

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

HELENA HIME FUNARI

REFORMAS DAS REGRAS DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOB A
ÓTICA
DO COMPORTAMENTO PARLAMENTAR

Trabalho preparado para apresentação no X
Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência
Política da USP, de 09 a 13 de Novembro de 2020

I. Introdução

Como explicar as transformações nas regras de financiamento da política no Brasil? Em que medida elas atendem a interesses específicos da classe política em determinados contextos ou em que medida elas podem ser explicadas por fatores exógenos ao Congresso? Como os parlamentares reagem às pressões e demandas que lhes são postas e como calculam os efeitos prováveis de mudanças nessa área?

Períodos estáveis de reiteração de um arranjo institucional pré-existente parecem ser interrompidos pelo desenrolar de acontecimentos únicos – como investigações de corrupção, por mudanças no ambiente da competição política ou pela interferência de órgãos de controle – como tribunais e comissões. Apesar de esses eventos serem importantes para entender o desencadeamento da reforma, eles não são suficientes para explicar seu desfecho. Isso porque, ao final, cabe ao Congresso legislar sobre as regras que regem sua própria atividade. Dessa forma, é a combinação entre fatores exógenos ao Congresso e a reação dos parlamentares a eles que explica o desenrolar e o desfecho de uma reforma.

Para entender por que surgem demandas por mudança, a literatura sobre reformas eleitorais (BLAIS, 2008; BENOIT, 2004; BIRCH et al., 2002; COLOMER, 2004; DUNLEY, MARGETTS, 1995; GALLAGHER, MITCHELL, 2005; NORRIS, 1995; RENWICK, 2010), bem como a teoria do equilíbrio pontuado na literatura sobre *policy making* (BAUMGARTNER et al.; 2007), fornecem uma chave analítica que condiz com a natureza do objeto do presente estudo: longos períodos de permanência são intercalados por períodos de intensa transformação institucional – os momentos de conjuntura crítica.

Uma análise superficial dos regimes de financiamento de campanha no Brasil, por exemplo, mostra um período de reforço e aumento do financiamento por pessoas jurídicas a partir de 1993. Em 2017, no entanto, após o esgotamento do modelo vigente, é introduzido o financiamento público de eleições, introdução esta que, vale mencionar, foi marcada pelo desenrolar da operação Lava Jato e pela interferência do Supremo Tribunal Federal (STF), que proibiu a doação empresarial.

Adentrando o ambiente institucional do Congresso, uma reforma é composta por motivações dos parlamentares, regras da atividade legislativa e estratégias adotadas pelos políticos para alavancar seus interesses, bem como pela atuação dos partidos ao organizá-los. A literatura sobre políticas públicas (*public policy*) (KINGDON, 1995; SABATIER,

2007) ilustra os mecanismos que estão por trás da aprovação de uma lei, como o poder de agenda e o papel de lideranças.

O recurso a essas literaturas tem por objetivo buscar chaves analíticas que possam contribuir para o exame do caso brasileiro e ao campo de estudos sobre as origens e reformas das regras de financiamento da política e sua evolução histórica (BOURDOUKAN; 2009; BRAGA; BOURDOUKAN, 2009; CLIFT; FISHER, 2004; MOSCARDELLI; HASPEL, 2007; WEEKERS; MADDENS; NOPPE, 2009; PICCIO, 2014; SPECK, 2005, 2016; SPECK; CAMPOS, 2014; SCARROW, 2004). Em larga medida, esta literatura já reconhece a importância dos escândalos de corrupção como desencadeadores das reformas; todavia, especificamente em relação ao Brasil, os autores não adentraram na dinâmica da atividade legislativa para explicar como demandas por mudança se transformam em novas leis.

Assim, este trabalho consiste em um estudo de caso que busca explicar as transformações na regulação do financiamento da política entre 2015 e 2017, as quais levaram ao fim do financiamento por pessoas jurídicas e a uma inflexão em direção ao financiamento público. Vale mencionar que este texto apresenta os resultados parciais da minha pesquisa de dissertação ainda em desenvolvimento e que possui um escopo mais amplo, analisando também as reformas entre os anos 1993 e 1997¹, as quais têm como elemento central a volta do financiamento por pessoas jurídicas. Em seu conjunto, esses dois períodos representam momentos de transformações estruturais no sistema de financiamento da política no Brasil. Cada mudança é estudada a partir da reconstrução das atividades legislativas que a ocasionou, sendo a unidade de análise o parlamentar individualmente considerado.

Para a reconstrução desses eventos, utilizo *process-tracing*, com objetivo de lançar luz à conexão já mencionada entre escândalos de corrupção ou falhas sistêmicas e mudança institucional. *Process-tracing* é um método de pesquisa que se vale de detalhada análise empírica no âmbito de um caso para teorizar o mecanismo causal subjacente (BEACH; PEDERSEN, 2019, p. 1). Dado que a literatura sobre a origem das regras de financiamento da política ainda é incipiente, especificamente na análise das mudanças a partir do comportamento parlamentar, o método é aplicado em sua modalidade de construção de teoria (*theory-building process-tracing*).

¹ Leis 8713/93, 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Sua operacionalização parte da análise do material empírico, com base no qual se busca abstrair e teorizar um mecanismo causal que poderia estar presente em inúmeros outros casos (BEACH; PEDERSEN, 2019, p. 10). A análise será feita primeiro nas transformações entre 2015 e 2017, a partir da qual será teorizada uma cadeia causal de ações que levaram à introdução do financiamento por pessoas jurídicas. Esse mecanismo será testado ou refinado na análise do segundo caso das transformações da década de 90.

O *process-tracing* é uma forma de análise e valoração das fontes primárias – os arquivos da tramitação legislativa – que nos permite avaliar em que medidas elas são aptas a comprovar a ocorrência do mecanismo causal subjacente. A transformação das observações empíricas em *evidências empíricas* (BEACH; PEDERSEN, 2019, p. 5) é feita por meio da lógica bayesiana informal em duas etapas, nas quais avaliam-se as observações quanto a sua certeza e exclusividade teóricas e empíricas (BEACH; PEDERSEN, 2019).

A primeira etapa consiste na análise teórica das proposições empíricas esperadas, em raciocinar em torno do processo de geração de evidências; ou seja, na seguinte pergunta: quais rastros deveriam ser encontrados se o mecanismo efetivamente tivesse ocorrido? Essas evidências são avaliadas quanto à sua certeza e exclusividade teórica. A certeza diz respeito à necessidade de existência da evidência; dito de outra forma: para que o mecanismo causal seja crível, é imprescindível que determinada atividade tenha acontecido. Enfim, a exclusividade inquire se a existência da proposição teórica se liga unicamente ao mecanismo causal em análise ou se pode ser explicada por outros acontecimentos (BEACH; PEDERSEN, 2019, p.155).

