

Financiamento público e privado de campanhas eleitorais: efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no Legislativo*

Adriana Cuoco Portugal[§]
Maurício Bugarin[□]

RESUMO

Este artigo analisa os efeitos do financiamento público de campanhas eleitorais sobre a política implementada pelo partido majoritário no pleito eleitoral e sobre a representação resultante dos partidos no Legislativo. Os gastos de campanha podem ser financiados de duas formas: fundos públicos repassados pelo governo e contribuições privadas de eleitores organizados em grupos de interesse. Quando há apenas contribuições privadas, a política vencedora é geralmente enviesada em direção à plataforma ideal dos grupos economicamente dominantes. Por outro lado, a representação dos partidos no Congresso é equilibrada. Quando há apenas contribuições públicas, a política vencedora é socialmente ótima. No entanto, a representação dos partidos tende a ser desigual, com um único partido tornando-se preponderante. Finalmente, se ambas as contribuições são disponibilizadas, a política adotada é enviesada em favor dos grupos mais fortes e a representação dos partidos no Congresso torna-se assimétrica, com apenas um partido dominante no longo prazo.

Palavras-chave: financiamento público de campanha, competição eleitoral, contribuições políticas privadas.

ABSTRACT

This article analyzes the effect of public electoral financing on parties' announced policies and the distribution of parties in the Legislature. Electoral campaign may be financed by public funds from the government and private contributions from interest groups. When only private contributions are available, the winning policy is biased towards the strongest interest groups' ideal point, but the representation of parties in Congress results in a balanced Legislature. When only public financing is allowed the winning policy is socially optimal, and one party may become preponderant in the Legislature. Finally, if both private and public campaign financing are available then, the winning policy is suboptimal, and one party may become dominant in the long run. Therefore, a campaign financing reform may lead to antagonistic results depending on the role of private contributions and the size of public funds.

Key words: public campaign financing, electoral competition, private political contributions.

JEL classification: D72, C72.

* Os autores agradecem a Marco Bonomo, Mirta Bugarin, Manfred Dix, Fernando Meneguim, Paulo César de Oliveira, Mauro da Costa e Silva, os membros do grupo de estudo de Economia do Setor Público do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, os participantes do First Brazilian Workshop of the Game Theory Society e a um parecerista anônimo por seus comentários e sugestões. As opiniões e erros que possam ser encontrados são de inteira responsabilidade dos autores.

§ Doutoranda do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, e-mail: acportugal@unb.br.

□ Professor adjunto do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, e-mail: bugarin@unb.br.

Recebido em setembro de 2002. Aceito em junho de 2003.

1 Introdução

A interferência do poder econômico nos rumos políticos de um país tem sido uma fonte de constante preocupação da sociedade. Existe uma forma bastante natural de intervir na política. Como o custo das campanhas eleitorais pode ser extremamente elevado, para exercer essa influência política seria suficiente financiar a campanha de um candidato capaz de implantar, depois que ocorresse a eleição, uma plataforma de interesse do grupo financiador. Para esse último, o desembolso de algum recurso poderia gerar um ganho muito maior no futuro, ao passo que para o político, um comprometimento velado representaria uma maior chance de ganhar a competição, na medida em que o candidato disporia de mais recursos para investir na campanha.

Como o Poder Legislativo constitui o órgão máximo de tomada de decisão política num país, as atenções se concentram nas oportunidades que esse poder econômico possa ter de moldar as posições defendidas pelos constituintes da legislatura. Segundo o Senador Pedro Simon,¹ o escândalo dos “Anões do Orçamento” é um exemplo desse processo de favorecimento de grupos econômicos por congressistas, os quais, em troca do financiamento das campanhas eleitorais, incluíam emendas no orçamento em benefício de empreiteiras.²

Também em outros países as relações entre agentes econômicos poderosos e políticos de influência revelam situações de risco. Um caso recente e bastante significativo foi a falência da gigante Enron, uma importante companhia de energia dos Estados Unidos. De acordo com a “CBS News”,³ o presidente George W. Bush recebeu cerca de US\$ 623.000 em contribuições daquela empresa desde 1993, tanto para a competição presidencial quanto para as estaduais. Além disso, cerca de 250 congressistas receberam contribuições da companhia de 1989 a 1992, no total de mais de um milhão de dólares. No período entre 1997 e 2000, outros US\$ 2,5 milhões foram doados pela Enron aos partidos políticos.

1 Ver Diário do Senado Federal de 26/04/2001, p. 7220: “*Os Anões do Orçamento foram cassados porque as empreiteiras davam-lhes o dinheiro para as campanhas eleitorais em troca de verbas no orçamento, posteriormente.*” (Senador Pedro Simon)

2 A investigação desse caso, levada a efeito por uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI e pelo Tribunal de Contas da União, de fato confirmou um relacionamento suspeito, ainda que pós-eleitoral, entre os parlamentares envolvidos e as empreiteiras, ao apurar que os congressistas se apropriaram, em média, de 3% do valor das obras para as quais os recursos orçamentários foram aprovados e de US\$ 50 milhões destinados a entidades assistencialistas entre 1989 e 1993. Vide, a esse respeito, “Os Anões do Orçamento”, Seção “Fique de Olho”, *Veja on Line*, <http://www.veja.com.br>, Editora Abril, 2000.

3 CBS News, <http://www.cbsnews.com>.

Assim, é natural que aflorem preocupações com o financiamento privado das campanhas eleitorais. Questiona-se, ciclicamente, se a coibição da participação do setor privado no processo eleitoral é uma forma eficiente de eliminar o efeito nocivo do **lobby pré-eleitoral**, considerado como qualquer atividade prévia às eleições por parte de indivíduos ou de grupos de interesse privado que influenciam as ações dos políticos após as eleições. Além disso, também se discute quais seriam as fontes alternativas de financiamento das campanhas eleitorais se a contribuição privada fosse vedada. As mudanças na legislação brasileira relativas ao assunto, principalmente a partir da década de 70, demonstram essa inquietação.

Em 1971, uma nova lei orgânica dos partidos políticos foi promulgada (Lei nº 5682). Entre outros aspectos, regulamentou-se o chamado fundo de assistência financeira dos partidos políticos, composto das multas e penalidades aplicadas a partir da legislação eleitoral, dos recursos financeiros que lhe fossem destinados também por lei, e de doações particulares. Do montante acumulado no fundo, 80% eram distribuídos com base na proporção dos partidos na Câmara dos Deputados e os outros 20% repartidos igualmente entre eles. Também importante para a abordagem que se apresenta foi a vedação imposta pela lei aos partidos quanto ao recebimento, direto ou indireto, de contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical.

