

Eleições e Política Partidária na Nova República*

Versão Preliminar

Gabriel C. Caseiro[†] Fernando P. Limongi[‡]

EESP-FGV

Abril de 2024

Em 7 de outubro de 1962, os eleitores brasileiros - para ser mais preciso, 14.747.221 eleitores, ou 79,6% do eleitorado - foram às urnas para escolher seus representantes na Câmara dos Deputados. Pela primeira vez na eleição de deputados federais, parte do eleitorado votou por meio de uma cédula eleitoral oficial (Figura 5), escrevendo o nome ou o número de seu candidato, ou as iniciais do seu partido de preferência. O país se encontrava em um momento de graves reviravoltas políticas. No ano anterior, o presidente da República, Jânio Quadros, renunciara ao cargo apenas sete meses após sua eleição. Antes que o vice-presidente João Goulart assumisse a Presidência, em meio a pressões política e militar contrárias à sua posse, o Congresso Nacional impôs o parlamentarismo ao país, entregando o governo a um Conselho de Ministros. Um plebiscito reintroduziu o presidencialismo no ano seguinte, mas Goulart foi finalmente deposto por um golpe militar em 1964.

Em 7 de outubro de 2018, os eleitores brasileiros - para ser mais preciso, 117.364.560 eleitores, ou 79,7% do eleitorado - foram às urnas para escolher seus representantes na Câmara dos Deputados. Os eleitores votaram por meio de uma urna eletrônica (Figura 6), digitando o número de seu candidato ou de seu partido de preferência. O país se encontrava em um momento de grandes reviravoltas políticas. Dois anos antes, a presidenta da República, Dilma Rousseff, fora destituída do cargo pelo Congresso Nacional depois de um processo de impeachment. O vice-presidente Michel Temer assumiu a Presidência. Em consequência das denúncias levantadas pela Operação

*Editor: Leonardo Weller (leonardo.weller@fgv.br). Escrito para o livro *Entre crises: política partidária no Brasil da Nova República*.

[†]gabrielcaseiro99@gmail.com

[‡]fernando.limongi@fgv.br

Lava Jato, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, então pré-candidato e líder nas pesquisas eleitorais na disputa à Presidência, foi preso. Com base nos critérios de inelegibilidade vigentes, o STE barrou a candidatura de Lula dois meses antes das eleições.

Nos 56 anos que separam 1962 de 2018, muita coisa mudou nas eleições brasileiras. O país era outro. Como mostra a Figura 1, a transformação na participação eleitoral foi radical. De 18,5 milhões a 147,3 milhões de eleitores, houve um aumento de quase 8 vezes. Se o eleitorado representava apenas cerca de 25% da população estimada em 1962, essa razão chegou a cerca de 71% em 2018. Em 1962, o alistamento de analfabetos, grande parcela da população à época, não era oficialmente permitido. Só 23 anos mais tarde, já sob um novo código eleitoral e através de uma emenda constitucional, foi assegurado aos analfabetos o direito ao voto. Contudo, o principal fator para o crescimento do eleitorado em proporção à população foi a expansão do alistamento feminino (Limongi et al., 2019). O Código Eleitoral em vigor em 1962 determinava que as “mulheres que não exerçam profissão lucrativa” não tinham obrigação de votar.

Outra grande mudança se deu na esfera partidária. Como mostra a Figura 2, enquanto em 1962 foram eleitos deputados federais de 13 diferentes partidos políticos, em 2018 este número chegou a 30, refletindo uma enorme fragmentação partidária. A Figura 3 mostra tendência semelhante com relação aos governadores. Ambas as figuras indicam de forma clara a excepcionalidade das quase duas décadas entre 1965 e 1982, período em que o país esteve submetido a um autoritário Regime Militar. A ditadura estabeleceu um sistema bipartidário no qual governadores e presidente da República eram “eleitos” de forma indireta. O pluripartidarismo voltou em 1979, abrindo caminho para um vertiginoso aumento do número de partidos com representação no Congresso e nos governos estaduais.

Este capítulo aborda a evolução do sistema eleitoral brasileiro desde a ditadura. As páginas abaixo descrevem as profundas transformações verificadas no alistamento de eleitores, na participação de partidos políticos e - por detrás destas mudanças - nas leis que regulamentam as disputas por cargos executivos e legislativos. O capítulo complementa o restante deste livro ao focar na evolução institucional das eleições, descrevendo em detalhes a transformação de leis e suas aplicações na prática. Em contraste, a Parte I do livro apresenta uma narrativa sobre os atores - os políticos, seus partidos e governos - que se submeteram a este jogo eleitoral.

A legislação eleitoral se transformou de forma rápida e radical do Regime Militar à redemocratização. Sucessivos governos autoritários impuseram um verdadeiro zig-zag legal para tentar dar sustentação ao Regime Militar, mantendo a oposição longe do poder. Foi deste emaranhado de leis e regulamentações, não raro contraditórias entre si, que surgiu o sistema eleitoral que se consolidaria na Nova República, o qual regula a vida política brasileira até os dias de hoje. A partir da década de 1990,

as mudanças foram cada vez mais lentas e incrementais, geralmente acompanhando debate público em temas contenciosos, como a fragmentação partidária e o financiamento de campanhas. Este contraste temporal se reflete no texto abaixo. O capítulo reserva um espaço relativamente grande ao período de transição entre ditadura e democracia, em duas seções que abordam a evolução conjuntural do período. Já as seções seguintes, sobre a consolidação do sistema eleitoral na Nova República, têm uma abordagem mais estrutural, ressaltando as mudanças - marginais, mas nem por isso desimportantes - nas leis eleitorais verificadas nas últimas três décadas.

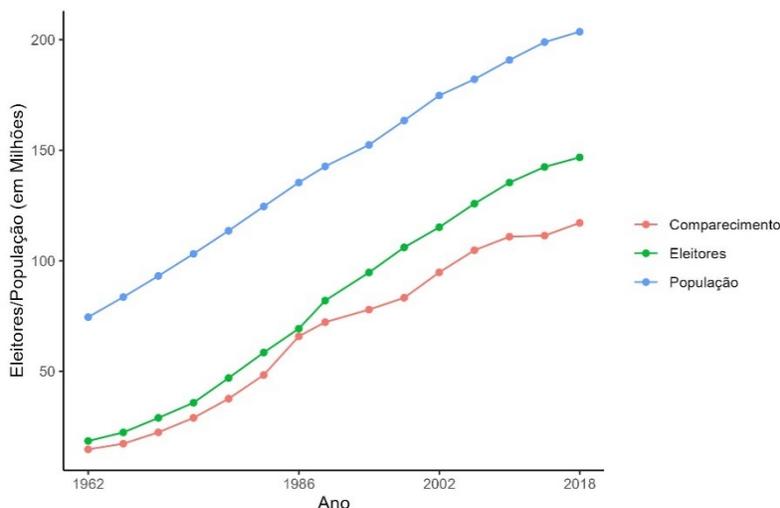


Figura 1: Evolução do Eleitorado e da População

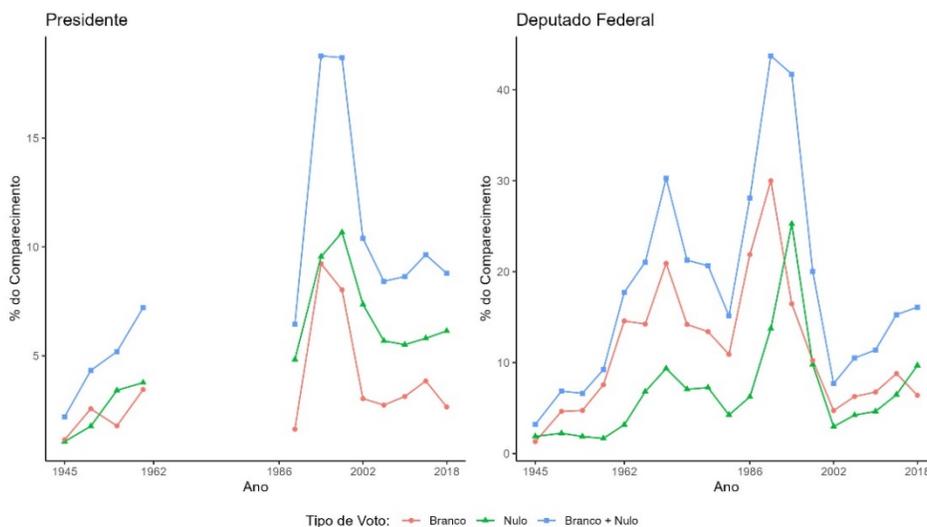


Figura 2: Evolução dos Votos em Branco e Nulos

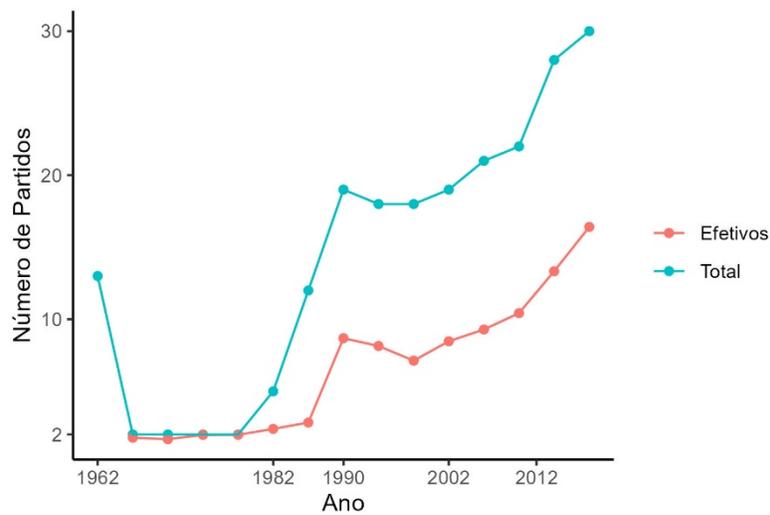


Figura 3: Partidos com Deputados Eleitos na Câmara dos Deputados

Nota: O Número Efetivo de Partidos (NEP) é uma fórmula clássica utilizada na Ciência Política para calcular quantos partidos de fato tem relevância na casa legislativa, levando em consideração o tamanho das bancadas eleitas (Laakso and Taagepera, 1979). O NEP só é igual ao número de partidos quando todos os partidos têm a mesma quantidade de parlamentares eleitos.

