 para senador.
<b>Republicanos</b>	R\$ 66.983.248,93	De 10% a 20% para candidaturas majoritárias; de 80% a 90% para candidaturas proporcionais; 30% para mulheres.
<b>PTB</b>	R\$ 62.260.585,97	30% para mulheres; R\$ 2.112.524,33 proporcionalmente ao número de votos de cada UF; R\$ 2.112.524,33 proporcionalmente ao número de eleitores de cada UF; R\$ 350.000,00 para diretórios e comissões provisórias com candidatos à deputado estadual ou federal; R\$ 1.500.000,00 proporcionalmente aos votos em deputados estaduais

		e federais em cada UF; R\$ 1.300.000,00 senadores em reeleição; R\$ 1.200.000,00 deputados federais em reeleição; R\$ 7.657.361,66 para segundo turno e estratégias de campanha.
<b>PDT</b>	R\$ 61.475.696,42	30% para mulheres; 5% contingenciado; 21,66% governador e senador; 21,68% deputado; 21,66% para presidência.
<b>Solidariedade</b>	R\$ 40.127.359,42	30% para mulheres; entre 20% e 70% para deputado federal; entre 10% e 50% para deputado estadual; 20% para eleições majoritárias.
<b>Podemos</b>	R\$ 36.112.917,34	Mínimo de 30% para mulheres, ou proporcional ao número de candidatas; o restante seria por decisão do presidente do partido.
<b>PSC</b>	R\$ 35.913.889,78	30% para mulheres; 19% eleições majoritárias; 51% para deputados federais e estaduais.
<b>PC do B</b>	R\$ 30.544.605,53	30% para mulheres; candidatura de Flávio Dino como prioritária; competitividade dos candidatos no legislativo de acordo com os votos obtidos em 2014.
<b>Cidadania</b>	R\$ 29.203.202,71	4% para deputado federal ou senador; 2% para deputado estadual; 4% para mulheres; 3% deputada estadual mulher; 2% candidatos vindos de movimentos (Agora, Livres e Acredito).
<b>PROS</b>	R\$ 26.124.350,14	30% para mulheres; o restante seria decisão da Executiva Nacional.
<b>PV</b>	R\$ 24.640.976,04	Proporcionalmente à votação para deputado estadual em 2014 e ao número de eleitores de cada UF; pelo menos 1,278% para cada estado.
<b>PSOL</b>	R\$ 21.430.444,90	38% para deputado federal; 29% para presidência; 9% governador; 5% para senador; 19% deputado estadual.
<b>PHS</b>	R\$ 18.064.589,71	30% para mulheres; o restante seria decisão da Executiva Nacional.
<b>Avante</b>	R\$ 12.438.144,67	100% para deputado federal, resguardando o percentual para mulheres de 30%.
<b>Rede</b>	R\$ 10.662.556,58	50% para presidência; entre 25% e 35% para deputado federal; entre 10% e 25% para senador; até 10% para governador; 30% para mulheres.
<b>Patriota</b>	R\$ 9.936.929,10	Prioridade para deputado federal; 30% para mulheres.
<b>PSL</b>	R\$ 9.203.060,51	30% para mulheres; o restante seria decisão da Executiva Nacional.
<b>PTC</b>	R\$ 6.334.282,12	30% para mulheres; 65% para deputado federal; 4% para campanha de voto na legenda para deputados federais; 1% para gastos corriqueiros das campanhas.
<b>PRP</b>	R\$ 5.471.690,91	30% para mulheres; prioridade para deputado federal.
<b>DC</b>	R\$ 4.140.243,38	30% para mulheres, dos quais 40% seriam distribuídos igualmente entre as UFs e 60% proporcionalmente ao número de vagas para deputado federal em cada UF; 50% para homens, a mesma subdivisão que valeria para as mulheres de 40 e 60%; 20% para presidência; o restante seria decisão de cada diretório estadual.

<b>PMN</b>	R\$ 3.883.339,54	1% para senador; 1% para deputado estadual; 98% para deputado federal; 30% para mulheres.
<b>PRTB</b>	R\$ 3.794.842,38	75% para cargos proporcionais, dos quais 80% para deputado federal e 20% para deputado estadual; 25% para cargos majoritários, dos quais 40% para presidência, 40% para governador e 20% para senador; 30% para mulheres estão nestas distribuições.
<b>PSTU</b>	R\$ 980.691,10	30% para mulheres; 55% para presidência; 15% para governador, senador e deputados federais por SP; 6% para governador e senador do RJ; 6% para governador e senador de Minas Gerais; 3% para governador dos seguintes estados: CE, RN, PE, PA, SE e RS.
<b>PPL</b>	R\$ 980.691,10	25% para presidência; 75% para deputado federal e estadual, senador e governador.
<b>PCB</b>	R\$ 980.691,10	Hierarquia priorizando candidatos a deputado federal e estadual, depois para candidatos ao SF, candidatos a governador; estados prioritários de acordo com a força política das atividades do partido. Candidatos específico foram nomeados com os valores a receber.
<b>PCO</b>	R\$ 980.691,10	30% para mulheres; 40% para governador; 20% para senador; 30% para deputado federal; 10% para deputado estadual e distrital.
<b>PMB</b>	R\$ 980.691,10	Pelo menos 30% para mulheres; pelo menos R\$ 30.000,00 para senador, sendo que 70% para candidaturas femininas; prioridade para eleições proporcionais.
<b>NOVO</b>	R\$ 980.691,10	Não utilizou os recursos do FEFC, mas definiu 5% dos do Fundo Partidário para vice-governadoras de RJ e SP; doações de pessoas físicas seriam empregadas nas campanhas para presidente e deputados federais.