No entanto, a história mostrou que essa vedação restou ineficiente. Durante a vigência daquela lei, criou-se um incentivo ao financiamento de campanhas via formação de um “caixa dois”, ou seja, os recursos recebidos à margem da lei faziam parte de uma contabilidade paralela e, portanto, não divulgados pelos partidos. Um caso notório dessa ocorrência foi o chamado “Esquema PC”, iniciado durante a campanha eleitoral do primeiro presidente eleito diretamente após o período militar, Fernando Collor de Mello. Seu tesoureiro de campanha, Paulo César de Farias, recebia dinheiro de empresários nacionais durante a disputa eleitoral e o mandato presidencial, facilitando, em troca, licitações públicas para aquelas empresas. Uma CPI também foi instaurada, levando ao afastamento de Collor do cargo de Presidente da República em 29 de dezembro de 1992. Estima-se que o esquema tenha movimentado, no mínimo, US\$ 350 milhões.⁴

4 Ver “O Esquema PC”, Seção “Fique de Olho”, *Veja On Line*, <http://www.veja.com.br>, Editora Abril, 2000.

Nesse contexto, a permissão do financiamento privado passou a ser considerada a melhor alternativa, culminando na alteração, em 1995, da lei orgânica dos partidos políticos (Lei nº 9096). Essa nova regra mantinha a idéia do fundo de assistência aos partidos, que passou a ser chamado de “Fundo Partidário” e contou com a definição de uma contribuição pública permanente em montante nunca inferior, a cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. Outras duas importantes alterações introduzidas pela nova lei foram o critério de distribuição dos recursos do fundo, já que 99% do total seriam distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, além da permissão de os partidos receberem diretamente doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos, desde que as declarassem à Justiça Eleitoral.

Mais uma vez a regra estabelecida não parece ter surtido o efeito esperado, pois houve uma nova ocorrência no cenário político vinculada ao financiamento de campanha. Em novembro de 2000, o jornal “*A Folha de São Paulo*” publicou reportagem sobre contas paralelas do presidente reeleito em 1998, Fernando Henrique Cardoso. Segundo aquela reportagem, apresentada pela revista “*Veja*”⁵ naquele mesmo mês, o tesoureiro da campanha, Luiz Carlos Bresser Pereira, registrou o recebimento de R\$ 43 milhões de contribuições para a campanha, deixando de declarar ao Tribunal Superior Eleitoral doações superiores a R\$ 10 milhões, correspondentes a mais de 20% do total declarado.

Do ponto de vista da contabilidade oficial de campanha, são marcantes as diferenças de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos em 1998.⁶ Na campanha para os governadores eleitos menciona-se a divergência dos gastos declarados pelo governador da Paraíba, José Maranhão, e pelo de Sergipe, Albano Franco, que montam R\$ 116.500 e R\$ 1,3 milhão, respectivamente. Já para o cargo de presidente, aquelas eleições registraram uma discrepância ainda maior, pois Ciro Gomes declarou ter gasto com a campanha R\$ 1 milhão, Luiz Inácio da Silva, outros R\$ 3,9 milhões, para um gasto de R\$ 43 milhões declarados pelo candidato eleito Fernando Henrique Cardoso.⁷

5 Ver “O Caixa Dois de Volta a Luz”, Edição nº 1.676 da revista *Veja*, 20/11/2000.

6 Para Samuels (2001), o sistema eleitoral brasileiro incentiva o uso de táticas individualistas de arrecadação de recursos, ou seja, os partidos políticos influenciam pouco a distribuição do financiamento de campanha, ficando a cargo dos respectivos candidatos a arrecadação de recursos para a disputa. Isso gera as grandes distorções nos gastos declarados por eles, bem como contribui sobremaneira para tornar bastante cara as eleições no Brasil, que, segundo esse autor, têm custos comparáveis às eleições nos EUA, onde as despesas com material e com pessoal são mais elevadas e é preciso comprar o tempo em rádio ou televisão.

7 Vide, a esse respeito, “O Caixa Dois de Volta à Luz”, Edição nº 1.676 da revista *Veja*, 20/11/2000.

Com base nessas evidências, infere-se que a nova legislação sobre o financiamento da disputa eleitoral pode ter tido um efeito distinto daquele que se pretendia. Além de não se ter certeza dos valores declarados pelos candidatos, em vista da possibilidade de desvio dos montantes recebidos ou da necessidade de esconder a identidade do doador para não evidenciar futuros favorecimentos, a competição pode ter se tornado extremamente desigual, gerando um efeito anticompetitivo. De fato, os partidos com maior financiamento privado teriam melhores chances de conquistar mais lugares no Congresso, tornando-se, por conseqüência, mais atraentes ao financiador privado, que, por sua vez, novamente os financiaria, garantindo a manutenção do *statu quo* da divisão política.

Em resposta a esses acontecimentos e diversos outros ligados à corrupção nos meios políticos, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal vêm novamente se movimentado no sentido de alterar a legislação atual. Os objetivos principais seriam evitar a ingerência do poder econômico nas decisões políticas por meio do mecanismo de financiamento privado de campanhas e, por conseqüência, a desigualdade de condições nas competições eleitorais.

Na Câmara existem quatro projetos de lei⁸ tratando das contribuições privadas, seja sugerindo que se torne crime a doação de dinheiro por pessoa jurídica para o financiamento de campanha eleitoral, seja propondo a proibição de candidatos e partidos de receberem recursos de empresas e/ou entidades que mantenham vínculo com o poder público; nesse último caso, o foco do delito recai sobre aquele que recebe o recurso e não sobre o doador. Já no Senado, são dois os projetos,⁹ estando aprovada a proposta de as campanhas eleitorais serem financiadas exclusivamente pelo setor público, vedando-se as doações privadas nos anos eleitorais e ampliando-se as dotações orçamentárias federais que compõem o fundo partidário, nos anos em que se realizarem eleições, de R\$ 0,35 para R\$ 7,00 por eleitor alistado pela Justiça Eleitoral até 31 de dezembro do ano anterior, com a forma de distribuição dos recursos permanecendo a mesma.

Em relação aos projetos apresentados no Senado, muito se discutiu sobre as vantagens e desvantagens de se vedar a participação do setor privado nas campanhas eleitorais. Ao se proibir o financiamento privado, poder-se-ia equalizar as condições de disputa entre os diversos partidos, diminuir a intervenção do poder econômico nos rumos das políticas adotadas pelo

8 Projetos de Lei da Câmara dos Deputados nos 671/99, 1495/99, 1604/99 e 830/99, sendo que esses três últimos tramitam apensados ao primeiro.