A segunda etapa compreende a análise do material empírico que se tem à disposição do pesquisador, ou das fontes de evidência empírica – como entrevistas diários, debates parlamentares etc. Neste estágio, em que se avalia a confiabilidade da fonte e, por conseguinte, da observação coletada, são utilizados os mesmos critérios do teste teórico: certeza e exclusividade. A certeza concerne à necessidade de encontrar a observação empírica no acervo que se tem em mãos, ou seja, se o pesquisador obteve acesso à integralidade dos arquivos. Caso tenha obtido, mas não se encontre o rastro empírico esperado, diminui-se a credibilidade de que o mecanismo causal aconteceu. Uma vez tendo encontrado a impressão digital, questiona-se se há outros motivos que expliquem sua ocorrência – é a análise da exclusividade empírica. Neste ponto, deve ser verificado se a fonte não foi adulterada ou se a informação é crível, por exemplo, quando

é fruto de uma entrevista ou do pronunciamento de uma pessoa pública (BEACH; PERDERSEN, 2019, p. 155-156).

Esta pesquisa inspira-se na sugestão analítica feita do Renwick de investigar os diferentes elementos analíticos que constituem uma reforma (2010, p. 17). Neste trabalho, são considerados dois elementos das engrenagens que compõem a reforma: as estratégias e manobras congressuais utilizadas pelos parlamentares para fazer valer seus interesses e quais motivações vêm acopladas a essas reformas. Para a construção teórica desse problema de pesquisa são utilizadas as literaturas sobre políticas públicas para a análise da atividade congressual e as literaturas sobre reformas eleitorais e origem das regras de financiamento da política. A seção 2 deste texto apresenta o recorte teórico, a seção 3 reconstrói as reformas e a seção 4 faz uma breve conclusão.

II. As engrenagens das reformas: motivações e manobras

A literatura reconhece o desafio de verificar empiricamente as genuínas motivações dos atores (BENOIT, 2004, p. 377). Por exemplo, é conhecida a dificuldade de saber qual nível de veracidade deve ser atribuído ao posicionamento público de um político. Um outro desafio é evitar o risco de simplesmente definir de forma tautológica todas as motivações como inerentemente autointeressadas (SCARROW, 2004, p. 4). Por fim, o próprio conceito de autointeresse é em si indeterminado, dado que pode se manifestar de diversas formas e em variados conteúdos. Assim, embora analisar as motivações dos parlamentares se mostre um desafio, sua relevância para o desenrolar e o desfecho do processo legislativo faz com que seu estudo seja de grande importância para compreender como as regras mudam (BAUMGARTNER et al., 2007, p. 15).

Partindo de Scarrow (2004, p. 4), entendo como possível que, por trás de um comportamento, concorram diversos interesses, logo, o desafio empírico consiste, justamente, em identificar quais desses saem vencedores – e como. Em decorrência deste primeiro desafio, surge um segundo: investigar qual o papel dos valores no desenrolar das transformações, temática que perpassa os diversos feixes de literatura mobilizados neste trabalho². Aqui, o papel desempenhado por fatores normativos será analisado por meio da mediação das motivações parlamentares, ou seja, como os valores existentes em

² A preocupação em como os valores moldam o processo de mudança institucional aparece nas literaturas sobre transformações das regras eleitorais, na de *public policy* e na literatura mais específica sobre transformações das regras de financiamento da política.

relação a uma instituição ou como as demandas normativas por mudança – advindas do descompasso entre os valores democráticos e a regra em vigor – moldam o comportamento parlamentar. Para fins analíticos então, as motivações são divididas entre autointeressadas e aquelas informadas por valores.

Denomino autointeresse o que é definido por Renwick como o objetivo de obtenção e permanência no poder (2004, p. 28). Entretanto, para tratar sobre financiamento da política é necessário pensar o que está em disputa quando essas regras são alteradas. Scarrow (2004) sugere duas categorias específicas: *revenue-maximizing* e *short-term electoral interest*: enquanto a primeira entende como interesse primordial do político ou partido o aumento de suas receitas – independentemente de quaisquer outras considerações –, a segunda visão coloca como motivação primordial do agente a vitória eleitoral, de forma que o aumento de receitas seja perseguido na medida necessária para ganhar as eleições.

A segunda dimensão que informa a construção do quadro analítico dos parlamentares são as motivações normativamente informadas. Autores elencam valores que vêm à tona nas reformas dos sistemas eleitorais (RENEWICK, 2004), de financiamento de campanha (SPECK, 2005) e partidários (MOLENAAR, 2017). O primeiro eixo de valores é em torno do conceito de democracia e diz respeito à representatividade, à separação de poderes (ou respeito a decisões de outros poderes), à participação ou à efetividade dos partidos políticos, à igualdade nas condições de competição política e à efetividade do poder do voto.

Já o segundo eixo diz respeito ao conceito de governança e à capacidade dos dirigentes de executar suas funções de forma proba, é o debate sobre a corrupção e a influência do dinheiro na política. Uma terceira preocupação diz respeito ao efeito das regras eleitorais em outras áreas de políticas públicas. Por último, tem-se a preocupação com a operacionalidade e simplicidade do sistema, na criação de regras que sejam exequíveis.

As motivações são a primeira peça da engrenagem que move as reformas, todavia, outros fatores também influenciam a lei final gerada. Esta é reflexo do jogo de forças do parlamento, bem como das características institucionais que marcam a atividade legislativa. Nesse ponto, abordo a contribuição da literatura sobre *public policy*, mais especificamente os conceitos de definição de agenda e tempo da reforma (*timing*).

Para que haja uma reforma nas regras de financiamento é necessário que o tema seja pautado na agenda política (Kingdon, 1995, p. 234). Apesar de muitos projetos de lei

serem propostos no Congresso, a grande maioria não chega a ser discutida pelos congressistas. A disputa em torno de o que será pautado em plenário, além de indicar qual preferência dos parlamentares está sendo privilegiada naquele momento, é em si objeto de disputa e manobra que pode ser determinante para o resultado da reforma. É mais provável, então, que um tema entre na pauta quando consistir em um problema para o qual já tenha sido formulado uma possível política pública como resposta e que possua uma boa receptividade na esfera pública (KINGDON, 1995, p. 234).