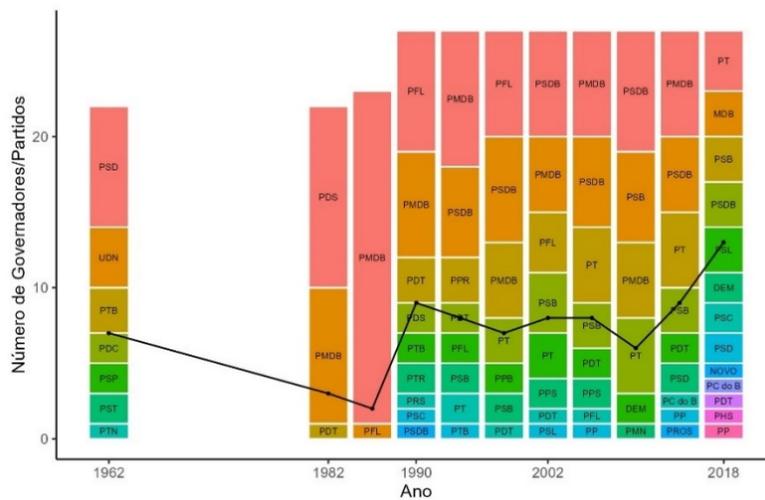
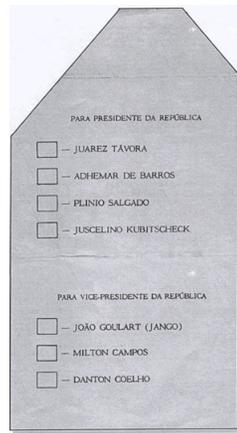


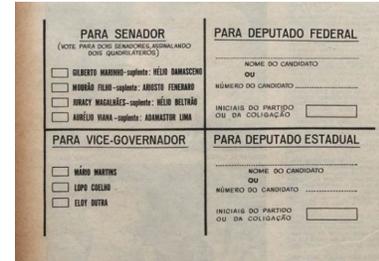
Figura 4: Partidos com Governadores Eleitos



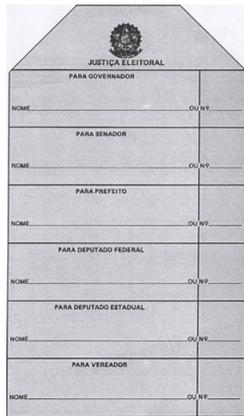
Eleições Gerais de 1945



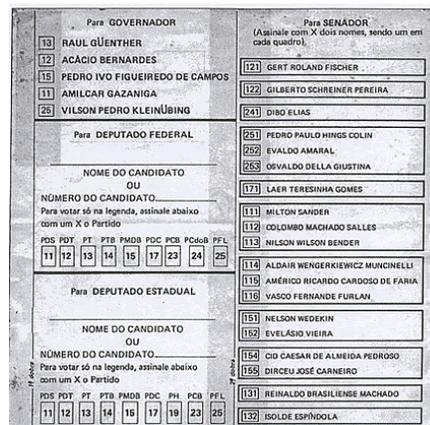
Eleição Presidencial de 1955



Eleições Gerais de 1962



Eleições Gerais e Municipais de 1982



Eleição Presidencial de 1986

Figura 5: Cédulas Eleitorais



Figura 6: Urna Eletrônica (Modelo 2018)

1 Reformas e repressão durante a ditadura militar

Por mais autoritária que fosse, a ditadura militar que se instaurou no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980 conservou alguns poucos aspectos de democracia, como o funcionamento do Congresso - que permaneceu aberto na maior parte do tempo - e a realização de eleições recorrentes para cargos legislativos e prefeitos de cidades menores. Contudo, tanto o Congresso quanto as eleições funcionavam sob um cerrado controle do governo, cujos presidentes jamais eram eleitos de forma direta pela população. Cabia à cúpula do Exército escolher o chefe de Estado, restando ao Congresso confirmar tal escolha, “votando” no general que havia sido previamente indicado pelos seus pares. Uma vez no Planalto, o presidente tinha poderes para influir em todas as eleições legislativas Brasil a fora, tutelando o sistema como um todo, por cima, apesar de tolerar uma restrita e moderada oposição.

O voto indireto era um dos pilares do sistema político do Regime Militar. Os Atos Institucionais número 2 e 3 (AI-2 e AI-3), ambos editados em 1966, durante o governo Castelo Branco, estabeleceram que governadores, presidentes e seus vices seriam escolhidos pelo Congresso Nacional e Assembleias Legislativas, respectivamente. Os governadores indicavam os prefeitos de capitais, de maneira que as eleições para cargo executivo somente eram diretas em prefeituras de interior. O fortalecimento do Executivo era outro pilar do Regime. O Ato Institucional número 1 (AI-1), de 1964, permitiu que o governo enviasse ao Congresso projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deveriam ser apreciados dentro de trinta dias, a contar do seu recebimento; caso contrário, seriam tidos como aprovados. Este era o princípio legal por meio do qual os generais que ocuparam o Planalto nas duas décadas seguintes governaram por decreto, influenciando decididamente e arbitrariamente na regulação da política nacional em geral, e nas eleições em especial.

Por fim, um terceiro pilar do Regime Militar era o controle que o governo exercia sobre os partidos políticos. Em 1966, o Ato Complementar número 4 impôs ao país um novo regime partidário, do qual só poderiam participar os parlamentares em exercício de mandato, exigindo-se, ainda, que as novas agremiações reunissem não menos do que 120 deputados e 20 senadores. Surgiram então a governista Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o opositor Movimento Democrático Brasileiro (MDB)¹. Estes dois partidos foram os únicos oficialmente reconhecidos até 1979, quando o país retornou ao pluripartidarismo, já no período de abertura. Cabe ressaltar que, antes de criar este sistema bipartidário, o governo Castelo Branco havia feito uma “limpa” no Legislativo, se valendo dos poderes que lhe concedia o AI-1 para cassar parlamentares considerados perigosos ao novo Regime, geralmente políticos ligados aos ex-presidente Goulart ou a movimentos sindicais e comunistas.

¹Matematicamente, como havia 409 deputados federais e 66 senadores, poderia ter sido criado um terceiro partido. Concretamente, o MDB precisou contar com uma ajudinha para atrair o número necessário ganhar vida legal.

Foram retirados do Congresso uma parte do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), legenda de Getúlio Vargas e João Goulart. Os petebistas que sobraram formaram o MDB com uma parcela do centrista e moderado Partido Social Democrático (PDS) - a legenda do ex-presidente Juscelino Kubitschek e do deputado e futuro presidente eleito Tancredo Neves. A maioria do MDB era, portanto, inclinada a fazer uma oposição ao governo pelo centro. Já a ARENA era composta por pessedistas que aderiram ao Regime e aos membros da União Democrática Nacional (UDN), o principal partido de direita de antes da ditadura.

Além de congelar o sistema político em um bipartidarismo que praticamente excluía as esquerdas, o governo usou de sucessivas arbitrariedades para garantir que o situacionista ARENA contasse com maioria parlamentar tanto no Congresso Nacional quanto nas Assembleias estaduais. Nas primeiras duas eleições gerais do período, em 1966 e 1970, a ARENA elegeu a maioria dos deputados federais: 68% das cadeiras em 1966, e 72% em 1970. O resultado foi semelhante no Senado: 83% das cadeiras disputadas em 1966 e 89% em 1970. Os emedebistas estavam sempre sob o perigo de serem cassados pelo governo, sobretudo após a promulgação do AI-5, no final de 1968, que suspendeu liberdades civis e empoderou os repressivos governos Costa e Silva e Médici. A “limpa” que havia sido realizada por Castelo Branco se intensificou. Além disto, na base do sistema político, atos repressivos perpetrados no dia das eleições, como prisões temporárias em massa de eleitores opositoristas, as famigeradas “gaiolas”, ajudavam os governistas da ARENA a baterem o MDB.

A despeito da repressão, porém, os ditadores introduziram ao sistema eleitoral uma série de inovações que foram mantidas após a redemocratização. Pode parecer estranho, mas grosso modo o Código Eleitoral de 1965 está em vigência até os dias atuais². Dentre as principais mudanças implementadas naquele código, ressalta-se a equiparação da obrigatoriedade de alistamento de homens e mulheres, cujos efeitos no processo de expansão do sufrágio foram particularmente importantes. Até então, o voto das mulheres era voluntário, o que contribuía para que o alistamento feminino fosse cerca de metade do masculino. Tal discriminação por gênero tinha efeitos mais deletérios do que a proibição do voto por parte dos analfabetos, a qual perdurou até a década de 1980, mas cuja fiscalização era facilmente burlada na hora do pleito. A definição de analfabetismo era propositadamente fluída, bastando ao eleitor saber assinar seu nome (Limongi et al., 2015).

O Código Eleitoral da ditadura consolidou outras normas importantes no funcionamento das eleições, garantindo a unidade e coesão que marcam o sistema brasileiro atual. O código impôs a obrigatoriedade do uso de cédula oficial em todas as eleições, majoritárias e proporcionais, sendo a partir de então crime eleitoral fornecer ao eleitor cédula já assinalada ou marcada, uma prática bastante comum até então. Visto aos olhos de hoje, tal célula padrão parece algo natural, mas à época tratava-se

²Lei n.º 4.737.

de um verdadeiro avanço. A nova legislação consolidou também o regramento da propaganda eleitoral gratuita em estações de radiodifusão e televisão. Os partidos passaram a ter duas horas no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), veiculado durante os sessenta dias anteriores às eleições. O HGPE tornou-se, a partir de então, uma característica marcante do sistema eleitoral brasileiro, praticamente sem paralelo no mundo. Partidos e candidatos passaram a ter acesso livre ao mais moderno meio de comunicação existente - tão moderno que, naqueles anos, poucas pessoas tinham acesso. Em 1960, apenas 5% dos domicílios brasileiros possuíam televisão, proporção que chegou a 24% em 1970. O rádio era mais difundido, mesmo assim ele se limitava a 59% dos brasileiros naquele ano. Ao longo da redemocratização, com a rápida expansão das redes de rádio e televisão e a recuperação da plena competição eleitoral, o HGPE se tornaria um dos principais instrumentos de mobilização do eleitorado e de financiamento público dos partidos.

Em uma outra frente modernizadora, o governo Castelo Branco baixou uma Lei dos Partidos proibindo o recebimento de contribuição procedente de empresas privadas ou de entidade de classe. A lei instituía o Fundo Partidário, cujos recursos financiariam as despesas das legendas. O fundo seria composto por multas e penalidades aplicadas pela legislação eleitoral, recursos financeiros que lhe fossem destinados por lei e doações de pessoas físicas. Estas mudanças de regras ligadas ao financiamento de campanha e à propaganda em rádio e televisão se tornariam os eixos sobre os quais se desdobrariam as principais mudanças das eleições brasileiras nas décadas seguintes. Entender o porquê é simples: para fazer campanhas e conquistar votos, políticos precisam de dinheiro.

É paradoxal que uma ditadura tenha baixado leis que aprimoraram as regras eleitorais então existentes no Brasil. Enquanto os generais estiveram no poder, as eleições eram cerceadas, em absoluto longe de serem limpas e livres. Entretanto, com a redemocratização, as leis instituídas pelo Regime Militar serviram de base para que o Brasil da Nova República consolidasse um sistema eleitoral moderno, eficiente e limpo. A contradição entre modernização e ditadura se reflete no texto do Código Eleitoral, em cuja exposição de motivos o então ministro da justiça e negócios internacionais, Milton Campos, invocava o provérbio italiano *fatta la legge, trovato l'inganno* (algo como “feita a lei, inventada a malícia”) para justificar a necessidade de um novo regramento eleitoral que defendesse e garantisse “a corrida sem fim da lei atrás da fraude, e da fraude atrás da lei”.