9 Projetos de Lei do Senado Federal n^{os} 151 e 353, ambos de 1999, este último aprovado no Senado, em detrimento do primeiro, em 26/04/2001.

governo e, até como uma consequência deste último, ampliar os benefícios das políticas públicas à maioria da população.¹⁰ Por outro lado, há alguns parlamentares que consideram injusta a forma de distribuição dos recursos do fundo partidário, além de entenderem ser improvável o impedimento por completo da interferência privada, pois acham que seria inevitável, por exemplo, que a mídia promovesse algum partido ou candidato. A partir dessa premissa, portanto, para esses senadores o aumento da dotação orçamentária para o fundo partidário oneraria ainda mais os contribuintes.¹¹

Nesse ponto, faz-se pertinente uma análise sobre os efeitos da contribuição pública e privada de campanhas eleitorais. As propostas de alteração da lei orgânica dos partidos políticos pelo Senado Federal sugerem um estudo da contribuição pública no que diz respeito a dois aspectos: a consequência do **lobby pré-eleitoral** sobre as políticas propostas do ponto de vista da melhoria do bem-estar social; e as condições de competição eleitoral para, por meio de uma análise das probabilidades de eleição de cada partido, verificar o efeito da contribuição pública sobre as respectivas proporções partidárias, ou seja, verificar se o *statu quo* será mantido ou se haverá mudanças significativas nas proporções dos partidos.

Para tanto, foram desenvolvidos modelos de competição eleitoral nos quais é explicitamente introduzido o papel do financiamento de campanha nas decisões dos eleitores, focalizando o estudo no âmbito do Legislativo. Para que se pudesse traçar um paralelo com o intrincado processo eleitoral brasileiro, o foco foi ainda mais específico, voltando-se a análise para a parcela majoritária do Poder Legislativo, a Câmara dos Deputados, cujas eleições se dão sob o sistema proporcional de lista aberta.¹² Deve-se ressaltar, no entanto, que os resultados obtidos devem ser vistos com ressalvas no contexto brasileiro, dadas as naturais simplificações usadas no processo de modelagem.¹³

10 Ver Diário do Senado Federal de 26/04/2001, p. 7228: “..., à medida que tivermos um financiamento público, vai se produzir uma certa homogeneização dos gastos de campanha.” (Senador Roberto Saturnino)

11 Ver Diário do Senado Federal de 26/04/2001, p. 7225: “Na fórmula pretendida, em que todas as contribuições são proibidas, teremos, necessariamente, um caixa dois, pois o empresário que resolver financiar determinado candidato não poderá, mesmo querendo, oficializar a declaração de sua contribuição.” (Senador Roberto Requião)

12 Na Câmara Federal, os partidos obtêm (em cada Estado) um número de cadeiras correspondente ao seu quociente partidário (razão entre o número de votos recebidos no Estado e o quociente eleitoral, que, por sua vez, é a razão entre o número de votos válidos e as cadeiras a preencher com representantes desse Estado na Casa), escolhendo os candidatos do partido que as ocuparão por ordem decrescente de votos recebidos pelos candidatos desse partido.

13 Algumas dessa limitações serão discutidas na seção 4.

A base dessas modelagens é a abordagem de voto probabilístico desenvolvida em Lindbeck e Weibull (1987). A aplicação desse modelo em economia política foi procedida por Baron (1994), a partir da introdução da possibilidade de os eleitores financiarem as campanhas eleitorais dos candidatos. Posteriormente, Persson e Tabellini (2000) fizeram uma adaptação para que se pudesse analisar os efeitos de contribuições exclusivamente privadas sobre as propostas políticas, caracterizando o **lobby pré-eleitoral**, bem como verificar as conseqüências sobre as chances de os partidos vencerem as eleições. As conclusões obtidas por Persson e Tabellini indicam que grupos sociais que têm maior poder de organização e mais recurso influenciam a política a ser adotada em seu favor, enquanto os partidos convergem para uma mesma política - mais próxima daquela preferida pelos grupos poderosos -, gerando um resultado socialmente ineficiente.

Para se atingir o objetivo do presente trabalho, qual seja, analisar os efeitos do financiamento público das campanhas eleitorais, foram desenvolvidos mais dois modelos, a partir de uma modificação do modelo de Persson e Tabellini (2000), considerado como o modelo básico. Na seção 2 são apresentados o modelo básico, o modelo com contribuição exclusivamente pública e o modelo com contribuições pública e privada, analisando-se os respectivos efeitos sobre o bem-estar social. Na seção 3, o cerne da análise é o efeito que a contribuição pública tem sobre as proporções resultantes dos partidos no Legislativo, fazendo-se um comparativo das proporções resultantes da contribuição exclusivamente privada com aquelas características do financiamento público de campanha. Já na seção 4 procede-se a uma análise do caso brasileiro, apresentando-se as características do sistema eleitoral no Brasil, as suas semelhanças e diferenças em relação à modelagem desenvolvida, bem como os resultados aplicáveis. As conclusões do estudo, bem como sugestões de pesquisas futuras, são apresentadas na seção 5.

2 Da plataforma anunciada

2.1 Modelo básico: contribuição exclusivamente privada¹⁴

O modelo baseia-se na estrutura de competição eleitoral desenvolvida em Downs (1957) a partir do texto seminal do Hotelling (1929). Nesse modelo, estabelece-se um jogo entre dois partidos, eleitores comuns e eleitores organizados (potenciais contribuintes privados), em que

¹⁴ Seção baseada em Persson e Tabellini (2000) e em Bennedsen (1998).

os partidos A e B anunciam as respectivas plataformas, g_A e g_B , para depois os eleitores organizados repassarem as contribuições que julgarem adequadas aos partidos. As contribuições são plenamente utilizadas pelos partidos nas campanhas para influenciar o eleitorado. Posteriormente, eleições proporcionais são realizadas num único distrito eleitoral correspondendo ao país inteiro, no qual cada eleitor tem um voto. Após as eleições, o número de votos de cada partido é contabilizado e a Casa Legislativa é formada, sendo dado a cada partido uma quantidade de assentos igual à proporção de votos que este obteve nas eleições. Uma vez constituída a Casa Legislativa, a política anunciada pelo partido que tiver obtido a maioria dos assentos é implantada.¹⁵

Pressupõe-se uma certa heterogeneidade entre os eleitores. Existe um espaço unidimensional e unitário de eleitores, $\Omega = [0,1]$, os quais se dividem em três diferentes classes, a de “ricos” (R), a classe “média” (M) e a de “pobres” (P), tendo como critério de classificação a renda que auferem. Assim, os eleitores da classe R possuem uma mesma renda y^R , os da classe M , a renda y^M , e os da classe P , a renda y^P , sendo que $y^R > y^M > y^P$. Além disso, cada classe possui uma proporção (a^J) do total de eleitores, de forma que $\sum_J a^J = 1$, para $J=R, M, P$.