Todavia, após ser pautada na agenda política, a tramitação de um projeto até sua transformação em uma lei final também se mantém como um espaço de disputa, no qual o problema e a resposta endereçados pela proposta legislativa são reformulados e rediscutidos. Nesse momento, um dos fatores endógenos do processo de reforma eleitoral mencionado por Renwick é a liderança, que consiste na capacidade de um ator mudar o comportamento de outros de forma intencional. Os líderes atuam por meio da persuasão, da manipulação do processo legislativo e pela visão de reconhecer o momento estratégico ou a janela de oportunidade adequada para propor a reforma (RENEWICK, 2014, p. 69).

Em relação à capacidade de persuasão, esta mostra-se relevante em momentos de enquadramento do problema discutido e no diagnóstico de soluções (BAUMGARTNER et al., 2007, p. 161). Ela pode ocorrer tanto a partir de um convencimento normativo sobre os valores que determinado arranjo institucional busca resguardar como por meio da negociação pragmática entre políticos trocando apoio em arenas distintas de políticas públicas (RENEWICK, 2014, p. 71). A manipulação do processo legislativo, por seu turno, diz respeito à capacidade dos congressistas de utilizar os recursos que lhe estão disponíveis, como o poder do órgão diretor da casa legislativa de estabelecer a ordem do dia, a escolha da forma de votação, entre outras (RENEWICK, 2014, p. 75).

Por fim, saber o momento da reforma significa saber em qual oportunidade política as estratégias anteriormente apresentadas serão bem-sucedidas. Por outro lado, a urgência do tempo pode funcionar como um constrangimento à atuação dos congressistas, especialmente quando se trata de reformas eleitorais, pois, muitas vezes, elas se dão sob a pressão de uma eleição que se aproxima. Assim, os parlamentares podem acabar optando não necessariamente pela reforma que seria considerada ideal, mas por aquela que é capaz de conciliar os diferentes interesses existentes no espaço de tempo disponível (BIRCH et al., 2002, p. 12).

Em síntese, para responder à pergunta de pesquisa “Como se deram as transformações na regulação do financiamento da política no Brasil?” foi construído uma

quadro analítico-conceitual composto pelos interesses dos parlamentares e pelas estratégias congressuais utilizadas para perseguí-los. A seção seguinte traz a narrativa das reformas no sistema de financiamento ocorridas entre 2015 e 2017 por meio da promulgação de três leis.

III. Fim do financiamento por pessoas jurídicas e inflexão em direção ao financiamento público: as reformas de 2015 a 2017.

Esta seção descreve as reformas nas regras de financiamento da política entre 2015 e 2017, focando nas tramitações dos projetos de lei que deram origem à lei 13.165/2015, e às leis 13.487 e 13.488/17. A reforma é reconstruída a partir de quatro eixos: (i) início da reforma: pressão popular ou a corte constitucional; (ii) a formação do acordo político, (iii) timing: a falta de tempo para a reforma, (iv) motivações da reforma.

1. Início da reforma: pressão popular ou a corte constitucional?

A minirreforma eleitoral de 2015 originou-se no projeto de lei 5735/2013, apresentado pelo Grupo de Trabalho (GT) da Câmara dos Deputados formado por parlamentares, líderes partidários e operadores do direito³. Logo após ser protocolado, o projeto passou a tramitar em regime de urgência a pedido de um requerimento assinado pela unanimidade dos líderes. A aprovação do regime de urgência, em julho de 2013, foi uma resposta às manifestações que ocorreram no país⁴ – as Jornadas de Junho que levaram às ruas um milhão e quatrocentos mil brasileiros em mais de 100 cidades⁵. Os protestos inicialmente pediam a redução da tarifa do transporte público em São Paulo, todavia, ao final, tornaram-se um movimento que representou a insatisfação da população com o sistema político vigente e que teve como reivindicações, entre outras, o fim da corrupção e a reforma política (BARBOSA; KERBAUY, 2016).

³ Projeto de Lei n. 5735/2013 (versão inicial). O GT foi em criado 16/04/13 e o projeto protocolado em 06/06/2013.

⁴ Requerimento nº 305/2014.

⁵ (Manifestações pelo Brasil, 2013)

Se, de um lado, foi unânime o entendimento de que a Câmara devia uma resposta à população, por outro, não houve consenso sobre os termos dessa reforma, o que fez com que a matéria por diversas vezes entrasse na pauta do plenário, porém não fosse discutida⁶. Na época, o consenso adveio do Senado, por meio do PLS 441/2012, que deu origem à lei 12.891/2013⁷. Nesse evento, é interessante apontar que uma pressão externa ao legislativo não é suficiente para que a reforma ocorra, pois o projeto apenas se torna viável – ou seja é levado a deliberação em plenário – quando há acordo político sobre a matéria.

Um outro fato exógeno ao congresso parece trazer o tema novamente à agenda da Câmara em julho de 2015. No Supremo Tribunal Federal (STF), a ADI 4650 já tinha maioria formada pela proibição de doação por pessoas jurídicas, todavia, o ministro Gilmar Mendes pediu vistas do processo e este estava sob sua análise há mais de um ano, o que impedia seu julgamento em definitivo. Frente ao caráter visivelmente protelatório do pedido de vistas, o ministro enfrentava protestos que pediam pelo julgamento em definitivo da ação⁸. A perspectiva de fim do sistema de doações empresariais devido à devolução do pedido de vistas parece ter levado os parlamentares a pautar o tema de modo a garantir recursos para as eleições de 2016.

Há duas evidências que nos permitem concluir que o Congresso buscou se antecipar à Corte, de modo a assegurar a permanência de doações por pessoas jurídicas no processo eleitoral. A primeira, já mencionada, consiste na sincronicidade entre o julgamento da ADI 4650 no STF e a aprovação do PL 5735/2015 no congresso: a Câmara aprovou o PL 5.735/2013 e enviou-o à sanção da Presidência da República no dia 10 de setembro de 2015, neste documento os deputados mantiveram a permissão de doação empresarial. Em 17 de setembro 2015, o STF julga a ADI 4650 e proíbe o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas. Em 29 de setembro de 2015, o projeto é aprovado pela Presidência, dando origem à Lei 13.165, porém, com o veto aos dispositivos que permitiam doação empresarial.

Esta evidência pode ser questionada quanto à sua exclusividade, ou seja, será que a simultaneidade dos eventos nos leva a concluir unicamente que o legislativo visou se antecipar ao STF, e não o contrário? Para afastar essa explicação alternativa, primeiro é

⁶ Requerimento nº 305/2014.