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis no TSE (2021).

Ao analisarmos o quadro acima percebemos que as agremiações possuíam autonomia para definirem a forma como dividiriam os recursos entre os cargos eletivos e realizarem os repasses, o que é legalmente permitido, mas isso não deixou de ser um ponto de discordância dos parlamentares no momento da votação do projeto. Contudo, essa ausência de regulamentação em relação aos repasses intrapartidários possibilitou á algumas legendas a elaboração de critérios mais arbitrários e subjetivos pelas elites dirigentes, como é o caso do PL, DEM, Podemos, PC do B, PROS, PHS, Avante, PSL e PTC. Além da distribuição dos recursos ficar sob o controle da direção nacional desses partidos, os critérios sobre viabilidade eleitoral dos candidatos e o valor que receberiam para o financiamento



de suas campanhas também estariam sujeitas à análise por parte da direção nacional.

Durante esse processo ainda identificamos critérios comuns a alguns partidos. O primeiro deles é a prioridade de repasses às candidaturas proporcionais, sobretudo para a Câmara dos Deputados. A ampliação das bancadas partidárias era um objetivo comum entre as legendas, uma vez que o acesso ao Fundo Partidário dependeria do desempenho eleitoral. Por esse motivo, partidos como PT, PSB, PL, DEM, Republicanos, Solidariedade, PSC, PC do B, PV, PSOL, Avante, Patriota, PTC, PRP, DC, PMN, PRTB, PPL, PCB, PMB evidenciaram em suas resoluções que fariam os repasses aos candidatos observando a viabilidade eleitoral e a probabilidade de êxito da candidatura.

Outras legendas, como MDB, PP, Cidadania, PSOL, Avante, PSL incluíram como parte desse critério a priorização de repasses a candidatos à reeleição. Ademais, os partidos PP e Solidariedade acrescentaram como condição a fidelidade partidária, isto é, seria avaliada a compatibilidade com seus os princípios ideológicos, políticos e programáticos.

Um ponto curioso é que, pensando nessa condição, o PP estabeleceu que candidatos que tivessem votado contra pautas de interesse do partido sofreriam descontos nos valores distribuídos às candidaturas, dentre as deduções o maior percentual seria de 50% para aqueles que votaram contra o projeto de lei que instituía o FEFC (PL nº 8.703/2017, na Câmara dos Deputados).<sup>14</sup> É interessante notar que apesar de não participar do debate em defesa do Fundo Eleitoral, possivelmente para evitar exposição frente à visibilidade que a discussão possuía, o partido tinha grande interesse na matéria, a ponto de punir seus membros pela indisciplina.

Houve ainda legendas que optaram por não distribuir os recursos do FEFC às candidaturas à presidência da República, são exemplos da adoção desta estratégia MDB, PP, PSB, PL, PSD e Cidadania. Desses partidos apenas o MDB possuía um candidato à presidência, Henrique Meirelles, que financiou sua campanha com

---

<sup>14</sup> As demais pautas e seus respectivos percentuais de desconto para candidatos que votaram contra a determinação do partido foram: DCR 1/2015 (15%), PEC 241 (5%), PL 6.7989/2017 (5%), SIP 1/2017 (10%), SIP 2/2017 (10%).

recursos próprios<sup>15</sup>. O PP lançou uma candidata à vice-presidência, Ana Amélia, que acompanhou Geraldo Alckmin (PSDB) na corrida eleitoral, mas não houve repasses à candidatura da chapa.

Sabemos que a distribuição dos recursos públicos afetou os gastos partidários nas eleições de 2018. De acordo com o TSE, dos quase R\$ 6 bilhões, em receitas, declarados à Justiça Eleitoral em 2018, R\$ 4,8 bilhões vieram dos cofres públicos<sup>16</sup>, assim, diante das alterações normativas, elaborar estratégias viáveis e pragmáticas poderia garantir a sobrevivência para os próximos pleitos, especialmente para partidos com baixa representação.