Os eleitores consomem de acordo com suas rendas disponíveis, uma vez que são submetidos a uma mesma alíquota de imposto (t), cuja arrecadação é devolvida pelo governo à sociedade na forma de um bem público. O valor *per capita* desse bem (g) é o montante proposto por um partido durante a campanha eleitoral e a utilidade que ele representa é indistinta para todos os eleitores, sendo obtida por meio de uma função ($H(\cdot)$), estritamente crescente e estritamente côncava. Assim, após as eleições, dado um nível de provisão do bem público, g , o problema de um eleitor i pertencente à classe J passa a ser maximizar a sua utilidade, traduzida em consumo privado (c^i) e em bem público, sujeitando-se à sua restrição orçamentária, como apresentado a seguir:

$$\begin{aligned} & \underset{c^i}{\text{Max}} \quad c^i + H(g) \\ & \text{s.a.} \quad c^i \leq (1-t)y^J \end{aligned}$$

15 Por razões de simplificação, supõe-se aqui que o número de assentos na Câmara é ímpar e que, se os dois partidos obtiverem exatamente o mesmo número de votos, o último assento será designado a um dos dois partidos por meio de uma loteria não-viesada.

Postula-se que todo o recurso arrecadado pelo governante eleito é convertido no provisionamento do bem público, de forma que a restrição orçamentária do governo é dada por $\sum_J \mathbf{a}^J \mathbf{t} y^J = \mathbf{t} y = g$, em que $y = \sum_J \mathbf{a}^J y^J$ representa a renda média dos eleitores. Logo, $\mathbf{t} = g/y$.

Do problema do eleitor i , conclui-se que esse usará toda sua renda disponível para o consumo privado, de sorte que o componente da utilidade dos eleitores de um mesmo grupo J , associada à provisão do bem público, g , pode ser representada da seguinte forma:

$$W^J(g, y^J) = W^J(g) = (y - g) \frac{y^J}{y} + H(g) \quad (1)$$

Além do retorno associado ao consumo privado e ao bem público proposto, a utilidade de um eleitor também é influenciada pelo resultado eleitoral a partir de fatores estocásticos. A sociedade como um todo tem uma preferência por um dos partidos, que pode ser encarada como a popularidade desse partido, modelada como um processo aleatório e somente revelada no momento em que os eleitores vão votar. Esse processo é descrito por uma variável aleatória ($\tilde{\mathbf{d}}$), uniformemente distribuída no intervalo $[-1/2\mathbf{y}, 1/2\mathbf{y}]$. O parâmetro $\mathbf{y} > 0$ mede o nível de homogeneidade da sociedade, de forma que quanto maior ele for, mais homogênea é a sociedade como um todo.

A variável aleatória $\tilde{\mathbf{d}}$ pode ser interpretada como um choque de popularidade que afeta a população em sua totalidade. Assim, uma súbita crise econômica tem o potencial de predispor a sociedade contra o partido do governo e, conseqüentemente, a favor da oposição. Simetricamente, uma ameaça externa ou mesmo uma guerra tem o potencial de unir a sociedade em torno do partido do governo. Um exemplo disso é a popularidade do presidente dos Estados Unidos após os atentados terroristas ocorridos naquele país em setembro de 2001, passando de 57%, em fevereiro de 2001, para 90%, em setembro do mesmo ano, mês em que ocorreram os atentados.¹⁶

¹⁶ Ver "Poll Analyses", Seção "Gallup Poll News Service", The Gallup Organization, <http://www.gallup.com>, 24/09/2001.

Por outro lado, cada eleitor i pertencente à classe J possui um viés próprio em favor de um ou outro partido, influenciado por fatores de interesse de cada eleitor, como, por exemplo, a aparência ou até mesmo a religião dos candidatos do partido. Esse viés é modelado como um processo estocástico a partir da variável aleatória (\mathbf{s}^{iJ}), distribuída uniformemente no intervalo $[-1/2\mathbf{f}^J, 1/2\mathbf{f}^J]$. Assim, quanto maior o fator \mathbf{f}^J , mais homogênea a classe J . Neste trabalho, postula-se que \mathbf{f}^J é o mesmo para os três grupos (\mathbf{f}), tornando as três classes igualmente atrativas aos partidos do ponto de vista de sua homogeneidade e possibilitando a avaliação do *lobby* exercido por eles.

Assim, quando são considerados os aspectos estocásticos de preferência já mencionados, um eleitor i da classe J , dada a plataforma g_B anunciada pelo partido B , possui a utilidade representada por $W^J(g_B) + \mathbf{s}^{iJ} + \tilde{\mathbf{d}}$, em que $\mathbf{s}^{iJ} > 0$ e $\tilde{\mathbf{d}} > 0$ indicam um viés favorável ao partido B , enquanto aquelas variáveis negativas indicam um viés favorável ao partido A .

Para se examinar o problema dos partidos (A e B), é preciso retomar a premissa de que os eleitores farão suas escolhas e contribuirão para as campanhas eleitorais tomando como base a provisão do bem público prometida pelos partidos (g_A e g_B), bem como o viés estocástico social e individual antes mencionados. Assim, um eleitor i da classe J preferirá o partido A ao B se, dadas as plataformas g_A e g_B , for satisfeita a inequação:

$$W^J(g_A) > W^J(g_B) + \mathbf{s}^{iJ} + \tilde{\mathbf{d}} \quad (2)$$

Ressalta-se que $\mathbf{s}^{iJ} = 0$ indica que o eleitor não possui viés pessoal por nenhum dos dois partidos. Além disso, se $\mathbf{s}^{iJ} = \tilde{\mathbf{d}} = 0$, o eleitor i da classe J preocupa-se exclusivamente com a política proposta, independentemente do partido que a adote. Trata-se, no entanto, de um caso particular de realização dos choques estocásticos.