Se as novas regras eleitorais contrastavam com o autoritarismo do Regime Militar, os generais titubeavam entre a distensão do sistema eleitoral e a manutenção da repressão. O governo Geisel assumiu em 1974 comprometido com uma abertura “lenta, segura e gradual”. O novo presidente experimentou permitir um certo grau de competição nas eleições daquele ano, a qual serve de marco inicial para o processo de transição rumo à - ainda muito distante - democracia. Poucos meses antes do pleito, Geisel sancionou uma lei que proibia a vinculação de qualquer propaganda

paga em rádio e TV, regra que se mantém até hoje³. A propaganda passou a ser restrita ao HGPE, restringindo o grau de ação de grupos política e financeiramente poderosos que se prestassem a influir nas campanhas eleitorais. Com a mudança, o MDB pôde usar o HGPE para criticar o Regime, transformando aquelas eleições em um plebiscito da ditadura. Foi um sucesso: a legenda ganhou a maior parte das cadeiras legislativas em disputa. Sua bancada cresceu para além de um terço da Câmara, o que em teoria lhe dava capacidade de bloquear eventuais emendas constitucionais de interesse do governo

Frente ao avanço do MDB, o mesmo governo Geisel que havia permitido uma importante distensão nas eleições de 1974 recuou, deixando patente o poderoso e potencialmente perigoso papel do HGPE. Para o ciclo eleitoral seguinte, realizado ao nível do município, dois anos depois, o Planalto cerceou as atividades da oposição por meio da Lei Falcão⁴, assim batizada em função do então ministro da Justiça Armando Falcão. Pela nova lei, “os partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro dos candidatos na Justiça Eleitoral, bem como a divulgar, pela televisão, suas fotografias”⁵. Assim, o horário eleitoral nos pleitos municipais de 1976 foi transformado em uma espécie de “lista de chamada” dos candidatos. O objetivo alegado era baratear as eleições. Contudo, não escapou a ninguém a real meta: censurar o livre debate de ideias, impedindo que o MDB usasse o HGPE para que se criticasse o Regime. Ao longo da longa e tortuosa transição à democracia, o governo lançaria mão de outros tantos casuísmos eleitorais a fim de deter o crescimento eleitoral da oposição.

A guinada autoritária do governo Geisel se intensificou ainda mais em 1977, quando o Planalto se valeu das prerrogativas garantidas pelo AI-5 para colocar o Congresso em recesso e anunciar o “Pacote de Abril”, cujo objetivo era, mais uma vez, reduzir o poder da oposição nas urnas. O pacote criou a figura do “senador biônico”, eleito de forma indireta pelo mesmo Colégio Eleitoral que escolhia os governadores. Tais “biônicos” compunham um terço do Senado, o que, na prática, garantia à UDN maioria na casa. Na Câmara, o pacote aumentou a proporção de cadeiras das Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, além de criar o estado do Mato Grosso do Sul. Estas medidas visavam conter as chances eleitorais do MDB, que era particularmente forte nas cidades do Sul e Sudeste. Além disto, uma mudança no regimento do Congresso permitiu ao governo aprovar emendas constitucionais com maioria simples. Revertia-se, deste modo, a vantagem conquistada pelos emedebistas nas eleições de 1974. O Pacote de Abril ainda estendeu a vigência da Lei Falcão, fazendo das HGPE em todos os níveis uma “lista de chamada”, desprovida de discussões de propostas ou críticas ao governo e aos adversários, norma que se manteve até 1985⁶. Por fim, para

³Lei n.º 6.091.

⁴Lei n.º 6.339.

⁵Artigo 1º, que modifica o art. 250 da Lei n.º 4737, parágrafo 1º, inciso I.

⁶Por meio do Decreto-lei nº 1.538.

arrematar, a nova lei ampliou o mandato do presidente da República - por enquanto ainda necessariamente um general - de cinco para seis anos. Foi sob este verdadeiro ataque repressivo que se operou a abertura política.

2 Abertura sob desmandos eleitorais

Os diversos “casuísmos” do governo - arbitrariedades implementadas para promover o Regime e a ARENA - foram incapazes de deter o crescimento eleitoral do MDB. O partido de oposição elegeu 45% dos deputados federais no pleito de 1978. Não fosse pelo Pacote de Abril, a oposição teria continuado capaz de barrar emendas constitucionais - ao menos de acordo com as regras escritas. O bom desempenho do MDB e o correspondente enfraquecimento da ARENA indicavam que o Regime Militar se tornara vítima das suas próprias invenções. Sob o bipartidarismo, as eleições assumiram um caráter plebiscitário que minava o suporte congressual do Planalto. Recorrendo à velha máxima *Divide et Impera*, em dezembro de 1979, os artifices da “abertura lenta, segura e gradual” promoveram uma nova lei partidária que permitia a criação de novas legendas, fazendo com que o país retornasse ao pluripartidarismo⁷. A lei determinou a extinção do MDB e da ARENA, forçando, uma vez mais, que os parlamentares se acomodassem entre os novos partidos a serem criados.

A Tabela 1 mostra a filiação dos parlamentares da Câmara por partidos de origem e destino em 1980. Enquanto os parlamentares da ARENA rumaram majoritariamente para a o PDS, a maior parte dos oposicionistas aderiu ao PMDB. Um pequeno número desses, porém, se dispersou por quatro siglas. A divisão interna da oposição foi menor do que a esperada pelos estrategistas do regime militar - o PMDB saiu forte da reforma partidária de 1979.

O/D	Sem Partido	PMDB	PDS	PTB	PP	PDT	PT	Total
MDB	1	114	21	9	40	13	7	205
ARENA	1	6	247	0	24	1	0	279
Total	2	120	268	9	64	14	7	484

Tabela 1: Filiação Partidária de Deputados Federais por Origem Partidária - 1980 (Araújo, 2000)

A volta ao pluripartidarismo veio acompanhada da imposição de uma cláusula de desempenho que limitava a representação legislativa aos partidos que obtivessem o apoio, expresso em voto, de ao menos 5% do eleitorado, apurado em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuído em pelo menos nove estados, com o mínimo

⁷Lei n.º 6.767.

de 3% em cada um deles⁸. Ainda que não implicasse no cancelamento do registro de partidos, a cláusula restringia o acesso ao Fundo Partidário e ao HGPE, cujos critérios de distribuição eram baseados na representação parlamentar. Contudo, em uma reviravolta típica daqueles anos, essa restrição nunca chegou a ser aplicada⁹. É importante notar que essa cláusula de desempenho teria impedido a transição para o pluripartidarismo, posto que, entre 1982 e 1986, como discutido no capítulo 1 e ilustrado na Figura 3, o sistema político permaneceu basicamente bipartidário, com o PMDB e PDS despontando como principais legendas.

A proximidade da reforma partidária fez com que as eleições municipais previstas para 1980 fossem adiadas para 1982¹⁰. O objetivo era dar tempo para que os novos partidos se organizassem a fim de disputar as eleições sem maiores atropelos. Por mais razoável que fosse, a medida era incapaz de eliminar as enormes vantagens que os partidos rebatizados (PDS e PMDB) detinham sobre as demais legendas, criadas após a volta ao pluripartidarismo (PTB, PDT e PT). Em um passo decisivo em direção à normalização democrática, uma emenda constitucional reintroduziu as eleições diretas para os governos estaduais, além de dar cabo à figura do “senador biônico”, criatura do Pacote de Abril¹¹. As eleições gerais de 1982 foram, portanto, um marco. Com liberdade inédita desde a implementação do Regime Militar, os eleitores puderam escolher, de uma só tacada, quem seriam seus governadores, senadores, deputados federais e estaduais, prefeitos e vereadores. Fora a Presidência da República, tudo estava em jogo.

Não obstante os avanços em direção à abertura conquistados nas eleições de 1982, a Lei n.º 6.978, aprovada no ano anterior 1981, introduziu uma nova gama de casuísmos eleitorais. O governo Figueiredo centrou fogo em seu principal objetivo: garantir ao PDS maioria no Colégio Eleitoral, que elegeria o novo presidente dali a três anos. O meio encontrado para tanto foi a imposição do voto vinculado, de acordo com o qual os eleitores teriam que votar em um único partido nos seis cargos em disputa. Para complicar ainda mais as coisas, não seriam permitidos votos nas legendas, cabendo ao eleitor escrever o nome ou número dos candidatos¹². Erros ou violações desta regra implicavam na anulação de todos os votos. Seria de esperar que tamanhas exigências levassem ao crescimento da taxa de votos brancos e nulos, mas não foi isso o que ocorreu (ver Figura 2), uma vez que o sistema seguiu na prática bipartidário.

⁸A mudança foi inserida na Constituição por meio da Emenda Constitucional n.º 11 e na Lei dos Partidos pela Lei n.º 6.767.

⁹A Emenda Constitucional n.º 22 previa a não aplicação para as eleições de 1982 e, posteriormente, a Emenda Constitucional n.º 25 previa a não aplicação para as eleições de 1986.

¹⁰Alteração imposta pela Emenda Constitucional n.º 14, que também estendeu os mandatos de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores até a nova eleição.

¹¹Emenda Constitucional n.º 15.

¹²Lei n.º 6.989.

10

Ensine a votar

NÃO ESQUEÇA. O VOTO É VINCULADO

O eleitor só pode votar em candidatos de um mesmo partido. O respeito a esta regra é fundamental para evitar a anulação do voto.
OBS. — O eleitor não está obrigado a votar em todos os cargos previstos na cédula.

VOTO EM BRANCO
O voto será considerado em branco:
★ Quando o eleitor deixar de votar em cargos específicos.
Exemplo 1 — Se o eleitor não votar para Deputado Federal e votar corretamente em todos os demais cargos, somente o voto para Deputado Federal será considerado em branco, continuando válidos todos os outros.
Exemplo 2 — Se o eleitor votar apenas para Vereador, este voto será válido, considerando-se em branco todos os demais.
★ Quando o eleitor deixar de votar em todos os cargos.

VOTO NULO
O voto será totalmente anulado:
★ Quando não for obedecido o princípio do voto vinculado.
Exemplo: Votar para Governador no candidato de um partido e votar, para os demais cargos, em candidatos de outro partido.
★ Quando a cédula for inteiramente rasurada.
O voto será parcialmente anulado nos cargos específicos que contiverem riscos ou rasuras.
Exemplo: Se o eleitor riscar, ou rasurar, os espaços reservados para Deputado Federal e Vereador, e votar corretamente para os demais cargos, apenas os dois rasurados serão considerados nulos.

JUSTIÇA ELEITORAL	
PARA GOVERNADOR	
NOME	OU N.º
PARA SENADOR	
NOME	OU N.º
PARA PREFEITO	
NOME	OU N.º
PARA DEPUTADO FEDERAL	
NOME	OU N.º
PARA DEPUTADO ESTADUAL	
NOME	OU N.º
PARA VEREADOR	
NOME	OU N.º

FOLHA DE S. PAULO
Um jornal a serviço do Brasil ***

Figura 7: Informe publicitário sobre as eleições de 1982

A lei dos partidos então vigente proibia coligações e estabelecia números mínimos de filiados nos municípios para a constituição de diretórios partidários municipais. Somente PDS e PMDB tinham capilaridade suficiente para apresentar candidatos Brasil afora. Para completar, alguns meses antes das eleições, uma nova lei trouxe o arremate que faltava ao determinar o indeferimento do registro de chapas que não indicassem candidatos a todas as eleições, tanto ao nível estadual quando ao municipal¹³. Ou seja, para registrar candidatos às assembleias estaduais e ao Congresso Nacional em cada estado, os partidos eram também obrigados a apresentar candidato às prefeituras e ao governo estadual. As reformas de última hora não escondiam o seu objetivo: inviabilizar os pequenos partidos.

Após as eleições de 1982, PDS e PMDB seguiam operando em uma situação análoga ao bipartidarismo, com respectivamente 53% e 40% das cadeiras da Câmara dos Deputados. A preponderância destas duas legendas se repetia nos estados, com apenas Brizola servindo de exceção ao vencer no Rio de Janeiro pelo PDT. O caso de Tancredo Neves ilustra como as reviravoltas nas regras eleitorais preveniram a

¹³Lei n.º 6.978, de janeiro de 1982.

expansão do pluripartidarismo. Articulador do recém fundado PP, composto por políticos moderados, provenientes tanto da ARENA quanto do MDB, Tancredo decidiu implodir sua nova legenda ao se candidatar - e ganhar - ao governo de Minas Gerais pelo PMDB.