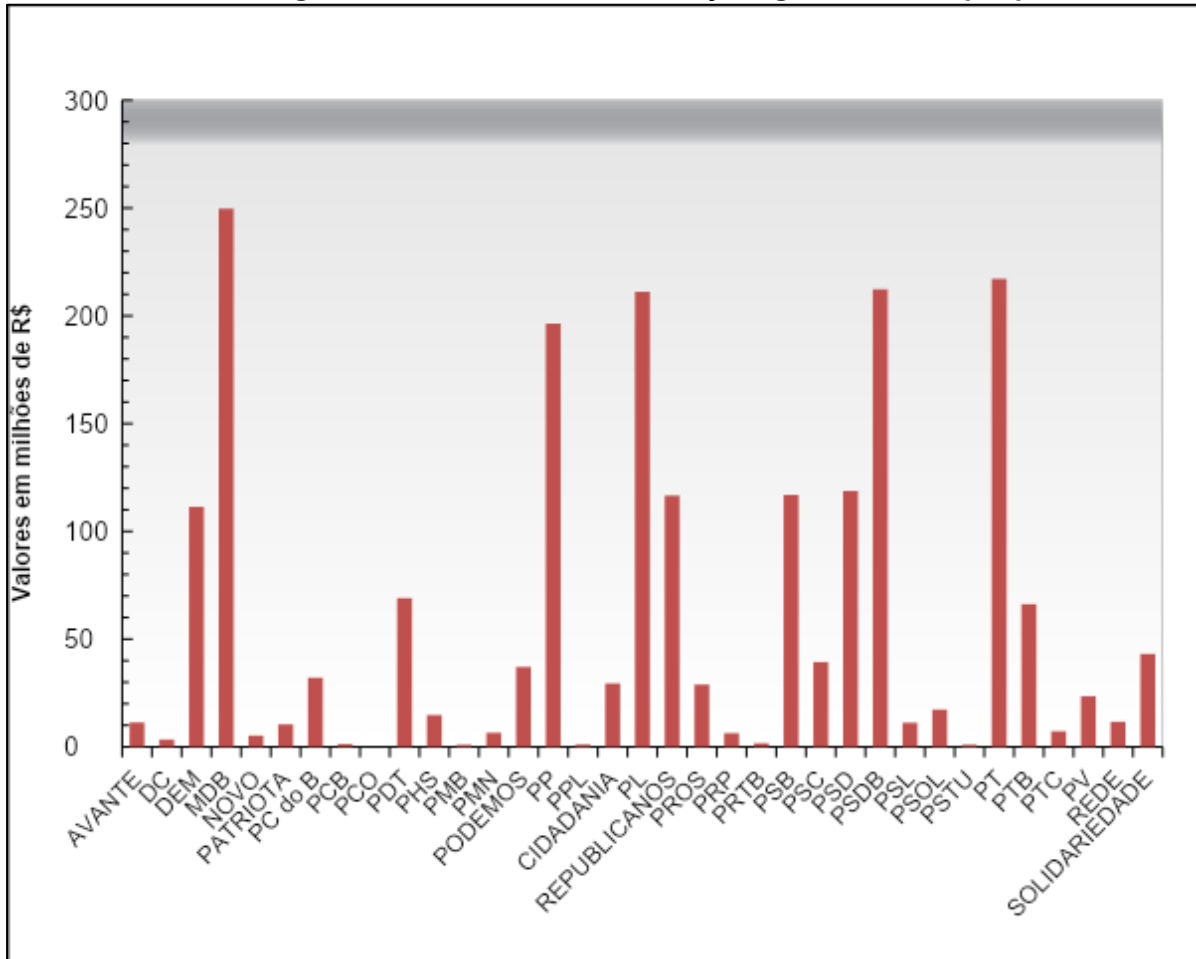
Considerando o novo cenário eleitoral e o conhecimento dos critérios de distribuição intrapartidários dos recursos do FEFC, observamos os gastos de campanhas dos partidos políticos para identificar o quanto investiram em candidaturas e o modo como alocaram os recursos, ou seja, procuramos avaliar se as prioridades definidas nas resoluções ocorreram empiricamente.

---

<sup>15</sup> A receita declarada pelo candidato em sua prestação de contas foi de R\$ 57.030.000,00, sendo ele o único doador de sua campanha. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000622281>. Acesso em 05 SET 2021.

<sup>16</sup> Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Fevereiro/eleicoes-2020-conheca-as-regras-e-os-limites-para-doacoes-eleitorais>>. Acesso em 31 AGO 2021.

**Gráfico 2: Total gasto com candidaturas nas eleições gerais de 2018 por partidos**



Fonte: Gráfico elaborado a partir de dados disponibilizados pelo TSE (2021).