Supõe-se, ainda, que somente os grupos organizados em *lobby* podem contribuir para as campanhas eleitorais e que todos os eleitores de um grupo contribuem igualmente, de forma que o montante recebido por um partido deve levar em conta a proporção do grupo organizado (\mathbf{a}^J) na população como um todo. As expressões a seguir, para as quais se considera o fator O^J assumindo valor unitário ou nulo para denotar se um grupo é ou não

organizado, respectivamente, demonstram o total de contribuições coletadas pelos partidos A e B :

$$C_A = \sum_J O^J \mathbf{a}^J C_A^J, \quad C_B = \sum_J O^J \mathbf{a}^J C_B^J$$

Assim, o valor C_K^J corresponde à contribuição recebida dos eleitores da classe $J=R, M, P$ pelo partido $K = A, B$. Observa-se que se $O^J = 0$, a classe social J não está organizada em *lobby* e, portanto, não tem condições de contribuir para a campanha eleitoral de nenhum partido.

A popularidade dos partidos também é função dos gastos de campanha realizados, os quais, neste tópico, são financiados exclusivamente pelos grupos organizados. O que conta no cômputo da popularidade é a diferença entre os gastos aplicados pelos partidos na campanha eleitoral, de modo que a popularidade do partido B , por exemplo, passa a ser:

$$\mathbf{d} = \tilde{\mathbf{d}} + h(C_B - C_A) \quad (3)$$

em que o parâmetro h representa a efetividade dos gastos de campanha, ou seja, o quanto a diferença de gastos entre os partidos pode afetar a popularidade deles. Observa-se que se C_B é maior que C_A , o partido B ganha popularidade e, caso contrário, ele perde popularidade com os gastos de campanha.

Assim, na presença de *lobby*, o termo $\tilde{\mathbf{d}}$ na equação (2), que representa a popularidade do partido B na sociedade, passa a ser substituído pela nova medida da popularidade, \mathbf{d} , que também reflete o efeito dos gastos de campanha na decisão dos eleitores. Destarte, um eleitor i da classe J preferirá o partido A ao B se, dadas as plataformas g_A e g_B , for satisfeita a seguinte inequação:

$$W^J(g_A) > W^J(g_B) + \mathbf{s}^{iJ} + \mathbf{d}$$

Transformando a expressão acima em uma igualdade e reordenando seus termos, é possível determinar um eleitor que seja indiferente entre um partido e outro, o chamado *swing voter* ou “eleitor indiferente”, aquele para o qual a realização de \mathbf{s}^{iJ} , \mathbf{s}^J , satisfaz:

$$\mathbf{s}^J = W^J(g_A) - W^J(g_B) + h(C_A - C_B) - \tilde{\mathbf{d}} \quad (4)$$

Como o viés estocástico individual \mathbf{s}^{iJ} está uniformemente distribuído no intervalo $[-1/2\mathbf{f}, 1/2\mathbf{f}]$, pode-se estimar o número de eleitores favoráveis ao partido A (\mathbf{p}^A) calculando-se a área da distribuição entre o *swing voter* e o limite inferior daquele intervalo,

$$\text{obtendo-se } \mathbf{p}^A = \sum_J \mathbf{a}^J \left[\mathbf{s}^J + \frac{1}{2\mathbf{f}} \right] \mathbf{f} .$$

Para se estimar a chance de o partido A obter a maioria dos votos nas eleições, parte-se para o cálculo de a probabilidade de \mathbf{p}^A ser superior a meio, $p_A = \text{prob} [\mathbf{p}^A \geq 1/2]$, obtendo-se a expressão:

$$p_A = \text{prob} [\tilde{\mathbf{d}} < W(g_A) - W(g_B) + h(C_A - C_B)]$$

Desta forma, tem-se:

$$p_A = \frac{1}{2} + \mathbf{y}[W(g_A) - W(g_B) + h(C_A - C_B)] \quad (5)$$

em que $W(g_A) = \sum_J \mathbf{a}^J W^J(g_A)$ e $W(g_B) = \sum_J \mathbf{a}^J W^J(g_B)$.

Sabendo-se que as probabilidades de obtenção da maioria dos votos pelos partidos A e B somam um, a probabilidade de o partido B obter a maioria será dada por:

$$p_B = \frac{1}{2} - \mathbf{y}[W(g_A) - W(g_B) + h(C_A - C_B)] \quad (6)$$

Utilizando-se da indução retroativa, os partidos irão prever o valor das contribuições que receberão dependendo das plataformas a serem anunciadas. Tal suposição se baseia na

expectativa de que os lobistas irão maximizar a utilidade esperada por eles para saber com quanto irão contribuir.

Então, sob a ótica do lobista, soluciona-se o problema a seguir:

$$\begin{aligned} & \underset{C_A^J, C_B^J}{\text{Max}} \quad U^J \\ & \text{s.a.} \quad \begin{cases} C_A^J \geq 0 \\ C_B^J \geq 0 \end{cases} \end{aligned}$$

em que U^J é a utilidade esperada dos eleitores de um grupo J e é dada pela expressão $p_A W^J(g_A) + (1 - p_A) W^J(g_B) - \frac{1}{2} [(C_A^J)^2 + (C_B^J)^2]$, sendo que o último termo dessa soma representa o custo de se contribuir para um partido ou para outro. A forma quadrática desse custo modela o fato de que as contribuições representam não só uma transferência monetária, mas também um envolvimento pessoal dos eleitores. Vale destacar que os componentes estocásticos que alteram a utilidade dos eleitores não aparecem na expressão da utilidade esperada porque essas variáveis são reveladas depois que as decisões de contribuição são adotadas e têm valores esperados iguais a zero.

Considerando a expressão (1) para g_A e g_B , bem como a expressão (5), deriva-se a equação relativa à utilidade esperada dos eleitores em relação a C_A^J e a C_B^J , o que resulta nos seguintes valores ótimos para a contribuição privada:

$$C_A^J = \max\{0, \mathbf{y h a}^J [W^J(g_A) - W^J(g_B)]\} \quad (7)$$

$$C_B^J = -\min\{0, \mathbf{y h a}^J [W^J(g_A) - W^J(g_B)]\} \quad (8)$$

levando-se em conta que sendo U^J uma função quadrática de C_A^J e de C_B^J , não se garante que o máximo dessa função se dê em valores positivos de contribuição. Vale destacar que se C_A^J é positiva, então C_B^J é nula e vice-versa, indicando que se um eleitor contribui para um partido, não contribui para o outro.