Antes da eleição de 1982, o Regime Militar havia adiado a data da eleição à Presidência da República, de 15 de outubro de 1984 para 15 de janeiro de 1985, além de alterar a composição do Colégio Eleitoral, responsável pela votação¹⁴. Foi mantida a participação dos deputados federais e dos senadores, incluindo os biônicos, mas mexeu-se no número de delegados indicados pelos partidos majoritários nas assembleias legislativas. Ao invés de uma cifra proporcional à população de cada estado, como era o caso até então, a emenda fixava em seis o número de delegados por ente federativo. A arbitrariedade era mais uma artimanha para reduzir a representação do MDB, forte nos estados mais populosos. Estava tudo armado para que o PDS conseguisse maioria no Colégio Eleitoral que escolheria o substituto de Figueiredo na Presidência.

	PDS	PMDB	PDT	PTB	PT	Total
Senadores	45	22	1	1	0	69
Deputados Federais	235	200	23	13	8	479
Delegados	81	51	6	0	0	138
Colégio Eleitoral	361	273	30	14	8	686

	PDS	PMDB	PDT	PTB	PT	Total
Delegados	90	89	16	0	0	195
Colégio Eleitoral	370	311	40	14	8	743

Tabela 2: Composição do Colégio Eleitoral (Fleischer, 1994)

Apesar de vencer na desigual corrida pelo Colégio Eleitoral, o PDS não resistiu às múltiplas pressões que viria a sofrer antes da eleição presidencial de 1985. A força desestabilizadora mais relevante veio do movimento “Diretas Já”, que ganhou corpo em apoio à aprovação da proposta de emenda constitucional apresentada pelo deputado pemedebista Dante de Oliveira, em março de 1983, visando reestabelecer as eleições diretas para a Presidência da República¹⁵. O movimento culminou nos maiores comícios realizados até então no Brasil, com milhões de manifestantes nas ruas em todo o país. As “Diretas” recebeu apoio, na forma de manifesto conjunto, dos 10 governadores que haviam sido eleitos pela oposição. Entretanto, a despeito

¹⁴Mudança implementada pela Emenda Constitucional n.º 22.

¹⁵PEC n.º 05/1983

de toda a mobilização, a PEC Dante de Oliveira foi derrotada na Câmara em abril de 1984¹⁶.

Com o fim das “Diretas”, as atenções se voltaram ao Colégio Eleitoral, no qual o PDS contava com uma exígua maioria de 17 votos¹⁷. Para eleger o novo presidente, o partido do Regime Militar tinha que se manter unido, o que não ocorreu. Paulo Maluf, deputado federal e ex-governador de São Paulo, se impôs como candidato da legenda, fazendo com que outros potenciais pré-candidatos e seus aliados fundassem o Partido da Frente Liberal (PFL), que aderiu à candidatura do pemedebista Tancredo Neves. Graças a este apoio, Tancredo derrotou Maluf por ampla margem no Colégio Eleitoral.

Do ponto de vista do quadro partidário, a criação do PFL representou um importante passo no desmonte do bipartidarismo herdado da ditadura. Mais do que isso, a nova legenda desencadeou um processo de estilhaçamento dos ex-ARENA. A direita ficou na berlinda, participando de coligações presidenciais vencedoras, mas sem indicar o cabeça de chapa - até as eleições de 2018. O PFL consolidou-se como segunda maior bancada da Câmara, atrás do PMDB, o qual, inchado com as adesões de ex-arenistas, formava maioria. O quadro mudaria após a década de 1980, quando nenhuma bancada jamais ultrapassaria a metade das cadeiras da casa.

A vitoriosa Aliança Democrática - como foi batizada a coalizão PMDB-PFL - lançou um “Compromisso com a Nação”, no qual prometia o “restabelecimento imediato das eleições diretas, livres e com sufrágio universal” para todos os cargos, incluindo o de Presidente da República. O documento também adiantava a “convocação de Constituinte, livre e soberana (...) para a elaboração de nova constituição”. Pode parecer estranho que uma coligação que acabara de vencer um pleito indireto se comprometesse, com tanta ênfase e em todos os níveis do Estado, com a implementação de eleições diretas. Trata-se de um reflexo do contraditório processo de redemocratização, realizado por dentro das instituições do Regime Militar - a começar pela própria votação indireta no Colégio Eleitoral. Entretanto, deve-se destacar que a disputa presidencial de 1985 foi sim um passo fundamental rumo à democracia. Para além da vitória de Tancredo, que sempre militara na oposição à ditadura, aquela eleição presidencial foi a primeira desde 1930 sem candidatos egressos das Forças Armadas, uma indicação clara da mudança do papel político que os militares desempenhariam na Nova República¹⁸.

¹⁶Foram 298 votos a favor, 65 contra, 113 ausências e 3 abstenções. A PEC das “Diretas” foi rejeitada em função da Emenda Constitucional n.º 22, de junho de 1982, que havia reestabelecido a necessidade de maioria qualificada - i.e., 2/3 dos membros da casa, o equivalente a 320 deputados - para a aprovação de emendas à constituição.

¹⁷Vale acrescentar que sem as alterações introduzidas para recompor o Colégio Eleitoral, o PDS ficaria dois votos abaixo da maioria necessária para eleger o sucessor de Figueiredo.

¹⁸No período de 1945-1964 todas as eleições presidenciais contavam com um candidato de origem militar em destaque: Gal. Dutra e Brigadeiro Eduardo Gomes em 1945, Brigadeiro Eduardo Gomes em 1950, Gal. Juarez Távora em 1955, Marechal Lott em 1960. Em contraste, de 1985 a 2014, não

3 Redemocratização e transformações do eleitorado

Conforme vimos no Capítulo 1, Tancredo Neves, o articulador, artífice e fiador do “Compromisso com a Nação”, faleceu antes de tomar posse. Seu sucessor, o vice-presidente José Sarney, era oriundo da antiga ARENA e identificado com o PFL, embora houvesse se filiado ao PMDB para formar chapa com Tancredo¹⁹. Coube a Sarney comandar o primeiro governo civil em duas décadas. O novo presidente procurou contrabalançar suas origens políticas, arraigadas no Regime Militar, ao reiterar o compromisso com a redemocratização, cujos impactos no sistema eleitoral foram de fato notáveis.

Logo após a posse de Sarney, a Emenda Constitucional n.º 25 restaurou a eleição direta em todos os níveis, incluindo a Presidência da República. A nova lei também permitiu o alistamento eleitoral e o voto de brasileiros analfabetos - os quais, porém, continuavam sendo inelegíveis. Como se dizia à época, removia-se o “entulho autoritário” deixado pelos militares durante o processo de redemocratização. Alguns meses depois, uma nova Emenda Constitucional, de número 26, convocou a eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte, composta pelos deputados e senadores que escreveriam a Constituição de 1988. A ditadura militar ficava definitivamente para trás.

Por fim, no final de 1985, a Lei n.º 7.444 determinou que o alistamento para as eleições gerais do ano seguinte seria realizado mediante processamento eletrônico de dados, o que requeria o cadastramento geral dos eleitores de todo o Brasil. A lei criou os novos títulos eleitorais, cujos números eram pessoais e únicos em âmbito nacional. A novidade tinha por objetivo coibir fraudes como inscrições múltiplas de eleitores e o uso de títulos de falecidos. Como atestam os jornais da época, um verdadeiro “mutirão cívico” foi convocado para que todos os brasileiros com 18 anos de idade ou mais fossem aos postos de cadastramento²⁰. Só no em São Paulo, mais de oito mil funcionários do TRE-SP, professores das redes públicas e voluntários prestaram-se à hercúlia tarefa de cadastrar os eleitores do maior município do país. O calendário foi bastante apertado. Os títulos começaram a ser emitidos em outubro de 1986, pouco mais de um mês das eleições daquele ano.

O cadastramento de 1986 foi um verdadeiro divisor de águas na história eleitoral brasileira. Ele marca o início de um processo de modernização e de disponibilização

houve candidato de origem militar apoiado por um grande partido ou com chances de vitória. A candidatura e eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, quebrou o padrão estabelecido em 1985.

¹⁹Vale notar que a escolha de Sarney para compor a chapa e sua filiação ao PMDB se deram para evitar a possível impugnação da Aliança Democrática pela Justiça Eleitoral. Eleito senador em 1982 pela Arena, Sarney poderia deixar o PDS sem correr risco de perda de mandato por infidelidade partidária. A filiação ao PMDB visava contornar a regra que vetava coligações eleitorais.

²⁰Folha de S. Paulo, “Ministro pede adesão ao ‘mutirão cívico’”, 14 de abril de 1986, p. 5.

pública das estatísticas e resultados eleitorais. A partir de então, passou a ser possível traçar um retrato acurado e detalhado do perfil do eleitorado brasileiro. Os dados da Figura 8 mostram que, antes de mais nada, efetivamente houve a equiparação das taxas de alistamento por gênero. As restrições ao voto feminino, formais e informais, haviam perdido força. Quanto à pirâmide etária, vê-se que a maior parte dos eleitores tinha menos de 40 anos. Considerando os 21 anos de ditadura e a restrição de alistamento eleitoral a partir de 18 anos de idade, dá-se conta que a maioria jamais havia votado para presidente. A transformação da pirâmide etária é clara: o eleitorado brasileiro era jovem em 1986 e envelheceu progressivamente nas décadas seguintes. No momento em que este livro está sendo escrito, à giza de comparação, o maior contingente de eleitores tem 40 ou mais anos de idade.

Além de envelhecer, o eleitorado brasileiro tornara-se mais letrado - ou, para ser mais exato, menos excluído do sistema de educação. Em 1986, o contingente de analfabetos declarados não era tão alto quanto comumente se imagina, mostrando que a restrição legal não excluía tantos eleitores quanto se propalava no debate pública da época - e ainda se propala na literatura especializada. Salta aos olhos, contudo, a proporção de eleitores que declarou não ter concluído o primeiro grau, o que inclui quem dizia saber apenas ler e escrever - isso é, que não tinha frequentado a escola. A ditadura havia deixado um quadro nada alentador com relação à educação dos eleitores, o qual seria rapidamente revertido na Nova República. Os números são inequívocos: em 1986, quase 40% do eleitorado não possuía educação formal, proporção que caiu para 15% três décadas depois, quando os analfabetos eram menos de 5%.

O comparecimento às urnas é inversamente correlacionado à distância temporal do cadastramento. À medida em que o tempo passa, eleitores falecem sem serem eliminados do cadastro, ou se mudam de domicílio sem atualizarem suas zonas eleitorais. Como mostra a Figura 1, em 1986, a abstenção foi de apenas 5% do eleitorado. Nas eleições presidenciais de 1989, a porcentagem atingiu 10% dos eleitores, chegando a 21% nas gerais de 1994, patamar em torno do qual se estabilizou desde então. Os esforços do TSE para modernizar o cadastro, promovendo o cadastramento digital, contribuíram decisivamente para estabilizar estes números. Obviamente, a defasagem dos registros não é a única causa da abstenção eleitoral: vários eleitores simplesmente não vão às urnas. Exemplos desse tipo de abstenção estão nas diferenças observadas entre o comparecimento entre o primeiro e o segundo turno de uma eleição e entre o comparecimento nas eleições municipais e nas eleições gerais .