⁷ Segundo o deputado Francisco Floriano, o PLS 441/12 representou uma versão mais “enxuta” em relação à proposta da Câmara, restringindo a reforma ao consenso possível (Parecer da CCTCI, DCD de 10/4/2015, Letra A, p. 343, col 01)

⁸ MIGALHAS, 2015.

necessário considerar que, no mérito, a decisão já estava tomada desde o pedido de vistas do ministro Gilmar Mendes em abril de 2014 quando os ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski anteciparam seus votos⁹. Ao se somar aos votos dos ministros Fux, Barroso, Toffoli e Barbosa pela proibição, a antecipação foi decisiva para formar a maioria e indicar qual seria o resultado do julgamento uma vez devolvido o processo. Assim, em julho de 2015, quando o PL 5735 é pautado em plenário, após 1 ano do pedido de vistas, o que se tem é a iminência do julgamento definitivo após devolução do processo pelo ministro Gilmar Mendes, o qual, inclusive, teria afirmado que liberaria o voto em final de junho¹⁰.

A segunda evidência de que a eminência do julgamento da ADI 4650 teria levado à atuação do legislativo consiste na recorrente menção à ação nos debates em plenário. Essa menção é feita pelos parlamentares contrários à doação empresarial com o objetivo de apontar para a impossibilidade de aprovação do projeto neste quesito, dado que a Corte já teria entendido pela sua inconstitucionalidade. É nesse sentido o pronunciamento do deputado Ivan Valente no primeiro dia de debate em plenário do projeto de lei:

“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, todos e todas que assistem a esta sessão ou nela trabalham, de acordo com pesquisa Datafolha encomendada pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, 74% dos brasileiros são contra o financiamento empresarial de campanhas eleitorais. Apenas 16% são favoráveis a esse tipo de doação, e 10% não opinaram. As informações foram publicadas pelo jornal Folha de S.Paulo [...]

A pesquisa, de fato, vem em boa hora. Acompanhamos os escândalos da Operação Lava-Jato, as delações premiadas que descortinam para todo o País como o mecanismo de doação legal de empresas a partidos e candidatos foi usado para maquiagem de dinheiro de propina oriundo de contratos superfaturados. Todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados, com exceção do PSOL, receberam doações das empresas envolvidas na Operação Lava-Jato [...]

Aliás, é preciso que se diga que toda a pressão de votar a reforma política decorre apenas da necessidade dos que defendem esse tipo de financiamento de torná-lo constitucional, uma vez que aguarda votação no Supremo Tribunal Federal a ADI da OAB e de outras entidades, que acaba com o financiamento privado. O placar está em seis a um, no STF, em favor da ADI, mas o processo foi obstruído pelo Ministro Gilmar Mendes”

É importante mencionar que o PL 5735/2013 foi pautado na câmara após a aprovação em primeiro turno da PEC 182/2007 que autorizava a doação de pessoa jurídica e da qual o projeto de lei seria a regulação infraconstitucional¹¹. Assim, ante o risco de julgamento da ADI 4650, o congresso tentou se antecipar e constitucionalizar a doação empresarial.

⁹ (ALTOS ESTUDOS, 2014)

¹⁰ (AGÊNCIA BRASIL, 2015)

¹¹ DCD de 10/07/15, p. 95, p. 104).

Outro ponto interessante da interação entre congresso e STF é que a corte foi pressionada a dar continuidade ao julgamento pelos próprios parlamentares. Em abril de 2015 os senadores Cristovam Buarque (PDT-DF) e Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) marcaram uma audiência com Gilmar Mendes para solicitar que o ministro liberasse o processo. Ainda, após a aprovação da PEC em primeiro turno, 61 deputados federais ajuizaram mandado de segurança (MS) na corte questionando a legalidade de sua tramitação¹².

Outro aspecto do pronunciamento do deputado Ivan Valente e que esteve presente na fala de inúmeros parlamentares é a menção a indicadores da opinião pública – como pesquisas de opinião e reportagens jornalísticas¹³ – como instrumentos retóricos para convencer o plenário da inviabilidade da doação empresarial. Na verdade, a menção à crise política e referências diretas ao eleitorado são feitas por parlamentares dos dois lados da disputa. Uma análise superficial dessa observação empírica poderia nos levar a concluir que a pressão do eleitorado bem como a pressão midiática da Operação Lava-jato teria levado o Congresso a agir. Entretanto, os discursos em plenário não são uma evidência confiável dos reais motivos que desencadeiam a reforma por possuírem baixa exclusividade empírica, isso porque eles podem ser explicados pela natural intenção dos congressistas de justificar publicamente as escolhas legislativas, de modo que é necessário ponderar as falas junto a outras observações empíricas para acessar seu valor como uma possível evidência. O que se percebe é que as manifestações de junho de 2013 deram origem ao projeto de lei, porém não foram suficientes para que este fosse pautado em plenário – o que demandaria a existência de acordo político.

2. A formação do acordo político

No primeiro dia de sessão em plenário do PL 5735/2013 a deputada Jandira Feghali questiona porque teria sido dado urgência e prioridade à reforma política – e não para outros projetos nos quais a urgência também havia sido solicitada. O Presidente da Mesa, deputado Eduardo Cunha, responde: *“É porque este [o PL 5735/2013] é fruto do processo político que está ocorrendo, o outro é fruto de uma opinião, não de um processo político. Se houvesse o fato da assinatura da urgência. Foi o que nós todos combinamos, mas não há um apoio político para fazer aquele projeto passar”*¹⁴.

¹² (AGÊNCIA BRASIL, 2015).

¹³ DCD de 10/09/15, p. 117, 207.

¹⁴ DCD de 10/07/15, p. 95.

Em outro excerto temos mais informações sobre o processo e o apoio político responsáveis por garantir preferência na agenda congressual, na mesma conversa com a deputa Jandira, o Presidente esclarece:

“Deputada, uma Comissão do Senado atuou em conjunto com o Relator daqui, e as matérias que estão sendo colocadas aqui estão, por acordo, sendo colocadas no Senado também. Então, há consenso no Senado para que a matéria seja votada lá na semana que vem; até o dia 17 essa parte estará pronta. Não está havendo aqui nenhum açodamento. É o combinado. Nós fizemos um calendário, que foi divulgado”¹⁵.