Neste *gráfico 2* consideramos apenas os valores repassados diretamente aos candidatos por cada partido político. Não está incluso, portanto, gastos com material, pessoal, contabilidade e todos os outros elementos que compõem os gastos de campanhas durante a eleição e que também podem ser contabilizados como investimento eleitoral. Ao dividirmos os partidos pelo critério do valor, aproximado, de recursos gastos em campanhas eleitorais, das 35 legendas brasileiras, o MDB (R\$ 250 milhões), PT (R\$ 217 milhões), PSDB (R\$ 212 milhões), PL (R\$ 211 milhões) e PP (R\$ 196 milhões) integram um primeiro grupo que tiveram os maiores volumes. Mesmo entre essas legendas, há grandes diferenças em termos de valores gastos, tendo o MDB o maior gasto e o PP formando o menor valor do grupo.

É importante frisar que se trata aqui dos valores declarados gastos em campanhas, isto é, que os partidos transferiram para cada campanha eleitoral. Se

fizéssemos o recorte a partir da capacidade de arrecadação de recursos via FEFC, provavelmente o PSB integraria o grupo, tendo recebido R\$ 119 milhões do Fundo Eleitoral, acima dos R\$ 113 milhões recebidos pelo PL. Essa distorção no ranqueamento ocorre porque, em primeiro lugar, os valores arrecadados não são necessariamente repassados de forma integral às campanhas eleitorais, isto é, o que o partido arrecada não compõe a totalidade do que declara em forma de gastos com campanhas, haja vista que parcelas substantivas custeiam outras despesas partidárias não declaradas como doação para campanha eleitoral de um cargo específico. Esses valores são gastos em diversas despesas não associadas diretamente às campanhas e variam bastante entre as legendas.

O segundo fator que explica essa distorção consiste no fato de que ainda se contabilizam no montante de arrecadação, além do FEFC e do Fundo Partidário, recursos oriundos de doações de pessoas físicas que, embora constituam parcela menor financiamento político, ainda beiram 20% (por cento) do total arrecadado pelos partidos para o pleito de 2018. Essa parcela menor de recursos via doações privadas integra também os gastos finais com campanhas.

Um segundo grupo de partidos com os maiores gastos diretos em campanhas é formado por PSD (R\$ 119 milhões), PSB (R\$ 117 milhões), Republicanos (R\$ 117 milhões) e DEM (R\$ 111 milhões). Mais abaixo na faixa de valores totais gastos, é possível identificar ainda um terceiro grupo de partidos encabeçados por PDT (R\$ 69 milhões), seguido por PTB (R\$ 66 milhões) e os mais distantes Solidariedade (R\$ 43 milhões), PSC (R\$ 39 milhões), Podemos (R\$ 37 milhões) e PC do B (R\$ 32 milhões). As demais legendas não chegam aos R\$ 30 milhões gastos em campanhas, tendo os valores mais elevados Cidadania e PROS, ambos com valores próximos de R\$ 29 milhões.

O *gráfico 3* abaixo ilustra como esses valores foram alocados percentualmente pelas legendas, dando ideia das estratégias e prioridades de cada agremiação.

**Gráfico 3: Distribuição dos recursos partidários por cargo**



Fonte: Gráfico elaborado a partir de dados disponibilizados pelo TSE (2021).

De imediato, podemos observar que a maior parte das legendas doou um percentual maior de seus recursos para candidaturas à Câmara dos Deputados. A exceção ocorre com a Rede, PSTU, PSOL, PPL e PDT que priorizaram as campanhas para presidência. Entretanto, quando analisamos os repasses totais para candidatos a cargos majoritários, existe uma diferença evidente entre os partidos ideológicos, com chances de maior captação de recursos, e os grupos partidários conhecidos como fisiológicos.

É possível observar também uma tendência para priorizar campanhas aos cargos que possuem maior peso para o cálculo de distribuição do Fundo Eleitoral. As campanhas eleitorais para cargos majoritários, especialmente as disputas para presidência da República e para governador possuem um custo financeiro substantivamente maior em relação às disputas para cargos proporcionais. Além disso, os cargos majoritários possuem pouco (senador) ou nenhum peso (presidente da República e governador) para o cálculo de distribuição dos recursos.

Obviamente as posições no Executivo são profundamente atraentes pelo prestígio político e controle direto dos principais recursos orçamentários, financeiros e de gestão de políticas públicas. No entanto, se considerarmos como critério o volume das receitas efetivamente gastas com estas campanhas, as disputas por estes postos foram concentradas pelos seguintes partidos: presidência da república<sup>17</sup>: PT (R\$ 52 milhões), PSDB (R\$ 53 milhões) e PDT (R\$ 23 milhões); governador: MDB (R\$ 47 milhões), PT (R\$ 38 milhões), PSDB (R\$ 35 milhões), DEM (R\$ 29 milhões), PSB (R\$ 24 milhões), PSD (R\$ 19 milhões), PDT (R\$ 15 milhões), PL (R\$ 13 milhões) e PP (R\$ 13 milhões).