Parte-se, então, para solucionar o problema enfrentado pelo partido A , qual seja, maximizar a probabilidade de obter a maioria dos votos e, portanto, a maioria dos assentos na Câmara:

$$\begin{aligned} & \underset{g_A}{\text{Max}} p_A(g_A, g_B) \\ \text{s.a.} & \begin{cases} 0 \leq g_A \leq y \\ g_B \text{ dado} \end{cases} \end{aligned}$$

A primeira restrição indica que o valor do bem público *per capita* não pode ultrapassar o volume médio de recursos disponíveis na economia. Já a segunda restrição reflete o fato de que os dois partidos jogam um jogo estático para o qual se busca um equilíbrio de Nash.

O partido A , ao escolher sua plataforma ótima g_A , leva em consideração um dado valor g_B para a plataforma do outro partido e a contribuição total realizada pelos grupos organizados, obtendo o seguinte:

$$p_A(g_A, g_B) = \frac{1}{2} + \mathbf{y} \left[W(g_A) - W(g_B) + \mathbf{y} h^2 \sum_J O^J (\mathbf{a}^J)^2 [W^J(g_A) - W^J(g_B)] \right] \quad (9)$$

A maximização da probabilidade p_A leva à escolha ótima do partido A :

$$g_A = g^L = (H')^{-1} \left(\frac{\hat{\mathbf{y}}}{\mathbf{y}} \right) \quad (10)$$

em que $\hat{\mathbf{y}} = \frac{\sum \mathbf{a}^J (1 + O^J \mathbf{y} h^2 \mathbf{a}^J) \mathbf{y}^J}{\sum \mathbf{a}^J (1 + O^J \mathbf{y} h^2 \mathbf{a}^J)}$ e g^L corresponde à plataforma de equilíbrio quando

o *lobby* está presente.

A maximização realizada pelo partido B resulta no mesmo valor para a proposta g_B , demonstrando uma simetria dos problemas enfrentados por ambos os partidos. Existe, pois, um equilíbrio (único) de Nash em estratégias dominantes para o jogo dado por $g_A = g_B = g^L$.

Como consequência da convergência das plataformas anunciadas pelos partidos e pelo problema de maximização dos eleitores, observa-se que, no limite, os grupos organizados adotam uma postura estratégica de não contribuir para a campanha de nenhum dos dois partidos, resultando em $C_A = C_B = 0$.¹⁷

Em um estudo em que se consideram eleitores informados e desinformados sobre a atuação do governo, Baron (1994) obteve políticas diferentes para os candidatos aos cargos políticos. Esse resultado se deveu principalmente à distinção adotada entre os eleitores, uma vez que as políticas anunciadas são tão mais divergentes quanto maior a proporção de eleitores desinformados. No presente trabalho, considera-se que todos os eleitores são informados a respeito dos partidos e votam com base nas propostas por eles anunciadas, de sorte que a convergência entre as plataformas anunciadas decorre da inexistência de eleitores desinformados.

Embora as plataformas sejam as mesmas e as contribuições nulas, há que se ressaltar que a ação de grupos de interesse pode influenciar muito na proposta dos partidos. Se, por exemplo, somente o grupo de pessoas ricas é organizado, a plataforma g^L é obtida levando em conta a renda desse grupo,¹⁸ gerando, em consequência, uma menor provisão do bem público e deixando em pior situação os outros dois grupos. No caso em que mais de um grupo é organizado em *lobby* numa sociedade, aquele que tiver maior proporção populacional (a^J) ou maior renda (y^J) influenciará mais na escolha da plataforma. Assim, pela modelagem, cria-se um incentivo aos grupos mais volumosos ou aos grupos mais ricos de se organizarem e passarem a influenciar as propostas dos partidos. No entanto, como, em geral, os grupos maiores são mais pobres, eles têm uma dificuldade natural em se organizar, podendo vir a não exercer a influência evidenciada pelo modelo.

Para determinar o efeito social do *lobby*, considera-se o resultado que se obteria caso não houvesse nenhuma forma de pressão privada. Para simular esse resultado, pode-se considerar o valor de h nulo, indicando que a campanha eleitoral não teria influência no resultado do sufrágio, desincentivando, portanto, a formação do ***lobby pré-eleitoral***. Nessas condições, a

17 Resultados semelhantes foram obtidos por Baron (1994) e por Wright (1990), sendo que esse último concluiu não haver incentivo à contribuição para financiamento de campanha quando se trata de políticas de caráter coletivo, ou seja, cujos custos e benefícios atingem todos os agentes, independente de serem financiadores de campanha ou não.

18 Com somente a maior renda influenciando (y^R), o valor de \hat{y} será maior, e como a função $(H^*)^{-1}$ é decrescente, obtém-se uma plataforma g^L menor.

solução da maximização das probabilidades de obter a maioria dos votos pelos dois partidos seria:

$$g_A = g_B = g^* = (H')^{-1}(1) \quad (11)$$

Essa plataforma é considerada socialmente ótima, uma vez que não se tem influência de nenhum grupo em especial. Assim, a diferença entre ela e a proposta dos partidos sob o *lobby* pré-eleitoral demonstraria o verdadeiro efeito social desse mecanismo, ou seja, uma plataforma g^L muito inferior a g^* (situação que sinalizaria o *lobby* da parcela mais rica da população) indicaria uma perda de bem-estar para uma sociedade com uma parcela grande de eleitores mais pobres. Isto porque, para complementar o consumo privado que eles seriam capazes de realizar, seria necessário, ao contrário do que se atinge com o *lobby* da parcela mais rica da população, uma provisão maior de bem público g .

Na seção seguinte consta a análise dessa plataforma quando há apenas financiamento público.

2.2 Contribuição exclusivamente pública

Para avaliar os efeitos desse tipo de financiamento de campanha no tocante à proposição dos partidos, faz-se uma modificação do modelo básico, introduzindo-se uma variável exógena, representativa da contribuição pública *per capita*. Mantém-se quase o mesmo jogo descrito anteriormente, com a modificação de que os eleitores organizados não mais repassarão diretamente as contribuições que julgarem ótimas. Em vez disso, o repasse de um valor fixo e de conhecimento prévio de ambos os partidos se dará por meio do governo, o que faz com que os partidos não possam recorrer a contribuições privadas para maximizar a probabilidade de obter a maioria dos votos.

Nesse caso, o financiamento da campanha seria garantido pela mesma arrecadação de impostos já estabelecida no modelo básico. A restrição orçamentária do governo, sem qualquer possibilidade de desvio, seria $t y = g + c$, em que y é a renda média da população, g é o gasto *per capita* do governo na provisão do bem público e c é a contribuição *per capita* para as campanhas eleitorais.