Tanto na tramitação do projeto de lei de 2015 como nas reformas em 2017 os presidentes do Senado e da Câmara iniciam a discussão em plenário referenciando o acordo prévio entre as duas casas para que o tema seja pautado e aprovado. Como exemplos dessa atuação conjunta, no PL 5735/15, o relator da matéria no Senado, senador Romero Jucá, afirma ter escrito o relatório do projeto apresentado para discussão e votação em plenário em conjunto com o relator da Câmara, deputado Rodrigo Maia¹⁶. Já no PL 8612/2017, antes de iniciar os debates em plenário, o relator explica como foi acordada a tramitação:

“O que está sendo discutido, por enquanto, é que amanhã nós votemos aqui o texto da criação do fundo que veio do Senado, com a combinação com o Presidente da República de veto a alguns dispositivos, basicamente o critério de distribuição desse fundo para os partidos políticos [...] Como no Senado também não há acordo, nós estamos colocando aqui no substitutivo itens que vão suplementar os vetos do Presidente da República”¹⁷

Ou seja, houve um acordo prévio entre as duas casas legislativas e a Presidência sobre o que deveria ser aprovado e o veto presidencial foi utilizado como estratégia para alcançar consenso em relação ao texto. No âmbito desse combinado os trabalhos foram divididos da seguinte maneira: a Câmara deliberaria sobre as matérias de seu interesse e o Senado igualmente, com o acordo de que os textos escritos por cada casa seriam mantidos quando da apreciação pela outra casa. Já as matérias de interesse mútuo, seriam tratadas por ambas¹⁸. De fato, da análise das mudanças do projeto ao longo de sua tramitação, percebe-se uma divisão entre blocos de mudanças introduzidas por cada uma das casas.

¹⁵ DCD de 10/07/15, p. 95.

¹⁶ DSF 137 de 03/09/2015, p. 223.

¹⁷ DCD de 03/10/2017, p. 101.

¹⁸ DSF 137 de 03/09/2015, p. 350.

Em relação aos temas de interesse mútuo, o de maior controvérsia na reforma de 2015 foi a permissão de doação por pessoas jurídicas. Primeiro aprovada na CD, no Senado proíbe-se essa forma de financiamento. Quando o projeto volta à Câmara, o deputado Rodrigo Maia afirma que havia conversado com o senador Romero Jucá e comunicado que algumas modificações feitas pelo Senado não seriam acatadas.

De um lado, essa dinâmica de acordo prévio tem por efeito diminuir a influência do espaço do plenário na elaboração do texto – sendo este espaço utilizado, na verdade, para ratificar negociações anteriormente feitas. Nesse ponto, é interessante que a sessão de discussão em plenário na CD sobre doações empresariais no âmbito do PL 5735/2015 foi esvaziada e contou com falas majoritariamente de parlamentares contrários à permissão (posicionamento, ao final, vencido), havendo aumento do quórum apenas no momento das votações.

Por outro lado, grande poder é concentrado na figura do relator do projeto e em sua articulação com os líderes. No caso do PLS 206/2017, por exemplo, a ideia da reforma surge em reunião do colégio de líderes na qual as lideranças partidárias indicam alguns senadores para tocar um grupo de trabalho e fazer uma proposta em articulação com projeto de lei do Senador Ronaldo Caiado, já em tramitação¹⁹.

Ademais, ao longo de toda a reforma, sua articulação ocorre através de negociações entre o relator do projeto e os líderes. No PL 5735/2015, após redação do substitutivo e antes de iniciar sua leitura em plenário, o deputado Rodrigo Maia se encarrega de articular as negociações do projeto junto aos líderes²⁰ e presidentes de todos os partidos. A atuação do relator, por sua vez, foi a execução do acordo no âmbito do Colégio de Líderes²¹: combinou-se que, entre o primeiro turno e o segundo da PEC da reforma do sistema político, seria pautada a reforma infraconstitucional em complemento à primeira. Em uma fala de protesto, o líder do PSOL, Chico Alencar, afirma que, diferentemente dos demais partidos, o PSOL não teria sido procurado pelo relator e desconheceria o teor do projeto²². Essa alegação corrobora a constatação de que a

¹⁹ DSF de 27/09/2017, p. 65

²⁰ Essa informação foi obtida a partir da fala do deputado Ivan Valente (PSOL), emitida na sessão de discussão do PL, antes da leitura do substitutivo pelo deputado Rodrigo Maia: “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, nós recebemos o texto do Deputado Mendonça ontem, às 9 horas da noite. Agora, o Relator, o Deputado Rodrigo Maia, está tentando conversar com Líderes por aí. Ninguém teve acesso ao texto do relatório! Nós estamos discutindo em cima do texto do Deputado Mendonça Filho, quando o Relator nem está no plenário. Nós não estamos discutindo aqui em cima de texto nenhum” (DCD de 10/07/15, p. 99)

²¹ DCD de 10/07/15, p. 215.

²² DCD de 10/07/15, p. 205.

articulação se dá na relação do relator com as lideranças e, quem dessa dinâmica não participa, está alijado do processo de composição do texto a ser pautado em plenário.

Já na tramitação do PL 8612/2017, quando o texto é trazido a plenário percebe-se que o acordo ainda não está maduro, nesse contexto, o deputado José Guimarães (PT-CE) afirma que é necessário dar ao relator mais tempo para negociar junto às lideranças e fazer as modificações necessárias. Percebendo o impasse, os deputados acordam aprovar a parte do texto em relação à qual há acordo, interromper a sessão para que seja dado ao relator tempo de articulação junto aos partidos e, feitas as negociações, as divergências seriam discutidas e incorporadas por meio dos destaques.

Da análise do andamento do projeto de lei, percebe-se uma ruptura na tramitação quando o projeto se torna viável – por meio do pedido de urgência para que o PL vá a plenário ou com a substituição dos relatores do projeto. No PL 5735/2013, o deputado Rodrigo Maia assumiu o papel de relator em plenário e proferiu parecer em substituição às Comissões de Finanças e Tributação; de Constituição e Justiça e de Cidadania; e de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática na Câmara dos Deputados. No PL 8612/2017, o senador Armando Monteiro profere parecer em substituição à Comissão de Constituição e Justiça, inclusive com protesto do antigo relator destituído e que fora encarregado do trabalho pelo próprio autor do projeto²³.

Essa ruptura também pode ser vista na mudança substantiva do teor do projeto. O primeiro substitutivo apresentado pelo relator Rodrigo Maia em quase nada se parece com a redação inicial do projeto. No caso do PLS 206/2017, após uma mudança estrutural sobre a forma de financiamento do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o próprio autor do projeto – o senador Armando Monteiro – assume posicionamento contrário a ele²⁴.

Vale mencionar, todavia, que a descontinuidade de relator não é observada na tramitação do PL 8612/2017 na Câmara, na medida em que o relator do projeto, o deputado Vicente Candido, também fora responsável por conduzir os trabalhos da Comissão Especial de Reforma Política, de onde advém a redação inicial do projeto de lei. Entretanto, do projeto de lei que sai da Comissão para o substitutivo apresentado em plenário ocorrem mudanças estruturais no texto. Ao apresentar o substitutivo, o deputado Vicente Candido pede desculpas – tanto à sociedade quanto aos líderes que esperavam

²³ DSF nº 137 de 21 de setembro de 2017.