Para o cargo de presidente da República, é nítido que os maiores valores ficaram em 3 legendas específicas, o que mostra uma manutenção de número de partidos buscando concorrer ao cargo de forma competitiva. O padrão PT x PSDB de competição eleitoral para o cargo foi rompido na eleição de 2018, mas o volume de recursos investidos pelos partidos demonstra como ambos buscaram competir neste pleito. Em seguida, o PDT procurou assumir a posição alternativa à disputa PT x PSDB, e investiu recursos substanciais para a competição, mesmo assim não foi metade do que as outras duas legendas investiram.

Para as disputas aos cargos de governador houve maior número de partidos com altos investimentos. Ainda assim, é possível observar diferenças substantivas entre os partidos envolvidos em termos de volume de recursos empregados na disputa. Encabeçada pelo MDB que investiu ao todo R\$ 47 milhões, a lista conta

---

<sup>17</sup> O PSL é um caso interessante, pois em 2018 o candidato Jair Bolsonaro foi eleito, embora seu partido tenha declarado aproximadamente 270 mil reais para a candidatura presidencial, valor extremamente baixo frente ao histórico de gastos para o cargo. A explicação mais provável para este ponto fora da curva pode estar relacionado ao 1) contexto eleitoral atípico e de crise política, que acabou por forjar uma eleição fortemente dominada pela ascensão da extrema-direita; à 2) baixa clareza nos dados sobre o financiamento de campanhas por meio de mídias digitais, especialmente Whatss App, Facebook e Twitter. A regulamentação desses mecanismos se tornou pauta do TSE após o pleito de 2018.

com PT e PSDB com investimentos por volta dos R\$ 30 milhões. Chama atenção o volume total investido pelo PP e o PL, ambos partidos com grande capacidade de captação de recursos do FEFC (respectivamente, R\$ 131 e R\$ 113 milhões do FEFC), mas que priorizam eleições proporcionais, especialmente para os cargos de deputado federal.

Há ainda outras legendas que destinaram proporcionalmente grande parte de seus recursos para eleições Executivas, mas não se aproximaram dos valores acima citados. Geralmente são partidos com uma clara identificação ideológica, como os casos de PSOL, PSTU, REDE, PPL, PC do B, NOVO e DC. Mesmo que em alguns casos cheguem à casa dos milhões em investimento, ficam longe dos valores em média investidos pelas demais legendas.

Ao avaliar o *gráfico 3*, ainda podemos observar que os partidos investem proporcionalmente mais recursos para os cargos proporcionais, isto é, deputados federal e estadual, a despeito de terem ou não indicado como critério na resolução apresentada em nosso *quadro 3*. Comparando os *gráficos 2 e 3*, observamos que não é somente a capacidade de captação de recursos que explica o investimento em tipos de campanhas. Alguns partidos como MDB, que teve a maior arrecadação e maior gasto com campanhas dentre as 35 legendas, PP, PL, PSD e Republicanos, mesmo estando entre os partidos com as maiores capacidades de arrecadação e situados entre os que mais gastaram com as campanhas, priorizaram de maneira bastante acentuada os cargos para deputados.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do trabalho procuramos apresentar os incentivos motivadores ao desenvolvimento do projeto que propunha a criação do Fundo Eleitoral, a sua dinâmica de votação e as estratégias partidárias para alocação dos recursos a partir das regulamentações eleitorais implementadas pela minirreforma eleitoral de 2017. Dentre os objetivos que estabelecemos para nos guiar durante a pesquisa, destacamos a análise das disputas políticas nas duas Câmaras Nacionais em torno da votação para criação do FEFC e a compreensão das estratégias de distribuição dos recursos econômicos dos partidos políticos. Nesse processo, realizamos a investigação a fim de saber se 1) o volume de recursos para cada partido político determinou a votação dos parlamentares para aprovação do FEFC e se 2) a disputa por cargos majoritários se concentrou em partidos com maior captação de recursos do FEFC.

Para verificar a primeira hipótese analisamos as argumentações favoráveis e contrárias à aprovação do FEFC de modo a observar em que medida o comportamento dos atores seria influenciado pela quantia que receberiam, considerando que estavam em um cenário de redução de recursos para a competição eleitoral. O que apuramos foi a construção de uma narrativa composta por alguns fundamentos, como a democratização da competição nas campanhas eleitorais em contraposição à divergência quanto à inclusão das emendas de bancada como parcela dos recursos que comporiam o FEFC, além dos possíveis impactos em áreas sociais e de infraestrutura.

Os fundamentos mencionados nos mostram que o contexto político e social foram fatores preponderantes no comportamento dos atores políticos para a votação. O entendimento de que na ausência do financiamento empresarial, que compunha grande parte dos recursos de partidos e candidatos para o financiamento de campanhas, os recursos públicos seriam fundamentais para a competição eleitoral foi consenso entre a maioria dos parlamentares. Porém, a conjuntura de instabilidade econômica e social, alimentada pelo descrédito das instituições políticas tornava a votação nominal muito mais custosa para os parlamentares, por isso a exposição de cada voto poderia pôr em risco as chances de reeleição em 2018.