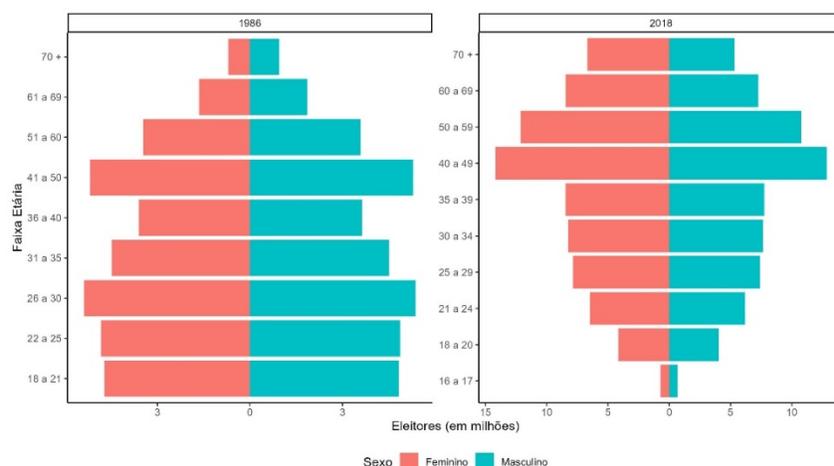


Figura 8: Distribuição do Eleitorado por Faixa Etária e Gênero - Recadastramento de 1986

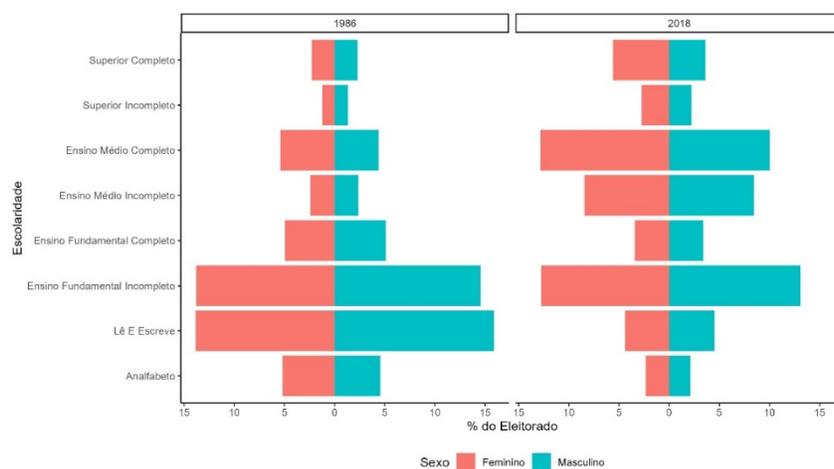


Figura 9: Distribuição do Eleitorado por Escolaridade e Gênero - Recadastramento de 1986

Para além do esforço em universalizar e modernizar o sufrágio no Brasil, em 1985 foram aprovadas duas importantes leis que alteraram significativamente o funcionamento do jogo eleitoral. A Lei n.º 7.434 eliminou o voto vinculado, enquanto a Lei n.º 7.454 permitiu coligações em eleições de representação proporcional (i.e., deputado federal, deputado estadual e vereador). A nova legislação alterou a divisão das vagas em disputa a fim de acomodar tais coligações. Se dois ou mais partidos estivessem coligados, o quociente partidário seria calculado com base nos votos válidos recebidos

pela coligação como um todo²¹. O mesmo princípio passou a valer para a alocação das cadeiras legislativas e distribuição das sobras dos votos angariados por populares “puxadores de votos” - os políticos com resultados acima do quociente eleitoral. As mudanças fortaleceram as coligações, que passaram a funcionar como se fossem grandes legendas, comumente desprovidas de coerência ideológica. Não raro os votos recebidos por um candidato de esquerda acabavam por eleger um coligado de direita (ou vice-versa); bastava que partidos com ideologias distintas formassem coligações, algo bastante comum na Nova República. Estas regras perduraram por mais de três décadas, só sendo derrubadas com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 17, em 2017.

A permissibilidade da lei com relação às coligações é fundamental para se entender a crescente fragmentação partidária que caracterizou a política brasileira após o retorno à democracia. Isso ocorre porque o quociente partidário funciona como uma cláusula de barreira, já que a legenda que não ultrapassa esta votação mínima - que não obtém quociente partidário maior ou igual a um - não participa da partilha das cadeiras legislativas. Recorrendo às coligações, partidos pequenos ou até mesmo inexpressivos podem ‘saltar a barreira’, participando da divisão dos assentos legislativos com os votos dados aos coligados. Cabe ressaltar que as coligações valiam tanto para as eleições proporcionais quanto para as majoritárias. Abria-se, portanto, duas frentes de negociação na formação de coligações.

Outras regras para as eleições de 1986 ainda foram sancionadas pouco antes do pleito, entre junho e julho daquele ano. Uma lei proibia coligações distintas por parte de um mesmo partido, em eleições majoritárias e proporcionais²², regra que seria revista posteriormente. Também se instituiu as normas para a HGPE, eliminando os resquícios de censura provenientes da Lei Falcão e do Pacote de Abril. A lei estabelece, em parágrafo único, que “não depende de censura prévia a propaganda partidária ou eleitoral feita através do rádio ou da televisão, respondendo cada um pelos excessos cometidos”²³. A legislação estabelecia ainda novos critérios para a divisão do tempo de TV e rádio entre partidos e coligações: 50 minutos proporcionais à representação no Congresso Nacional, 40 minutos distribuídos igualmente entre todos os partidos com representação no Congresso e, por fim, 30 minutos proporcionais à representação na Assembleia Legislativa. Ou seja, quanto maior o partido, mais longa a participação no HGPE. Este princípio claramente favorecia as legendas com maiores bancadas, isso é, os herdeiros diretos da ARENA e do MDB: PDS, PFL e PMDB.

Aquelas eleições de 1986 foram cruciais: nelas se escolheram os parlamentares

²¹O quociente eleitoral é a razão entre o total de votos da legenda e o quociente eleitoral, calculado por sua vez como a razão entre o total de votos válidos e o número de vagas a serem preenchidas na circunscrição eleitoral.

²²Lei n.º 7.493.

²³Lei n.º 7.508.

constituintes incumbidos de redigir a Constituição de 1988. Entre seus 250 artigos, a carta estabelece disposições eleitorais e partidárias que serviriam de base legal ao jogo político dali em diante. O Capítulo IV da carta, que trata dos Direitos Políticos, estabelece a soberania popular por meio do sufrágio universal e do voto direto e secreto. O alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 anos e facultativos para os analfabetos, os maiores de 70 anos, e os maiores de 16 e menores de 18 anos. Já o Capítulo V, sobre os direitos dos Partidos Políticos, assegura a livre criação, fusão, incorporação e extinção de legendas. Na ausência da aprovação de uma nova lei orgânica dos partidos, o que só veio a ocorrer em 1995, no essencial, a regulação interna das legendas permaneceu regrada pela legislação aprovada durante o Regime Militar.

A Constituição introduziu ainda a eleição em dois turnos para Presidente (art. 77), estrutura que foi estendida à eleição de Governadores (art. 28) e de Prefeitos em municípios com mais de duzentos mil eleitores (art. 29). Se nenhum dos candidatos obtivesse a maioria absoluta de votos válidos, ocorreria nova eleição, realizada em até 20 dias, na qual concorreriam os dois candidatos mais votados. Já no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aprovado junto com a Constituição, estabeleceu-se a data da primeira eleição direta para Presidente da República: 15 de novembro de 1989²⁴. Começaria, então, o jogo democrático da Nova República.

4 Consolidação das regras eleitorais

A eleição de 1989 foi a primeira direta para presidente em 29 anos. Organizado sob regras consolidadas no processo de redemocratização dos anos anteriores, cujo marco principal é a Constituição de 1988, aquele pleito foi o primeiro efetivamente livre e limpo após décadas de desmando. A experiência de 1989 também foi importante por ter servido de base para as eleições posteriores, a começar pelas gerais realizadas no ano seguinte.

A lei que regulamentou a eleição de 1989 alterou os critérios de distribuição do HGPE²⁵. Estabeleceu-se uma alocação escalonada, em cinco faixas, de acordo com o número de representantes no Congresso Nacional filiados aos partidos um ano antes da eleição. Reservava-se, ainda, 30 segundos diários aos candidatos de legendas sem representação parlamentar. Era uma novidade, por meio da qual partidos sem expressão puderam se apresentar ao público. Tais legendas pequenas passaram a ter um papel relevante na formação de coligações, cujo tempo total no HGPE é a soma dado a cada partido coligado. Os incentivos estavam todos postos para a fragmentação partidária. De fato, as Figuras 1 e 2 mostram o salto do número

²⁴Anos mais tarde, em 1997, a Emenda Constitucional n.º 16 fixou as datas dos primeiro e segundo turnos: respectivamente no primeiro e último domingo de outubro

²⁵Lei n.º 7.773.

de partidos com deputados federais e governadores eleitos. Se nas eleições de 1986 ainda havia uma tendência bipartidária, opondo PMDB ao PFL, em 1990 observou-se o ressurgimento da representação partidária fragmentada, embora já superando a fragmentação registrada antes do Regime Militar.

Nos anos seguintes, a eleição presidencial de 1989 viria a trazer ao debate público a discussão sobre o financiamento de campanhas eleitorais. Como discutido no Capítulo 2, Fernando Collor, o vencedor do pleito, foi removido do cargo pelo Congresso em razão de um processo de impeachment que envolvia a associação com o ex-tesoureiro de sua campanha, Paulo César Farias. Pessoas jurídicas não podiam fazer contribuições de recursos aos partidos, o que levava a uma generalizada aceitação tácita do caixa-dois, prática ilegal, que, no caso de Collor, havia sido gerido por seu tesoureiro.

Para evitar o caixa-dois, a lei que regulamentou a eleição geral de 1994 legalizou as doações de pessoas jurídicas às campanhas²⁶. Não sendo mais ilegais, tais doações passaram a ser fiscalizadas e registradas na prestação de contas dos candidatos à Justiça Eleitoral. As contribuições foram limitadas a 2% das receitas operacionais brutas das empresas doadoras, em uma tentativa de evitar o abuso do poder econômico de grandes grupos empresariais. No caso de doação de pessoa física, o limite era 10% dos rendimentos brutos. Contudo, não se estabeleceu um teto para as despesas dos candidatos.

Estas mudanças foram posteriormente consolidadas pela nova Lei dos Partidos, de 1994²⁷, a qual está vigente até hoje, regulamentando o artigo 17 da Constituição de 1988. Esta lei estabelece vários aspectos da atuação dos partidos políticos, desde a fundação e o registro, passando por finanças e propaganda eleitoral, além da filiação partidária. A lei regulamentou o Fundo Partidário, com distribuição de dinheiro público às legendas com base em suas representações legislativas. Como visto no Capítulo 4, estes recursos foram cruciais no fortalecimento financeiro e profissionalização eleitoral do PT, cuja crescente bancada parlamentar condicionou um salto de receitas em meados da década de 1990.

A Lei dos Partidos alterou a divisão do HGPE, separando-o em duas fatias. Dois terços do tempo passaram a ser alocados aos partidos e coligações de acordo com o tamanho de suas bancadas na Câmara dos Deputados, contadas na data de início da legislatura em curso. O outro terço restante era distribuído equitativamente dentre todos os partidos. A lei reafirmou a regra vigente de coligações, que viabilizava a sobrevivência de partidos menores, conforme notado acima. A nova legislação também beneficiou as legendas pequenas ao alterar a definição de votos válidos, excluindo os votos brancos, o que reduziu o quociente eleitoral, com base no qual são distribuídas as cadeiras legislativas. Deste modo, tornou-se ainda mais fácil

²⁶Lei n.º 8.713.