²⁴ DSF nº 141 de 27 de setembro de 2017.

por uma reforma mais ampla – por ter tido a necessidade de restringir o texto a uma proposta possível de ser aprovada:

“Gostaria de fazer uma fala mais prolongada, mas [não] poderei fazê-la devido à urgência. O tempo urge. Daqui a pouco precisaremos deliberar sobre esses textos, não só o substitutivo da Comissão como também o projeto do Senado [...] Quero agradecer também ao Presidente Rodrigo Maia, por ter confiado a mim a relatoria, junto com toda a Comissão e o Presidente Lúcio Vieira Lima, Presidente da Comissão. **Agradeço ao aprendizado que tive nesse período, mas também registro as minhas frustrações por não ter podido fazer um texto mais adequado e que pudesse convencer o Congresso Nacional de uma reforma política mais ousada, à altura de que o Brasil precisa e merece neste momento.** Peço desculpas à sociedade e aos membros por todas as frustrações, de forma geral. Houve expectativas de muitos Líderes, de muitos Deputados e Deputadas para conseguir um texto mais amplo que externasse o sentimento da média desta Casa”²⁵

Além desse excerto evidenciar o momento de adaptação do texto do projeto de lei – na sua iminência de ser pautado em plenário no substitutivo do relator, ele expõe o principal fator que impulsiona os parlamentares a agirem: o prazo para que a reforma seja aplicada nas eleições vindouras, nas palavras do deputado “o tempo urge”.

3. Timing: a falta de tempo para a reforma

De acordo com o princípio da anualidade eleitoral, previsto no art. 16, CF, *a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.* Assim, para que a lei seja aplicada na eleição seguinte, é necessário que sua promulgação aconteça, pelo menos, com um ano de antecedência. A regra é de que as eleições devem ocorrer no primeiro domingo de outubro. Em 2016, elas ocorreram em 2 de outubro, isso significa que qualquer alteração na legislação eleitoral deveria ser feita até o dia 1º de outubro de 2015. Já em 2018, as votações foram em 7 de outubro, os parlamentares tinham até o dia 6 de outubro de 2017 para alterar as regras.

A demanda do eleitorado por reforma política esbarra na ausência de consenso no Congresso sobre qual a reforma ideal. O consenso entre os parlamentares ou a disposição para chegar em um acordo que torne a reforma viável é ponto fulcral do processo. Em 2015, especificamente no que toca o financiamento por pessoas jurídicas, a tentativa de antecipar-se à Corte Constitucional foi um objetivo comum em torno do qual os

²⁵ DCD de 05/10/17, p. 170

parlamentares se organizaram. Para se chegar em um acordo é necessário que as preferências partidárias e individuais se ajustem a um denominador comum, ou seja, entre inúmeras reformas possíveis, que seja escolhida aquela que não enfrenta rejeição de um expressivo número de parlamentares capazes de impedir sua tramitação.

Nesse processo de negociar as preferências iniciais no sentido de um acordo, a existências de um prazo para aprovação se mostrou determinante na aprovação das propostas legislativas. Na tramitação dos projetos, é interessante que, não obstante estes tenham sido protocolados há anos ou meses no Congresso, eles são pautados em plenário na iminência do prazo para as eleições seguintes. O PL 5735/2013 só vai a plenário em julho de 2013, o PL 8612/2017 em 02 de outubro, e o PLS 206/2017 em 20 de setembro de 2017. Mais notável ainda que, no primeiro PL, após 2013, quando a Câmara não consegue chegar em um consenso a tempo das eleições de 2014, a discussão parece arrefecer e é retomada apenas quando se aproxima as eleições de 2016. Nesse contexto, tem-se a fala do Senador Walter Pinheiro (Bloco Apoio Governo/PT) no âmbito do PL 5735:

“Aí, de novo, na boca do prazo para a história de um ano antes da eleição, para que as regras entrem em vigor, para que o TSE não atropele o Congresso Nacional, nós vimos com a resposta de um conjunto de medidas em relação ao que estamos chamando de reforma política ou de reforma do sistema eleitoral [...]Então, eu queria chamar a atenção nesses três aspectos: a organização partidária, o financiamento de campanha e, principalmente, as coligações proporcionais”²⁶

Na tramitação do PL 8612/2017, a influência dos fatores acordo prévio e constrangimento do tempo se mostrou a tal ponto proeminente que o projeto foi aprovado pela CD em 04/10/2017, no dia seguinte aprovado pelo Senado sem discussão em plenário e, em 06/10 sancionado pela presidência da república. Essa sequência de eventos não apenas demonstra como a urgência pela proximidade das eleições forja o consenso, mas também como o acordo pode prescindir da discussão em plenário.

4. Motivações das reformas

Como mencionado, um grande desafio empírico consiste em acessar quais motivações estão por trás de uma reforma. Além de ajudar na compreensão da uma reforma específica, saber quais interesses estão em jogo no congresso fornece

²⁶ DSF 136, 02/09/2015, p. 288.

informações sobre qual o leque de possibilidades considerando as motivações abstratamente em qualquer reforma. O material empírico disponível são os discursos em plenário e as justificativas anexas aos projetos, o problema dessa fonte é que ela possui baixa exclusividade empírica, ou seja, há inúmeras outras causas possíveis por trás de uma justificativa pública sobre a reforma – querer sinalizar ao eleitorado, evitar críticas da mídia– que não expor as reais motivações do projeto de lei. Apesar desse desafio, quando as motivações são colocadas ao lado das mudanças legislativas apresentadas elas podem ser elucidativas: por vezes há coerência entre a fala do parlamentar e a lei final aprovada, por vezes a segunda contradiz a primeira.

De saída, percebe-se a centralidade da motivação de obtenção de receitas para financiar as eleições. Nessa toada, os parlamentares relativizam o diagnóstico de alto custo das eleições, pois a dimensão territorial do país, o sistema proporcional de lista aberta e a necessidade de alcançar os eleitores requerem altas somas de financiamento²⁷. Nos debates da reforma de 2015 a forma encontrada para obtenção das verbas tidas como necessárias foi o financiamento por pessoas jurídicas.

Entretanto, os parlamentares, ao longo das discussões em plenário, preocupam-se em dissociar essa forma de financiamento da corrupção, ou seja, há uma preocupação também em torná-la legítima do ponto de vista normativo. Em termos práticos isso se refletiu na aprovação de uma lei que permitia a doação por pessoas jurídicas, porém com restrições até então inexistentes. As contribuições não poderiam mais ser feitas aos políticos individuais, mas somente aos partidos e, ao já existente limite de doação de 2% do faturamento bruto auferido pela pessoa jurídica no ano anterior às eleições, adicionou-se o teto de 20 milhões de reais por doador²⁸.