No caso do Senado Federal, estratégias para evitar a exposição do voto dos parlamentares foram evidentes e a votação no projeto terminou por ocorrer de forma simbólica. Apesar disso, verificamos, a partir da votação no requerimento de preferência ao projeto, uma nítida divisão entre os senadores, foram 33 votos favoráveis e 31 contrários à votação do projeto.

Além disso, a votação nessa Casa Legislativa apresentou um recorte regional. Algo que já havia sido explorado como argumento contrário nos discursos parlamentares foi o uso das emendas de bancadas para compor o Fundo Eleitoral, pois para alguns senadores isso poderia afetar os repasses de verbas, com origem nessa dotação, para UFs com baixa capacidade de arrecadação e em investimentos que dependiam economicamente desse tipo de recurso. Nesse sentido, as regiões Centro-Oeste, Norte e Sul foram as que tiveram mais votos contrários à votação do projeto substitutivo, respectivamente 75%, 53, 33% e 57,14%.

Também com votação acirrada, 223 favoráveis a 209 contrários, o processo de escrutínio na Câmara dos Deputados foi um pouco diferente. Apesar da argumentação se centralizar nas legendas, notamos que no momento da votação não houve um alinhamento completo das bancadas às lideranças partidárias, sobretudo em relação às bancadas com menor representação. Ou seja, a despeito da distribuição de fundo ocorrer pelo critério partidário, parcela substantiva das agremiações não votou disciplinadamente segundo as orientações de lideranças.

Nesse sentido, o volume de recursos é importante, mas não suficiente para explicar o comportamento dos parlamentares. A partir da análise das notas taquigráficas referentes às discussões estabelecidas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, bem como das perspectivas de distribuição de recursos entre os partidos, é possível inferir que outros fatores têm potencial explicativo relevante para o comportamento dos atores políticos, especialmente o contexto político e os incentivos diversificados dos parlamentares a partir de seu estado e da Casa Legislativa a qual pertence.

Por fim, para verificarmos a nossa segunda hipótese de que a disputa por cargos majoritários se concentrou em partidos com maior captação de recursos do FEFC, analisamos as despesas dos partidos políticos observando a distribuição dos recursos partidários de acordo com os cargos em disputa nas eleições gerais de 2018. A hipótese foi confirmada parcialmente, tendo em vista que as disputas por

cargos majoritários ficaram concentradas em legendas com maior capacidade de arrecadação. Os altos custos para postular cargos majoritários de maneira competitiva, assim como a ausência de peso destes cargos para cálculo da distribuição do FEFC, certamente explicam em parte este comportamento. Partidos com menores bancadas priorizam eleições para deputado federal visando aumento de parlamentares eleitos e o conseqüente aumento de sua cota de recursos do Fundo Eleitoral. A exceção neste caso são as pequenas legendas com uma identificação ideológica de esquerda bastante marcada, em que os postos no Executivo são frequentemente almejados.

Entretanto, partidos como MDB, PP, PL, PSD e Republicanos, ainda que possuam grande capacidade de arrecadação dos recursos para financiamento, priorizam o gasto em campanhas proporcionais, especialmente para deputado federal. Isso indica que a estratégia nesta situação também consiste na eleição de grandes bancadas a fim de manter ou aumentar sua capacidade de arrecadação de recursos públicos e o poder de barganha a partir de sua atuação parlamentar.

Concluimos então que nossa pesquisa aponta para o mesmo movimento de maior centralidade dos partidos na arrecadação e distribuição de recursos, identificado pela literatura de financiamento eleitoral nos últimos anos (MANCUSO, 2015; SILVA e CERVI, 2017; MANCUSO, HOROCHOVSKI e CAMARGO, 2018; BIDERMAN; AVELINO; PHILLIPS; MESQUITA; BUENO, 2019). O montante destinado às legendas colaborou para a ampliação do modelo de financiamento público em valor exponencial, tendo o Estado como o grande financiador de campanhas e os partidos como agentes centrais nesse processo. Isso posto, entendemos que a proibição do financiamento empresarial acentuou essa tendência de aumento da relevância dos partidos na captação e distribuição de recursos de campanhas.

## 6. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 22, nº 64, 2007.

BECKER, Howard S. Observação Social e Estudos de Casos Sociais. In *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Hucitec, 1994.