²⁷Lei n.º 9.096.

a candidatos de partidos sem expressão entrarem no Congresso e nas Assembleias Legislativas.

Uma das inovações introduzidas com a Lei dos Partidos foi a propaganda partidária gratuita fora do período eleitoral, mediante transmissão por rádio e televisão, em horário nobre. Os partidos passam a ter direito à realização de dois programas de 20 minutos por semestre, um em cadeia nacional e de outro em cadeia estadual²⁸. O acesso à propaganda partidária, porém, se restringia aos partidos que cumprissem a cláusula de desempenho de 5% dos votos apurados em cada eleição. Segundo a lei, esta cláusula de limitava ainda o próprio funcionamento parlamentar dos partidos²⁹.

No sentido de reduzir a fragmentação partidária, a Lei dos Partidos introduziu uma cláusula de desempenho semelhante à existente desde o Regime Militar, embora significativamente mais frouxa. Além do funcionamento parlamentar e do acesso à propaganda em rádio e televisão, a cláusula regulamentava o uso do Fundo Partidário. Os partidos que não se enquadrassem somente teriam acesso a 1% do total do fundo, dividido em partes iguais a todos os demais. A lei estabeleceu uma regra de transição (artigo 57), que previa a não aplicação da cláusula nas duas legislaturas seguintes. Ou seja, a cláusula de desempenho passaria a valer somente nas eleições de 2006. Se a nova regra fosse implementada de imediato, a maior parte das legendas seria penalizada: nos pleitos de 1998, 2002 e 2006, apenas sete partidos atingiam tal cláusula.

Entretanto, a exemplo do que se passara anteriormente com iniciativas similares, esta cláusula de desempenho nunca chegou a ser aplicada. Representantes de partidos pequenos apresentaram ações diretas de inconstitucionalidade junto ao STF, alegando que a cláusula de desempenho violava os princípios constitucionais de pluralismo político e de autonomia partidária³⁰. Em 2006, meses antes da cláusula de desempenho entrar oficialmente em efeito, as ações foram julgadas procedentes em decisão unânime dentre ministros do Supremo. Em seu voto, o ministro relator, Marco Aurélio Mello, considerou que “a existência de partidos políticos com deputados eleitos e sem o desempenho parlamentar cabível”, consequência da restrição da cláusula de desempenho, seria não só “imprópria”, como levaria ao “esvaziamento da atuação das minorias”. Quanto à restrição no rateio do Fundo Partidário, o ministro argumentou que havia “situações concretas em que a redução de valor a ser recebido alcançará percentagem superior 99%”, resultado que “não é aceitável”. O mesmo enfoque foi dado à restrição de acesso ao HGPE. Conclui Marco Aurélio Mello que

²⁸Estas inserções foram revogadas em 2017 (Lei 13.487), mas reinstituídas em 2022 (Lei 14.291).

²⁹Mais precisamente, a lei estabelecia que: “*Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles*” (Lei n.º 9.096, Artigo 13).

³⁰Adins n.º 1.351-3 e n.º 1.354-8.

“no Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria [...] é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais dos grupos minoritários”.

Em linha com seu colega de corte, o ministro Gilmar Mendes alegou que “o modelo [da cláusula de desempenho da Lei dos Partidos] é patológico na medida em que impede o funcionamento parlamentar do partido, mas não afeta a própria eleição do representante”. Cabe ressaltar que o ministro eventualmente mudou de posição. Uma década depois, Gilmar Mendes reconheceu que STF errara na decisão que barrou a cláusula. Em suas palavras: “Hoje muitos de nós fazemos um mea culpa, reconhecendo que esta foi uma intervenção indevida, inclusive pela multiplicação dos partidos”³¹.

As Figuras 1 e 2 ilustram as consequências da queda da cláusula de desempenho. A partir de 2006, houve uma aceleração no número de partidos com representação na Câmara dos Deputados e nos governos dos estados, como se detalhará na seção seguinte. Somente em 2017, por meio da Emenda Constitucional n.º 97, seria estabelecida uma cláusula de desempenho para o acesso dos partidos aos recursos do Fundo Partidário e ao HGPE. Dessa vez, o STF não viu inconstitucionalidade na medida, dando prosseguimento à introdução da cláusula de desemprego que havia sido proposta duas décadas antes.

Aprovada em 1997, logo após a promulgação da Lei dos Partidos, a Emenda da Reeleição foi uma outra importante mudança da legislação eleitoral realizada nos anos 1990³². A alteração foi levada a cabo na esteira da popularidade do então presidente FHC, fruto do Plano Real, que controlara a inflação após décadas de descontrole de preços. Embora não tenha logrado evitar a reeleição, a oposição se mobilizou para restringir as vantagens do candidato incumbente, incluindo alguns dispositivos com esse fim na chamada Lei das Eleições, a qual foi promulgada naquele mesmo ano de 1997³³. As regras incluem a proibição de inauguração de obras nos meses antes de pleitos e a do uso de bens oficiais do Estado, como carros e aviões, na realização das campanhas eleitorais. Antes da promulgação dessa lei, cada eleição era regulamentada por norma própria.

Por fim, e de suma importância, a lei de 1997 regulamentou a introdução do sistema eletrônico de votação. A urna eletrônica havia sido desenvolvida por uma comissão técnica do TSE, em 1995, sendo utilizada pela primeira vez nas eleições municipais do ano seguinte, em alguns municípios, como o Rio de Janeiro. A partir de então, a expansão foi rápida, com sua universalização no ciclo eleitoral de 2000. A mudança possibilitou enormes avanços. O sistema eletrônico favoreceu a lisura e rapidez do processo de apuração, possibilitando o anúncio dos resultados poucas

³¹Fala em o seminário internacional sobre sistemas eleitorais na Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias: <https://www.camara.leg.br/noticias/509833-gilmar-mendes-diz-que-stf-errou-em-decisao-sobreclausula-de-barreira/>

³²Emenda Constitucional n.º 16.

³³Lei n.º 9.504.

horas após o fim das eleições. Além disto, a nova urna facilitou o ato de votar, sobretudo aos menos escolarizados. Em lugar de escrever em cédulas de papel, o eleitor passou, tão somente, a digitar o número dos partidos ou candidatos de sua preferência.

Mesmo com a extensão legal do sufrágio à população analfabeta, na década de 1980, não se havia garantido que estas pessoas seriam capazes de votar. Em particular, a necessidade de se preencher de forma manuscrita a cédula eleitoral funcionava como uma barreira ao voto dos menos escolarizado, os quais, como mostra a Figura 9, constituíam a maioria do eleitorado. Após a redemocratização, com a sobreposição de pleitos e a ampliação do número de partidos, as cédulas se tornaram cada vez mais complexas, um verdadeiro empecilho ao eleitor médio. Não é de se estranhar que a Figura 2 mostre uma forte aceleração da proporção de votos em branco e nulos nas eleições que se seguiram a 1982. Nos pleitos de 1990 e 1994, mais de 40% dos votos para o cargo de Deputado Federal foram em branco ou nulos. Para Presidente, uma escolha bem mais simples, esta proporção alcançava 18% em 1994 e 1998.

Estudos acadêmicos mostram que o sistema eletrônico elevou a proporção de votos válidos, em especial nas eleições para as Assembleias Estaduais e Câmara dos Deputados (Hidalgo, 2012; Fujiwara, 2015; Zucco Jr and Nicolau, 2016). Este resultado transparece na comparação entre municípios com e sem urnas eletrônicas nas eleições de 1998, quando a novidade ainda não havia sido plenamente adotada em todo país³⁴. A Figura 10 mostra forte queda da proporção de votos em branco e nulos nas eleições proporcionais para as assembleias estaduais e federal. Já nas eleições majoritárias, houve uma queda dos votos em branco, mas um aumento dos votos nulos. Uma explicação plausível para este duplo efeito é que, ante a dificuldade de votar com as cédulas em papel, alguns eleitores deixavam-na em branco, enquanto outros cometiam erros ao preenchê-las³⁵. Com a urna eletrônica, a parte do eleitorado que deixava a cédula em branco passou a tentar votar e, assim, a cometer erros; isso é, não conseguia digitar um número válido, o que anulava o voto. Em consequência, caíram os votos em branco, mas os nulos acabaram aumentando.

Uma evidência sugestiva para esta hipótese está na Figura 11, que mostra a correlação da variação das proporções de votos brancos e nulos, entre 1998 e 2002, com a proporção de eleitores sem ensino fundamental completo, considerando os municípios onde não houve votação eletrônica naquele primeiro pleito. Quanto menor a escolaridade, maior a queda da proporção de votos em branco e menor a diminuição da proporção de votos nulos, tanto para cargos majoritários quanto para proporcionais, ainda que a redução do total de votos não-válidos aconteça para todos os níveis de

³⁴Para aquele pleito, o TSE havia estabelecido que a votação seria eletrônica apenas nos municípios com mais de 40.500 eleitores

³⁵Cabia aos apuradores ler e interpretar o voto antes de computá-lo para esse ou aquele candidato. Uma parcela dos votos nulos era composta por votos não legíveis.

escolaridade. Ou seja, uma parte dos votos que deixavam de ser em branco tornam-se nulos. Detalhes à parte, a mudança fundamental - efeito líquido - não deve ser perdido de vista: a urna eletrônica permitiu que uma grande parcela da população, até então na prática excluída, fosse plenamente incorporada ao processo eleitoral.

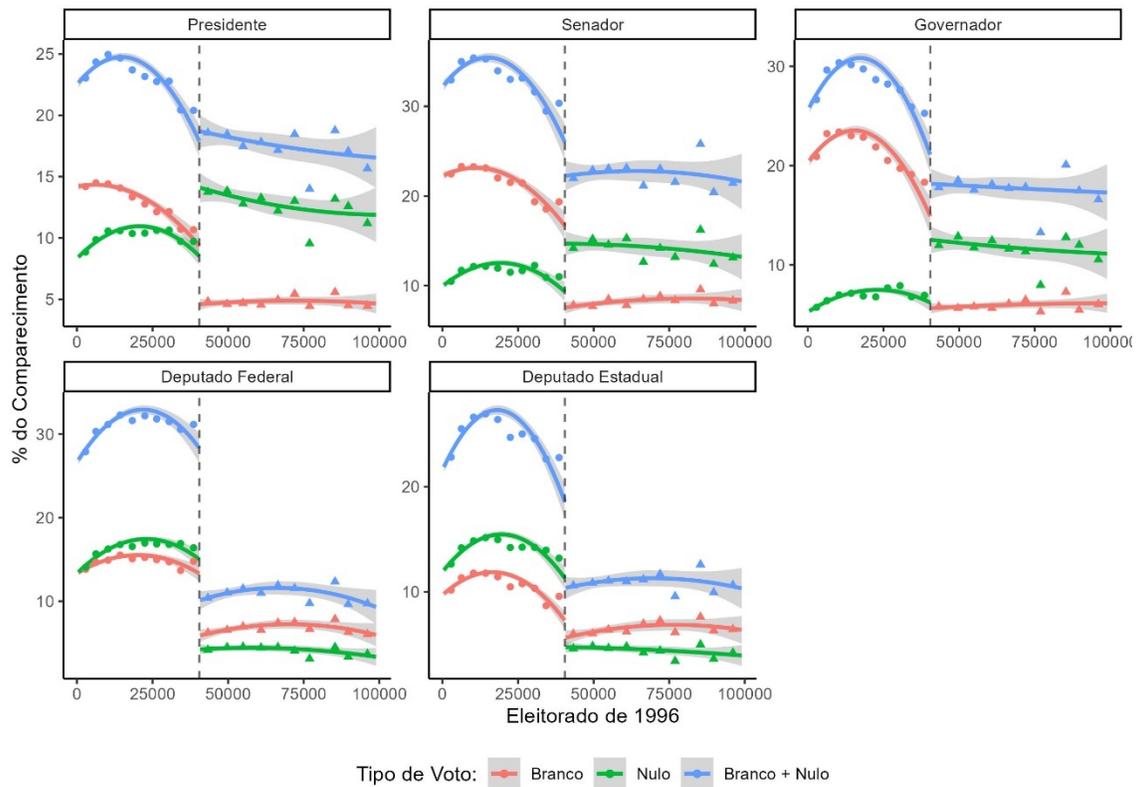


Figura 10: Impacto da Urna Eletrônica sobre Votos em Branco e Nulo - Eleições de 1998