Ao final, esse dispositivo foi vetado pela Presidência, mas o que se percebe da solução encontrada pelos congressistas é que, entre as possibilidades de resposta à demanda por mudança do sistema político, não estava a exclusão dessa fonte de arrecadação. Já em 2015, a possibilidade de financiamento público aparece nos debates em plenário, todavia ela é rechaçada pela maioria vencedora sob o argumento de ser impopular a utilização de recursos públicos para as eleições, pois significaria prejuízo a investimento em políticas públicas²⁹.

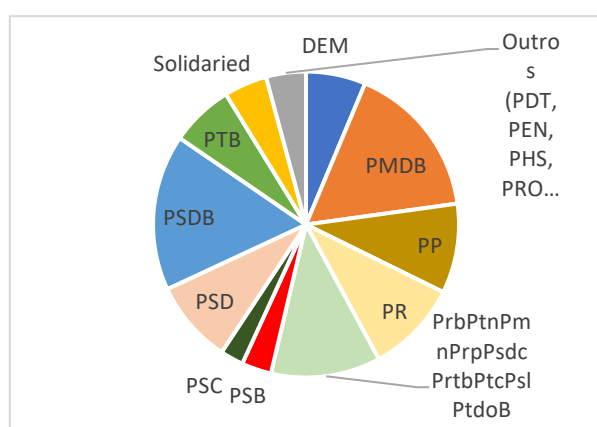
²⁷ DSF 137 de 03/09/2015, p. 236

²⁸ Projeto final Câmara. Disponível em: < shorturl.at/duRW1 >. Acesso: 03. Nov. 2020.

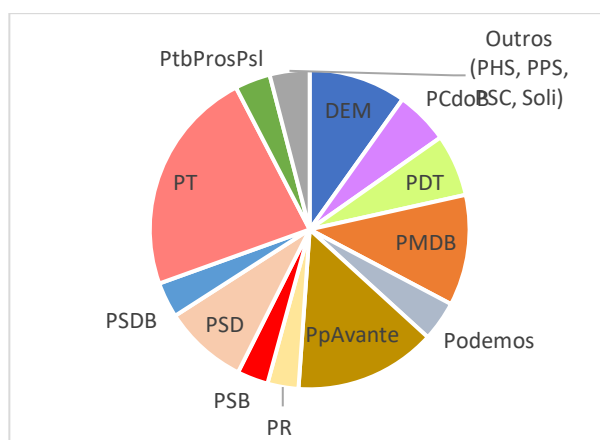
²⁹ DCD de 10/09/15, p. 122, 208.

Em 2017, às vésperas das eleições nacionais e quando a doação por pessoa jurídica não se mostra mais uma fonte viável devido à decisão do STF, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é criado sob o argumento de que a democracia precisa ser financiada, pois não há atividade político-partidária sem recursos. Do ponto de vista partidário, todavia, houve algumas diferenças entre a coalizão que apoiou a manutenção do financiamento privado e a maioria que, após 2 anos, votou pela criação do FEFC na Câmara dos Deputado, como se percebe nos gráficos abaixo:

Partidos favoráveis a doação de PJ em 2015



Partidos favoráveis ao FEFC em 2017:



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

A fala do Senador Armando Monteiro (Bloco Moderador/PTB), no âmbito do PLS 206/2015, expõe a preocupação em buscar recursos para financiar as eleições:

“Meu caro Senador Ronaldo Caiado, eu acho que a **preocupação dominante, inclusive desse grupo que o Senador Eunício constituiu, por entender o momento, a circunstância que o nosso País vive, foi não comprometermos recursos novos do Orçamento, sob pena de agravarmos esse quadro fiscal, sem que a opinião pública possa entender. Nós estamos premidos pela constatação da realidade de que, de um lado, há custos. Nós estamos aqui endossando as propostas de limite de gastos, mas não há eleição sem gastos. Diferentemente da opinião de muitos, em que me incluo, o financiamento empresarial foi, infelizmente, vedado. Ora, sem o financiamento empresarial, nós teríamos de buscar alguns recursos, e evidentemente seriam recursos públicos, mas houve um entendimento de que deveríamos utilizar recursos já existentes, ou seja, recursos que não representariam um acréscimo na despesa do Estado.** Por isso, Senador, é que, inspirados no projeto de V. Ex^a, que foi, efetivamente, o que vertebrou essa proposta, nós consideramos duas fontes: a renúncia fiscal ou a compensação fiscal proveniente do financiamento dos horários chamados gratuitos de propaganda partidária – essa é uma fonte –, complementada pela utilização de parte das emendas de Bancada”³⁰

³⁰ DSF 137 de 21/09/2017, p. 79.

Nessa fala, além de garantir que haverá recursos para as eleições, os parlamentares demonstram a preocupação com o orçamento e o limite de gastos – porque o agravamento do quadro fiscal não seria entendido pela opinião pública. Ademais, se também constrangidos com as possíveis repercussões da reforma na opinião pública ou se preocupados efetivamente em garantir que o sistema de financiamento não esteja sujeito a práticas de corrupção, nas reformas analisadas foram aprovados dispositivos que tinham por objetivo diminuir os gastos nas eleições, antes fixados livremente pelos partidos políticos. Além destes, outros valores informaram a redação final das leis aprovadas.

Na Lei 13.165/2015 houve preocupação com a igualdade de gênero, com a reserva de 5% do Fundo Partidário para a promoção da participação feminina, mais detalhamento no sistema de prestação das contas prezando pela transparência, e, nos casos de campanhas com baixa movimentação financeira, instituiu-se o sistema simplificado de prestação de contas para facilitar sua implementação pelos candidatos.

Já as Leis 13.3487 e 13/488/17 trouxeram também regras para viabilizar a arrecadação via plataformas intermediadoras de financiamento coletivo, bem como limites de gastos. Em relação ao FEFC, a grande disputa se deu em torno da distribuição dos recursos entre e internamente aos partidos, os principais valores mencionados nessa discussão foram o da igualdade e da autonomia partidária. A discussão em torno da igualdade consiste em definir em que medida as verbas serão distribuídas de forma equânime entre todos os partidos ou na proporção do número de representantes nas casas congressuais. Dado que a lei estabeleceu que apenas 2% dos recursos do Fundo seriam distribuídos igualmente, percebe-se uma relativização desse critério na reforma, apesar do protesto dos partidos menores³¹. Por fim, em relação à distribuição interna dos recursos, estabeleceu-se que esta ficaria a critério da direção executiva nacional do partido, concedendo aos partidos autonomia total em sua gestão.