BIDERMAN, Ciro; AVELINO, George; PHILLIPS, Jonathan; MESQUITA, Lara; BUENO, Natália Salgado. *Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: Uma análise baseada em evidência*. Disponível em: <<http://www.cepesp.io/publicacoes/os-custos-da-campanha-eleitoral-no-brasil-uma-analise-baseada-em-evidencia/>>. Acesso 20 OUT 2020.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e estado de direito. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

BRAGA, Maria do Socorro S.; BOURDOUKAN, Adla. PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: Organização partidária, competição Eleitoral e financiamento público. *Perspectivas*, São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Diário da Câmara dos Deputados. Ano LXII, Nº 174, Quinta-Feira, 5 de outubro de 2017. Volume I/II. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020171005001740000.PDF#page>>. Acesso em 02 MAR 2020.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Projeto de Lei Nº 1.210 de 30 de maio de 2007. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=465260&filename=PL+1210/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465260&filename=PL+1210/2007)>. Acesso em 11 NOV 2020.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Projeto de Lei Nº 5. 735 de 6 de Junho de 2013. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A7D23A7E0A604E1AD09674A36C93A65B.proposicoesWebExterno2?codteor=1102056&filename=PL+5735/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A7D23A7E0A604E1AD09674A36C93A65B.proposicoesWebExterno2?codteor=1102056&filename=PL+5735/2013)>. Acesso em 11 NOV DE 2020.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Projeto de Lei Nº 6.397 de 20 de setembro de 2013. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1139335&filename=PL+6397/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1139335&filename=PL+6397/2013)>. Acesso em 11 NOV 2020.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Projeto de Lei Nº 8.612 de 19 de setembro de 2017. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1599089&filename=PL+8612/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1599089&filename=PL+8612/2017)>. Acesso em 11 NOV 2020.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Projeto de Lei Nº 8.703 de 27 de setembro de 2017. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1602160&filename=PL+8703/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1602160&filename=PL+8703/2017)>. Acesso em 11 NOV 2020.

BRASIL. *Senado Federal*. Diário do Senado Federal. Ano LXII, Nº 141, Quarta-Feira, 27 de setembro de 2017. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/21112?sequencia=1&fbclid=IwAR1B7KYvDJI4qHgPUeWKAac2Dpd-BWegbEcPy-fKMUNkMHe47x2XXzK6cZCY#diario>>. Acesso em 02 MAR 2020.

BRASIL. Planalto Central. Emenda Constitucional Nº 97 de 4 de outubro de 2017. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm)>. Acesso em 11 NOV 2020.

BRASIL. *Planalto Central*. Lei Nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em 11 NOV 2020.

BRASIL. *Planalto Central*. Lei Nº 11.300 de 10 de maio de 2006. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11300.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20propaganda%2C%20financiamento%20e,eu%20sanciono%20a%20sequinte%20Lei%3A&text=17%2DA%20desta%20Lei.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11300.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20propaganda%2C%20financiamento%20e,eu%20sanciono%20a%20sequinte%20Lei%3A&text=17%2DA%20desta%20Lei.>)> Acesso em 11 NOV 2020

BRASIL. *Planalto Central*. Lei Nº 12.891 de 11 de dezembro de 2013. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12891.htm)>. Acesso em 11 NOV 2020.

BRASIL. *Planalto Central*. Lei Nº 13.165 de 29 de setembro de 2015. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)>. Acesso em 11 NOV 2020.

BRASIL. *Planalto Central*. Lei Nº 13.487 de 6 de outubro de 2017. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm#:~:text=L13487&text=LEI%20N%C2%BA%2013.487%2C%20DE%206%20DE%20OUTUBRO%20DE%202017.&text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,no%20r%C3%A1dio%20e%20na%20televis%C3%A3o.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm#:~:text=L13487&text=LEI%20N%C2%BA%2013.487%2C%20DE%206%20DE%20OUTUBRO%20DE%202017.&text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,no%20r%C3%A1dio%20e%20na%20televis%C3%A3o.>)>. Acesso em 11 NOV 2020.

BRASIL. *Planalto Central*. Lei Nº 13.488 de 6 de outubro de 2017. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm#:~:text=e%20Deputado%20Distrital.-,Art.,para%20o%20partido%20do%20candidato.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm#:~:text=e%20Deputado%20Distrital.-,Art.,para%20o%20partido%20do%20candidato.>)> . Acesso em 11 NOV 2017.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Disponível em < <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em 30 MAR 2020.

CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, Eleições e Poder: As engrenagens do sistema político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CASAS, Kevin; ZOVATTO, Daniel. Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. a *Nueva Sociedad*, nº 225, enero-febrero de 2010.

CINTRA, Antônio Octávio. Reforma política: Mudando os termos da “conexão eleitoral”. In MUHHOLAND, Timothy & RENNÓ, Lúcio (orgs.). *Reforma política em questão*. Brasília: Editora UnB, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FREIDENBERG, Flavia; MENDOZA, Cristhian Uribe. Las reformas político-electorales em América Latina (2015-2018). *Revista de Estudios Políticos*, nº 185, pp. 191-223, julio- septiembre del 2019.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, nº 58, 2003.

KINZO, Maria D’Alva. OS PARTIDOS NO ELEITORADO: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. Vol. 20. Nº. 57, 2005.

LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 34, nº 1, 1991.

LIMONGI, Fernando. Reforma Política: o longo debate. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, nº. 4, p. 13-24, jan./jun. 2015.

MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 23, nº 54, pp. 155-183, 2015.

\_\_\_\_\_.; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento empresarial na eleição para deputado federal (2002-2010): determinantes e consequências. *Revista Teoria & Sociedade*, 23(2): 103-125, 2015.

\_\_\_\_\_.; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi.; CAMARGO, Neilor Fermio. Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, nº 27, p. 9-36, setembro - dezembro de 2018.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 16, nº 31, 2008.

MELO, Carlos Ranulfo. Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

MESQUITA, Lara; CAMPOS, Gabriela. Reforma Política: O impacto das novas leis no pleito de 2018. *Cadernos Adenauer XX*, Nº1, 2019.

PIERSON, PAUL. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94: 2, p. 251-267, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

RENNÓ, Lúcio. Reformas políticas no Brasil: Realizadas e prováveis. In MUHHOLAND, Timothy & RENNO, Lúcio (orgs.). *Reforma política em questão*. Brasília: Editora UnB, 2008.

RIBEIRO, Fernando. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. *Pensamento Plural*, Pelotas, vol.5, nº10, 2012.

RIBEIRO, Pedro Floriano. Financiamento partidário no Brasil: propondo uma nova agenda de pesquisas. *Sociedade e Cultura*. Goiânia, v. 12, nº. 1, jan./jun. pp. 33-44, 2009.

ROCHA, Marta Mendes; SILVA, Raquel Gonçalves da. A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº16. Brasília, janeiro – abril, pp. 213-246, 2015.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: O que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma In *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

\_\_\_\_\_. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *Suffragium* - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Fortaleza, v.3.n.4, pp.1-172, jan/jun. 2007.

SANTOS, André Marengo dos. Quando Comparamos para explicar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 27, nº 80, 2012.

SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. *EMPRESARIADO E DINHEIRO NA POLÍTICA*: uma análise dos padrões de investimento eleitoral e de seus determinantes no processo político nacional. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/332585>>. Acesso em 01 SET 2021.

SILVA, Bruno Fernando da; CERVI, Emerson Urizzi. Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, nº 23, p. 75-110, maio - agosto de 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*. São Paulo, 6(2): 123-159, 2005.

\_\_\_\_\_. O Financiamento de Campanhas Eleitorais In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 39-59, mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. *REB: Revista de Estudos Brasileños*, Salamanca, vol. 3, nº 4, p. 125-135, jan./jun. 2016.

TSEBELIS, George. Jogos ocultos. São Paulo: EDUSP, 1998.

## ANEXOS

### ANEXO A- DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS AOS PARTIDOS POLÍTICOS

<b>PARTIDOS</b>	<b>VALORES EM R\$ DISTRIBUÍDOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>VALOR PERCENTUAL (%) DISTRIBUÍDO AOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>
PSTU	R\$ 980.691,10	0,06%
PPL	R\$ 980.691,10	0,06%
PCB	R\$ 980.691,10	0,06%
PCO	R\$ 980.691,10	0,06%
PMB	R\$ 980.691,10	0,06%
Novo	R\$ 980.691,10	0,06%
PRTB	R\$ 3.794.842,38	0,22%
PMN	R\$ 3.883.339,54	0,23%
DC	R\$ 4.140.243,38	0,24%
PRP	R\$ 5.471.690,91	0,32%
PTC	R\$ 6.334.282,12	0,37%
PSL	R\$ 9.203.060,51	0,54%
Patriota	R\$ 9.936.929,10	0,58%
Rede	R\$ 10.662.556,58	0,62%
Avante	R\$ 12.438.144,67	0,72%
PHS	R\$ 18.064.589,71	1,05%
PSOL	R\$ 21.430.444,90	1,25%
PV	R\$ 24.640.976,04	1,44%
PROS	R\$ 26.124.350,14	1,52%
Cidadania	R\$ 29.203.202,71	1,70%
PCdoB	R\$ 30.544.605,53	1,78%
PSC	R\$ 35.913.889,78	2,09%
Podemos	R\$ 36.112.917,34	2,10%
Solidariedade	R\$ 40.127.359,42	2,34%
PDT	R\$ 61.475.696,42	3,58%
PTB	R\$ 62.260.585,97	3,63%
Republicanos	R\$ 66.983.248,93	3,90%
DEM	R\$ 87.503.080,78	5,10%
PSD	R\$ 112.013.278,78	6,53%
PL	R\$ 113.165.144,99	6,59%
PSB	R\$ 118.783.048,51	6,92%
PP	R\$ 131.026.927,86	7,63%
PSDB	R\$ 185.868.511,77	10,83%
PT	R\$ 212.244.045,51	12,37%
MDB	R\$ 230.974.290,08	13,46%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.716.209.431</b>	<b>100%</b>