Assim, a utilidade dos eleitores de cada um dos grupos já definidos $J = R, M, P$ associada à provisão do bem público g , poderia ser representada da seguinte forma:

$$W^J(g, y^J) = W^J(g) = (y - g - c) \frac{y^J}{y} + H(g) \quad (12)$$

Considera-se nessa modelagem que cada partido recebe uma proporção da contribuição *per capita* referente à representatividade do seu partido na Casa Legislativa.¹⁹ Assim, $C_A = \mathbf{b}_A c$, $C_B = \mathbf{b}_B c$, em que C_A e C_B são as contribuições públicas para as campanhas dos partidos A e B , respectivamente, \mathbf{b}_A e \mathbf{b}_B representam as respectivas proporções na Casa Legislativa no período anterior à eleição, sendo que $\mathbf{b}_A + \mathbf{b}_B = 1$.

Também são consideradas as variáveis estocásticas descritas anteriormente. A diferença que se introduz é que, como não se permite a contribuição direta dos eleitores, a popularidade dos partidos será influenciada exclusivamente pelos recursos oriundos do governo. Apesar disso, a expressão da popularidade contida na equação (3) continua válida, porque independe da forma como são repassadas as contribuições. Logo, a definição do **eleitor indiferente** não se altera (4), assim como se mantém as mesmas as expressões das probabilidades de os partidos obterem a maioria dos votos nas eleições, dadas por (5) e (6).

Os partidos, sabendo o montante das contribuições a eles destinado, e assumindo como dada a plataforma do partido opositor, irão maximizar as respectivas probabilidades de obter a maioria dos votos nas eleições. Desta forma, o partido A , por exemplo, irá solucionar o seguinte problema:

$$\begin{aligned} & \underset{g_A}{\text{Max}} p_A(g_A, g_B) \\ \text{s.a. } & \begin{cases} 0 \leq g_A \leq y - c \\ g_B \text{ dado} \end{cases} \end{aligned}$$

em que a primeira restrição indica que a máxima provisão do bem público *per capita* agora é $y - c$, que é, portanto, menor que y .

Substituindo a expressão (12), para as plataformas g_A e g_B , em (5), tem-se:

¹⁹ Vide discussão na Introdução.

$$p_A = \frac{1}{2} + y \sum_J \mathbf{a}^J \left[(y - g_A - c) \frac{y^J}{y} + H(g_A) \right] - y \sum_J \mathbf{a}^J \left[(y - g_B - c) \frac{y^J}{y} + H(g_B) \right] + y h(\mathbf{b}_A c - \mathbf{b}_B c) \quad (13)$$

A condição de primeira ordem correspondente é dada por:

$$\frac{\partial p_A}{\partial g_A} = y \sum_J \mathbf{a}^J \left(-\frac{y^J}{y} + H'(g_A) \right) = 0 \Leftrightarrow g_A = g^* = (H')^{-1}(1)$$

Da mesma forma que no modelo básico, o partido *B* irá fazer a mesma escolha a partir da maximização de sua probabilidade de obter a maioria dos votos nas eleições. Assim, o equilíbrio será, analogamente, $g_A = g_B = g^*$.

Como nessa análise não se considera qualquer influência dos grupos de interesse, obtém-se a mesma plataforma socialmente ótima, g^* , característica da ausência de *lobby* (vide (11)), indicando que a contribuição exclusivamente pública poderia promover uma melhoria de bem-estar social caso se conseguisse coibir por completo as contribuições feitas diretamente pelo eleitorado.

Considerando as dificuldades inerentes ao controle da ocorrência de contribuição privada não declarada,²⁰ inseriu-se uma nova modificação na modelagem básica para associar as contribuições pública e privada, o que será abordado no tópico subsequente.

2.3 Contribuições pública e privada

No contexto em que se associem as contribuições públicas e privadas, o jogo entre partidos e eleitores volta a considerar o momento em que os eleitores decidem sobre o quanto e para qual partido irão contribuir. Assim, no momento em que as contribuições são repassadas, consideram-se tanto as contribuições destinadas pelo governo quanto aquelas estabelecidas pelos grupos de interesse reunidos em *lobby*, o que retoma a necessidade de previsão, pelos partidos, do comportamento do eleitorado.

Os eleitores de cada grupo enfrentarão o mesmo problema de maximização descrito no modelo básico, qual seja:

²⁰ Vide discussão na Introdução.

$$\begin{aligned} & \underset{c^i}{\text{Max}} \quad c^i + H(g) \\ & \text{s.a.} \quad c^i \leq (1-t)y^J \end{aligned}$$

Sabendo-se que a restrição orçamentária do governo é dada pela restrição do modelo com contribuição pública ($t y = g + c$), a utilidade de eleitores de um mesmo grupo também será dada pela expressão (12).

Levando em conta a contribuição de grupos que se organizam em *lobby*, já detalhada no modelo básico, bem como a contribuição distribuída pelo governo com base na proporção dos partidos na Casa Legislativa apresentada no modelo com contribuição pública, o total de recursos para os gastos com campanha que os partidos *A* e *B* receberão será dado pelas seguintes expressões:

$$C_A = \mathbf{b}_A c + \mathbf{I} \sum_J O^J \mathbf{a}^J C_A^J \quad (14)$$

$$C_B = \mathbf{b}_B c + \mathbf{I} \sum_J O^J \mathbf{a}^J C_B^J \quad (15)$$

As expressões acima podem ser vistas como uma composição daquelas consideradas no caso de financiamento de campanha exclusivamente público (primeiro termo à direita da igualdade) e financiamento por meio de contribuições privadas (segundo termo após a igualdade). A novidade introduzida nessa composição é o parâmetro $\mathbf{I} \in (0,1]$. Esse parâmetro tem por objetivo modelar a possibilidade de a contribuição privada se tornar ilegal, conforme proposto em alguns dos projetos de lei atualmente em tramitação no Congresso. De fato, se a contribuição privada for aceita, como é o caso atualmente, toma-se o valor $\mathbf{I} = 1$, de forma que cada real de contribuição privada se traduz em um real adicional de gastos de campanha. No entanto, se a contribuição privada for proibida, então os órgãos públicos responsáveis terão por missão acompanhar os gastos de campanha com vistas a determinar se houve contribuição privada; se uma tal contribuição for detectada, o recurso será então confiscado do partido que o recebeu. O parâmetro \mathbf{I} expressa a capacidade desses órgãos de detectar contribuições ilegais: quanto menor for o valor de \mathbf{I} , mais eficiente será o órgão de controle.²¹

²¹ O parâmetro $1-\mathbf{I}$ pode ser visto como a probabilidade de sucesso dos órgãos de controle em detectar contribuições ilegais. A hipótese $\mathbf{I}>0$ reflete o fato de que, por mais eficiente que sejam os órgãos de controle, não se consegue garantir que qualquer contribuição ilegal será detectada.