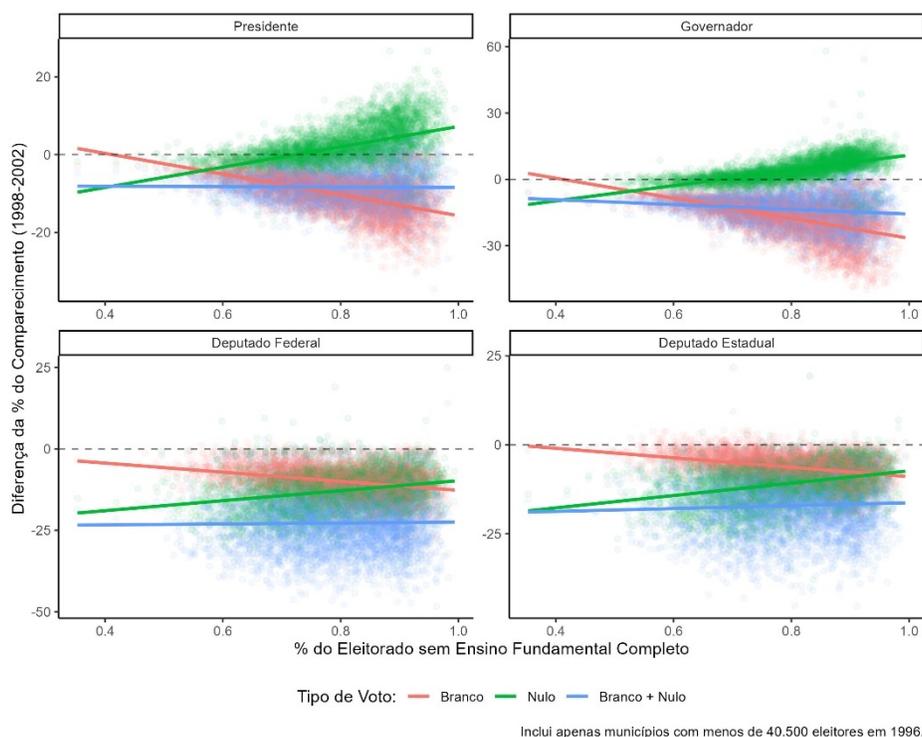


Figura 11: Relação entre Escolaridade e Variação de Votos em Branco e Nulos

5 Aprimoramento das regras eleitorais

A Lei das Eleições consolidou a base do Direito Eleitoral Brasileiro, regramento que define e regulamenta a disputa pelo poder no país, o qual inclui ainda a Lei dos Partidos, o Código Eleitoral e a Lei de Inelegibilidade³⁶. Nas duas primeiras décadas do século XXI, essa legislação passou por ajustes relativamente finos, com frequentes “minirreformas” eleitorais, pautadas pelas grandes questões que surgiam no debate público. Não houve nenhuma reforma mais ampla que revogasse ou alterasse por completo as leis vigentes. Dito de outra forma, nos anos 2000 e 2010, implementaram-se alterações marginais em um sistema eleitoral que já estava então consolidado.

Um primeiro eixo de reformas se relacionava às regras de financiamento. Escândalos de corrupção envolvendo doações da campanha por parte de grandes empresas, como os revelados pela Lava Jato, fizeram com que, em 2015, o STF proibisse o financiamento eleitoral oriundo de pessoas jurídicas³⁷. No voto vencedor, o ministro Luiz Fux considerou que “a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes

³⁶Lei Complementar n.º 24.

³⁷ADI 4.650.

doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano”. A partir de então, o financiamento das campanhas passou a se dar por meio do Fundo Partidário e das doações de pessoas físicas.

Dois anos mais tarde, o Congresso aprovou uma “minirreforma” eleitoral, concentrada, em grande parte, na questão do financiamento das campanhas políticas. Como resposta à decisão do STF, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), constituído por dotações orçamentárias da União³⁸. A criação do FEFC é a espinha-dorsal que completa a transição para um sistema de financiamento de campanhas baseado em recursos públicos, a qual já havia se iniciado na década de 1990, com a regulamentação do Fundo Partidário³⁹. Se até 2015 havia prevalecido o financiamento empresarial, nos anos seguintes os recursos provenientes do Estado seriam a base do financiamento das campanhas eleitorais. Por fim, a minirreforma impôs limites aos gastos das campanhas, em linha com esta mudança nas fontes dos recursos eleitorais⁴⁰.

Com dados das prestações de contas disponibilizados pelo TSE e consolidados pelo Cepesp/FGV (Mesquita et al., 2019), a Tabela 3 mostra o valor médio dos gastos de campanha dos candidatos eleitos para diversos cargos⁴¹. Nas eleições de 2014, última antes da decisão do STF, os gastos da candidata à presidência eleita, Dilma Rousseff, chegaram à maior marca da série. O valor ficou em quase seis vezes os gastos da campanha que elegera Lula em 2002, e 55% maior do que a campanha da própria Dilma, quatro anos antes. Dos quase R\$ 390 milhões declarados, mais de 95% tinham como origem recursos de pessoas jurídicas, incluindo grandes doações das empresas que viriam a ser implicadas na Lava Jato. As contas do segundo colocado, o tucano Aécio Neves, ainda que com um gasto declarado 35% inferior ao de Dilma, eram também baseadas em recursos de doações empresariais, incluindo os mesmos grandes grupos investigados na Lava-Jato. Além do alto valor, o crescimento dos gastos na campanha de Dilma, entre 2010 e 2014, foge ao padrão observado nas disputas pelos demais cargos, cujos gastos se mantiveram relativamente estáveis.

Esta tendência de aumento de gastos se inverteu nas eleições de 2018, consequência das mudanças legais implementadas nos anos anteriores. No entanto, o acentuado barateamento da campanha presidencial vencedora deveu-se sobretudo às novidades relacionadas à vitória de Jair Bolsonaro, pioneira no uso intenso de redes sociais. Enquanto a campanha de seu principal oponente, o petista Fernando Had-

³⁸Lei n.º 13.487.

³⁹Além do FEFC, o financiamento público é também garantido por meio do Fundo Partidário e da propaganda eleitoral gratuita (que é financiada com isenções fiscais concedidas às empresas transmissoras).

⁴⁰Lei n.º 13.488.

⁴¹Valores monetários em reais (R\$) foram deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) do IBGE, com referência em outubro de 2018.

dad, baseou-se no financiamento público, a de Bolsonaro foi quase que integralmente financiado por doações privadas, proveniente de pessoas físicas. Seu partido, o PSL, contava com pouca representação no Congresso e, portanto, tinha acesso limitado a recursos públicos. Deste modo, além quebrar a polarização entre PT e PSDB verificada até então nas corridas presidenciais, o fenômeno Bolsonaro também introduziu novas estratégias de mobilização e financiamento na disputa pelo Planalto.

Valor Médio dos Gastos dos Candidatos Eleitos por Cargo

Cargo	2002	2006	2010	2014	2018
Deputado Estadual	265.060	416.138	695.490	729.400	308.221
Deputado Federal	600.081	930.249	1.715.986	1.725.192	1.067.692
Senador	2.171.782	2.001.788	6.605.818	5.761.590	1.750.139
Governador	11.551.962	11.516.084	23.678.753	23.637.381	5.145.736
Presidente	56.154.701	169.473.996	249.925.675	388.613.309	2.456.215

Variação no Período dos Gastos dos Candidatos Eleitos por Cargo

Cargo	Variação no Período	Variação entre Eleições			
		02-06	06-10	10-14	14-18
Deputado Estadual	16,28%	57,00%	67,13%	4,88%	-57,74%
Deputado Federal	77,92%	55,02%	84,47%	0,54%	-38,11%
Senador	-19,41%	-7,83%	230,00%	-12,78%	-69,62%
Governador	-55,46%	-0,31%	105,61%	-0,17%	-78,23%
Presidente	-95,63%	201,80%	47,47%	55,49%	-99,37%

Tabela 3: Valor Médio dos Gastos dos Candidatos Eleitos por Cargo
(Mesquita et al., 2019)

Um segundo eixo das reformas verificadas desde o começo do século XXI relaciona-se à crescente fragmentação partidária observada no país, tópico já salientado na seção anterior. Com a derrubada da cláusula de desempenho pelo STF, em 2006, o número de partidos com representantes da Câmara dos Deputados aumentou de forma acelerada. Nada menos do que 30 legendas contavam com representantes na Câmara dos Deputados em 2018, cifra que fez do poder Legislativo brasileiro um dos mais fragmentados do mundo. Juntos, os dois partidos com maior número de deputados eleitos naquela legislatura, PT e PSL, contavam com apenas 21% da Câmara.

Duas minirreformas contribuíram para uma lenta mudança deste quadro de fragmentação. Em 2015, a Lei n.º 13.165 exigiu um desempenho mínimo individual dos candidatos, equivalente a 10% do quociente eleitoral. Mas a principal mudança veio dois anos depois, quando se aprovou a Emenda Constitucional n.º 97, que vedou coligações partidárias em eleições proporcionais. A emenda ainda estabeleceu, com uma regra de transição escalonada até 2026, a introdução de uma cláusula de desempenho para o acesso dos partidos aos recursos do fundo partidário e ao HGPE. Quando a nova lei estiver amplamente em rigor, no fim do prazo de transição, os

partidos beneficiados por propaganda e fundo públicos deverão contar, no mínimo, com “2,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% dos votos válidos em cada uma delas; ou [que] tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”⁴².

A nova legislação criada nos anos 2010 buscou reduzir o número de partidos por meio da restrição ao financiamento público e ao HGPE, o qual até então servia de importante moeda de troca às legendas pequenas. Além disto, o fim das coligações em eleições proporcionais dificultou a vida dos candidatos legislativos dos partidos nanicos, já que eles não mais poderiam contar com os puxadores de votos de legendas coligadas. Em 2022, sob uma nova etapa mais dura da regra de transição da cláusula de desempenho, e com a restrição das coligações já em vigência, houve uma acentuada redução no número de partidos efetivos na Câmara dos Deputados, de 16 para apenas nove. Ou seja, o número de partidos que conseguem eleger uma quantidade significativa de parlamentares na Câmara dos Deputados caiu consideravelmente, indicando uma redução da fragmentação partidária.