IV. Conclusão

Da análise das reformas entre 2015 e 2017, pode-se teorizar um mecanismo causal das engrenagens que levam à mudança institucional. Primeiro, a Corte Constitucional ameaça tornar inconstitucional a doação por pessoas jurídicas. Os líderes do Senado e da

³¹ DCD de 05/10/17, p. 159.

Câmara dos Deputados tentam se antecipar ao STF e aprovam legislação que permite essa forma de doação. Entretanto, a Presidência veta esse dispositivo, com base na decisão da Corte. Os parlamentares então aprovam o financiamento público de eleições. A negociação no parlamento é feita entre as lideranças e o relator do projeto antes da deliberação em plenário, ademais o constrangimento do tempo pela proximidade das eleições é fator determinante para que se chegue em um consenso sobre o texto. A pressão da mídia por transparência nas formas de arrecadação faz com que mudanças acerca da prestação de contas, entre outras, também sejam incorporadas na lei final aprovada.

Referências:

AGÊNCIA BRASIL. STF vai julgar legalidade de doações de empresas a partidos. **UOL, a tarde**, 01 jun. 2015. Disponível em: < shorturl.at/arCLZ >. Acesso em: 31 out. 2020

ALTOS ESTUDOS. Julgamento histórico: Maioria do STF é contra financiamento de campanha eleitoral por empresas. **Instituto Brasileiro de Altos Estudos de Direito Público**, 03 abril 2014. Disponível em: < shorturl.at/qC256 >. Acesso em: 27 out. 2020.

BARBOSA, G. H; KERBAUY, M. T. S. Os protestos de junho de 2013: Movimentos sociais e reivindicações. **10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, área temática: Participação Política, 30/08 a 02/09 2016. Disponível em: < shorturl.at/hpxKW >. Acesso em: 03 nov. 2020.

BAUMGARTNER, F. R.; TRUE, J. L.; JONES, B. D. Punctuated-equilibrium theory explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

BENOIT, K. Models of electoral system change. *Electoral Studies*, Amsterdam, v. 23, p. 363-389, 2004. Sem número.

BIRCH, S.; MILLARD, F.; POPESCU, M.; WILLIAMS, K. *Embodying democracy*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2002.

BLAIS, A. *To keep or to change first past the post?: the politics of electoral reform*. Nova York: Oxford University Press, 2008.

BOURDOUKAN, A. Y. *O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada*. 2009. 152 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BOURDOUKAN, A. Y.; BRAGA, M. S. S. Partidos políticos no brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. *Perspectivas*, São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009.

CLIFT, B.; FISHER, J. Comparative party finance reform. *Party Politics*, Nova York, v. 10, n. 6, p. 677-699, 2004.

COLOMER, J. Handbook of electoral system choice. Nova York: Palgrave Macmillan, 2004.

DUNLEY, P.; MARGETTS, H. Understanding the dynamics of electoral reform. *International Political Science Review*, Nova York, v. 16, n. 1, p. 9-29, 1995.

GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. The politics of electoral systems. Nova York: Oxford University Press, 2005.

KATZ, R. S. Why are there so many (or so few) electoral reforms? In: GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. (Ed.). The politics of electoral systems. Nova York: Oxford University Press, 2005.

KINGDON, J. Agendas, alternatives and public policies. Atlanta: Longman, 1995.

KOSS, M. The politics of party funding: state funding to political parties and party competition in Western Europe. Nova York: Oxford University Press, 2014.

MANIFESTAÇÕES PELO BRASIL. Protestos de junho e julho. **G1 Brasil**, 07 set. 2013. Disponível em: < shorturl.at/bcuNS >. Acesso em: 03 nov. 2020.

MIGALHAS. Protesto no STF pede fim do julgamento sobre financiamento de campanhas. **UOL Migalhas**, 01 abril 2015. Disponível em: < shorturl.at/vLNQ5 >. Acesso em: 31 out. 2020.

MOLENAAR, F. Reforming the rules of the game. Enschede: Ipskamp, 2017.

MOSCARDELLI, V.; HASPEL, M. Campaign finance reform as institutional choice. *American Politics Research*, Nova York, v. 35, n. 1, 2007.

NORRIS, P. Introduction: the politics of electoral reform. *International Political Science Review*, Nova York, v. 16, n. 1, p. 3-8, 1995.

PICCIO, D. A self-interested legislator?: party regulation in Italy. *South European Society and Politics*, Abingdon, v. 19, n. 1, p. 135-152, 2014.

SABATIER, P. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007.

SCARROW, S. Explaining political finance reforms. *Party Politics*, Nova York, v. 10, n. 6, p. 653-675, 2004.

SHUGART, M. S. Inherent and contingent factors in reform initiation in plurality systems. In: BLAIS, A. *To keep or to change first past the post?: the politics of electoral reform*. Nova York: Oxford University Press, 2008.

SPECK, B. W. Brazil. In: NORRIS, P.; ES, A. van A. (Org.). *Checkbook elections?: political finance in comparative perspective*. Nova York: Oxford University Press, 2016. Volume 1. p. 27-44.

SPECK, B. W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, Berlim, ano 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

SPECK, B. W.; CAMPOS, M. M. Incentivos para a fragmentação e a nacionalização do sistema partidário a partir do horário eleitoral gratuito no Brasil. *Teoria & Pesquisa*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 12-40, 2014.

TRIBUNA DO NORTE. Senadores vão pressionar Gilmar Mendes para julgar financiamento de campanha. **Tribuna do Norte**, 20 abril. 2015. Disponível em: < shorturl.at/wTU26 >. Acesso em: 03 nov. 2020.

RENEWICK, A. *The politics of electoral reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

WEEKERS, K.; MADDENS, B.; NOPPE, J. Explaining the evolution of the party finance regime in Belgium. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Londres, v. 19, n. 1, p. 25-48, 2009.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (DCD)**. Ano LXX, nº 054, 10 abril. 2015

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (DCD)**. Ano LXX, nº 116, 10 jul. 2015.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (DCD)**. Ano LXX, nº 152, 10 set. 2015.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (DCD)**. Ano LXXII, nº 172, 3 out. 2017.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (DCD)**. Ano LXXII, nº 174, 05 out. 2017.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **DIÁRIO DO SENADO FEDERAL (DSF)**. Ano LXX, nº 136, 02 set. 2015.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **DIÁRIO DO SENADO FEDERAL (DSF)**. Ano LXX, nº 137, 03 set. 2015.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **DIÁRIO DO SENADO FEDERAL (DSF)**. Ano LXXII, nº 137, 21 set. 2017.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **DIÁRIO DO SENADO FEDERAL (DSF)**. Ano LXXII, nº 137, 21 set. 2017.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **DIÁRIO DO SENADO FEDERAL (DSF)**. Ano LXXII, nº 141, 27 set. 2017.