Outra importante frente de reformas refere-se à vexatória representatividade feminina na política. Em 1986, dos 536 constituintes eleitos, apenas 26 eram mulheres, e todas na Câmara, nenhuma no Senado. Enquanto as mulheres compunham cerca de 54% da população brasileira, na Assembleia Constituinte a “bancada feminina” era de apenas 5%. A primeira tentativa de se reverter este quadro ocorreu nas eleições municipais de 1996, quando foi estabelecida uma reserva mínima de 20% das vagas para mulheres na formação das listas partidárias de candidatos⁴³. No ano seguinte, a Lei das Eleições estendeu esta reserva aos demais pleitos e a ampliou para 30% das vagas, valendo para ambos os sexos⁴⁴. Contudo, a reserva era contabilizada a partir do total de candidaturas permitidas a cada legenda. Se a um partido coubesse registrar 100 candidatos, por exemplo, seria permitido no máximo 70 candidaturas masculinas; se o partido apresentasse apenas 60 nomes, todos na lista poderiam ser homens, o partido simplesmente não seria obrigado a preencher nenhuma vaga com mulheres.

Somente em 2009 alterou-se o dispositivo da Lei das Eleições, estabelecendo o mínimo de 30% não mais para a reserva de vagas, mas agora para o seu efetivo preenchimento⁴⁵. No caso do exemplo anterior, se um partido registrasse 60 candidatos, pelo menos 18 teriam que ser mulheres. A mudança de 2009 também incluía na Lei dos Partidos normas para se garantir o financiamento das candidaturas femininas, destinando a este fim um percentual mínimo de 5% dos recursos do Fundo Partidário.

⁴²Emenda Constitucional n.º 97, Artigo 3º, Inciso III.

⁴³Lei n.º 9.100.

⁴⁴O que evitava questionamentos sobre a constitucionalidade da medida valer para apenas um sexo

⁴⁵Lei n.º 12.034.

Como o intuito de flexibilizar esta lei, em 2015, uma minirreforma permitiu que os partidos acumulassem estes recursos em diferentes exercícios financeiros, o que na prática lançava por terra a obrigatoriedade do financiamento feminino. Além disto, a reforma estabeleceu um teto de 15% do Fundo Partidário para o financiamento das campanhas eleitorais de candidatas. Eram os partidos brasileiros contra-atacando, obviamente sob a liderança masculina.

A reação da sociedade civil veio por meio de uma Ação Direta de Constitucionalidade, julgada favoravelmente pelo STF em 2018⁴⁶. A corte decidiu por derrubar a possibilidade de acúmulo dos recursos do Fundo Partidário destinados a candidaturas femininas, além de elevá-lo a 30%, equiparando-o ao patamar mínimo de candidatas mulheres por legenda. A decisão do STF levou ainda o TSE a estender este mínimo de 30% ao Fundo Especial de Campanha Eleitoral⁴⁷. Desta forma, no final dos anos de 2010, consolidava-se um importante conjunto de políticas afirmativas com o intuito de minorar a baixíssima representatividade das mulheres na política.

Como mostra a Figura 12, as iniciativas parecem ter de fato surtido algum efeito. A partir de 2010, houve um acentuado aumento na proporção de candidaturas femininas para a Câmara dos Deputados e, desde 2014, o mínimo legal de 30% tem sido ultrapassado. Mas foi só a partir das eleições de 2018, após as decisões do STF e do TSE citadas acima, que houve também um aumento significativo do número de parlamentares eleitas; mesmo assim, ainda se está bem aquém de uma representação equitativa: em 2022, elegeram-se 91 deputadas, menos de 18% da Câmara. A situação nas eleições para os governos estaduais, retratada na Figura 13, mostra que ainda há muito o que se fazer com relação à participação feminina em cargos executivos: desde 2006, não mais do que duas governadoras foram eleitas em cada pleito. Por fim, cabe acrescentar um fato sabido: Dilma Rousseff foi eleita e reeleita a primeira presidente da história do Brasil em 2010 e 2014.

⁴⁶ADIN n.º 5.617.

⁴⁷Consulta n.º 0600252-18

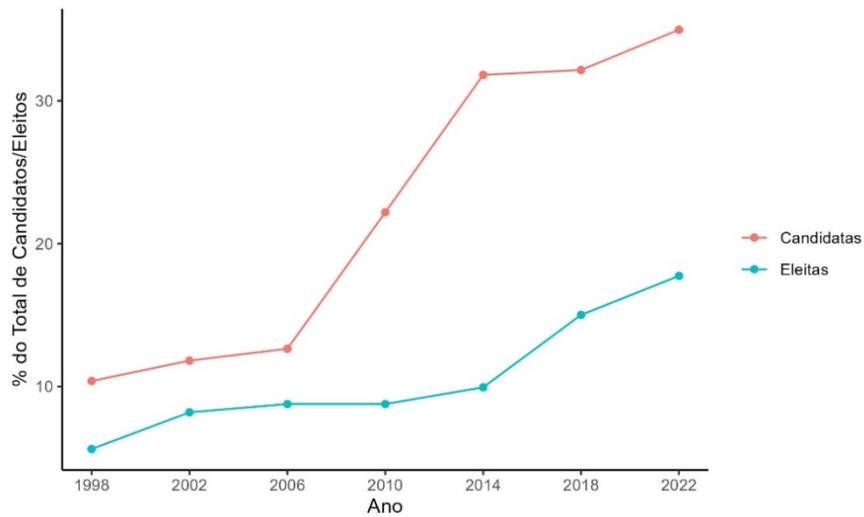


Figura 12: Representação Feminina na Eleição para a Câmara dos Deputados

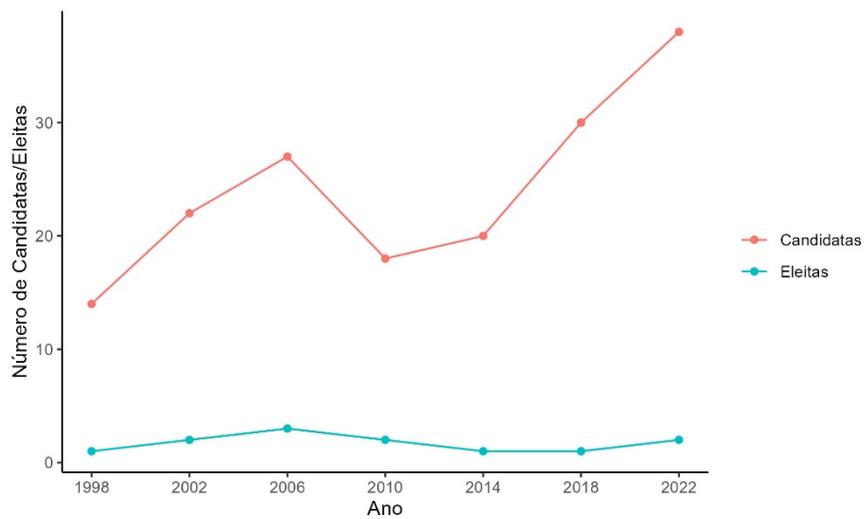


Figura 13: Representação Feminina na Eleição para os Governos Estaduais

Após a Constituição de 1988, as reformas implementadas na legislação eleitoral foram graduais e paulatinas, acompanhando a evolução do debate público. É evidente o contraste com o período ditatorial, durante o qual o governo impunha recorrentes modificações casuísticas com o objetivo de enfraquecer a oposição. Vez por outras discussões surgem sobre a introdução do voto distrital ou distrital-misto, mas os estados continuam sendo os distritos eleitorais. No geral, o sistema eleitoral brasileiro é sólido, com regras relativamente estáveis que garantem a previsibilidade no decorrer

de eleições, cujo resultado é dado pela competição política entre os partidos, não pelo gerenciamento do governo ou de grupos dentro do Estado.

No entanto, em que pese a solidez do sistema eleitoral brasileiro, há obviamente problemas e imperfeições em qualquer pleito, principalmente quanto ao equilíbrio da competição entre partidos incumbentes e de oposição. Governos podem influir em eleição; se não ao mudarem as regras, como nos casuísmos ditatoriais do passado, com a manipulação da economia, por meio de políticas econômicas destinadas a aumentar a probabilidade do voto na situação. Trata-se de um problema mundial, conhecido pelo termo ciclo político, cujos efeitos são presentes no Brasil com bastante frequência e intensidade - o pacote de medidas expansionistas patrocinada pelo governo Bolsonaro durante a campanha de 2022 talvez tenha sido um caso particularmente descarado, mas nem por isto tratou-se de um fato histórico isolado. É com o objetivo de se aprofundar neste tema que o próximo capítulo fecha este livro ao analisar a forma pela qual governantes influem economicamente em eleições, para além de nuas e cruas mudanças nas regras eleitorais, felizmente algo atualmente já bastante improvável no Brasil.

Referências

- Araújo, M. (2000). *Mudança partidária: A evolução das migrações partidárias na Câmara dos Deputados: 1979/1999*. MsC Thesis, Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo (USP).
- Faganello, M. A. (2022). *A fragmentação partidária no Brasil (2000-2020)*. PhD Thesis, Universidade de Campinas (UNICAMP).
- Fisch, A. and Mesquita, L. (2022). Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. *Estudos Avançados*, 36:33–53. Publisher: SciELO Brasil.
- Fleischer, D. V. (1994). *Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou, como usualmente o feitiço voltava contra o feiticeiro*. Fundação Universidade de Brasília.
- Fujiwara, T. (2015). Voting technology, political responsiveness, and infant health: Evidence from Brazil. *Econometrica*, 83(2):423–464.
- Hidalgo, F. D. (2012). *Renovating democracy: The political consequences of election reforms in post-war Brazil*. PhD Thesis, UC Berkeley.
- Jobim, N. A. (1996). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*, volume 3. Senado Federal.

- Laakso, M. and Taagepera, R. (1979). “effective” number of parties: a measure with application to west europe. *Comparative political studies*, 12(1):3–27.
- Limongi, F., de Souza Oliveira, J., and Schmitt, S. T. (2019). Sufrágio universal, mas... só para homens. o voto feminino no brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 27(70):1–22.
- Limongi, F. and Guarnieri, F. (2018). Duverger nos trópicos: coordenação e estabilidade nas eleições presidenciais brasileiras pós-redemocratização. *Figueiredo, Argelina C.; Borba, Felipe (orgs.)*, 25.
- Limongi, F. d. M. P., Cheibub, J. A., and Figueiredo, A. M. C. (2015). Participação política no Brasil. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*.
- Mesquita, L., Phillips, J., and Bueno, N. S. (2019). Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: Uma análise baseada em evidência. Technical report, Technical report, Fundação Getulio Vargas: Centro de Política e Economia do Setor Público.
- Nogueira, A. J. A. (2022). Representação e pluralismo: uma análise das cláusulas de desempenho brasileiras ao longo da história. *Revista Direito em Debate*, 31(57):e12622–e12622.
- Poder360 (2017). Brasil teria só 7 partidos fortes se STF tivesse mantido cláusula em 2006. <https://www.poder360.com.br/congresso/brasil-teria-so-7-partidos-fortes-se-stf-tivesse-mantido-clausula-em-2006/>.
- PUCSP, E. J. (2017). Financiamento eleitoral no Brasil. <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>.
- Schmitt, R., Carneiro, L. P., and Kuschnir, K. (1999). Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais. *Dados*, 42:277–301. Publisher: SciELO Brasil.
- Sousa, I. S. d. (2018). *A Arena e a implantação do bipartidarismo no Brasil (1964-1968): o partido do “Sim, senhor” também disse não*. Monography, Dissertação (Graduação em História), Universidade de Brasília (UNB).
- Zucco Jr, C. and Nicolau, J. M. (2016). Trading old errors for new errors? The impact of electronic voting technology on party label votes in Brazil. *Electoral Studies*, 43:10–20. Publisher: Elsevier.