A popularidade dos partidos volta a ser influenciada pelos recursos diretamente repassados a eles, bem como pelas contribuições do governo, continuando válida a expressão contida na equação (3). Também não se alteram a definição do **eleitor indiferente** (4) e as expressões das probabilidades de os partidos obterem a maioria dos votos nas eleições, dadas por (5) e (6).

Para se conhecer as plataformas anunciadas pelos partidos, novamente se utiliza o princípio da indução retroativa, solucionando-se inicialmente o problema enfrentado pelos lobistas, para depois se obter a melhor proposta dos partidos diante do valor total da contribuição que receberão. Soluciona-se o problema dos eleitores apresentado no modelo básico, sabendo-se que a utilidade de um eleitor de um grupo é aquela expressa por (12), dados g_A e g_B , a probabilidade é a indicada pela equação (5), e a utilidade esperada dos lobistas é dada por

$p_A W^J(g_A) + (1 - p_A) W^J(g_B) - \frac{1}{2} [(C_A^J)^2 + (C_B^J)^2]$. Como a contribuição *per capita* repassada pelo governo (c) é exógena e não depende da contribuição privada que os eleitores organizados venham a realizar, a maximização da utilidade esperada leva aos mesmos valores para as contribuições privadas expressos pelas equações (7) e (8).

Desta forma, as contribuições que os partidos receberão serão:

$$C_A = \mathbf{b}_{AC} + \mathbf{I} \max \left\{ 0; \mathbf{y} h \sum_J O^J (\mathbf{a}^J)^2 [W^J(g_A) - W^J(g_B)] \right\} \quad (16)$$

$$C_B = \mathbf{b}_{BC} - \mathbf{I} \min \left\{ 0; \mathbf{y} h \sum_J O^J (\mathbf{a}^J)^2 [W^J(g_A) - W^J(g_B)] \right\} \quad (17)$$

Parte-se, então, para solucionar o problema enfrentado pelos partidos nos moldes do problema definido no modelo com contribuição pública, uma vez que nele se considera a contribuição *per capita* (c). O partido A , ao escolher sua plataforma ótima g_A , leva em conta um dado valor g_B para a plataforma do partido oposto e as contribuições dadas por (16) e (17), maximizando a seguinte expressão:

$$p_A = \frac{1}{2} + \mathbf{y} \left[W(g_A) - W(g_B) + \mathbf{I} \mathbf{y} h^2 \sum_J O^J (\mathbf{a}^J)^2 [W^J(g_A) - W^J(g_B)] + h \mathbf{b}_{AC} - h \mathbf{b}_{BC} \right] \quad (18)$$

Da condição de primeira ordem desse problema deriva-se a escolha ótima do partido A :

$$g_A = g^L = (H')^{-1} \left(\frac{\hat{y}}{y} \right)$$

$$\text{em que } \hat{y} = \frac{\sum \mathbf{a}^J (1 + O^J \mathbf{1} y h^2 \mathbf{a}^J) y^J}{\sum \mathbf{a}^J (1 + O^J \mathbf{1} y h^2 \mathbf{a}^J)}.$$

Pela simetria do problema que os partidos enfrentam, também o partido B escolherá a plataforma g^L .

Nesse caso, a influência dos grupos de *lobby* volta a se manifestar por meio da mudança na política proposta pelos partidos, indicando uma escolha subótima de política e prejudicando o bem-estar social. Enquanto o financiamento público oneraria toda a sociedade, obrigando os eleitores a contribuir igualmente para as campanhas eleitorais, as contribuições privadas dos grupos de *lobby* organizados não se concretizariam porque ambos os partidos escolheriam as mesmas plataformas. Apesar disso, os lobistas seriam favorecidos, configurando uma situação ainda mais injusta, do ponto de vista do bem-estar social, quando comparada àquela em que se verificam apenas contribuições privadas. Observe, no entanto, que a proibição de contribuições tende a reduzir o viés em favor dos grupos organizados, sendo essa redução tanto maior quanto maior for a eficiência dos órgãos de controle ($1-I$).

Resta saber, por outro lado, o efeito que o financiamento público, conjugado ou não ao privado, tem sobre competição entre os partidos, o que será o alvo da análise constante da seção seguinte.

3 Da proporção dos partidos

Conforme apresentado na introdução deste trabalho, uma das preocupações dos parlamentares acerca da lei de financiamento de campanha eleitoral concentra-se na igualdade de condições entre partidos numa disputa. Há senadores que defendem o financiamento público exclusivo como uma forma de homogeneizar gastos²² e com isso tornar as eleições mais igualitárias. No entanto, dentre os defensores da proposta de lei do Senado Federal, não existe um consenso quanto ao critério atual de repartição dessa contribuição, pois alguns

²² Ver citação 10.

parlamentares argumentam que o financiamento exclusivamente público será um fator de desigualdade,²³ na medida em que partidos mais bem representados na Casa Legislativa receberiam mais recursos, sem que se possibilitasse aos partidos menores a compensação por meio de doações privadas. Nesse sentido, a partir dos resultados obtidos nos modelos apresentados na seção anterior, parte-se para a verificação dos efeitos que a contribuição pública provoca sobre as proporções dos partidos, dada a forma de distribuição dos recursos públicos sugerida no projeto. Portanto, este trabalho analisa a representação dos partidos no Legislativo como uma medida (*ex post*) do nível (*ex ante*) de competição eleitoral.

As probabilidades de os partidos publicamente financiados obterem a maioria dos votos nas eleições (expressões (13) e (18)) são função da contribuição *per capita c*, representando, em termos estáticos, que o valor da contribuição pública afeta diretamente as chances dos partidos na disputa.²⁴ Isto sugere que, ao longo do tempo, também a representatividade dos partidos no Congresso possa ser afetada, motivando uma análise dinâmica no tocante àquelas chances.

Dessa forma, modelou-se um jogo dinâmico que consiste de repetições infinitas do jogo estático estabelecido entre partidos e eleitores. Iniciando no fim do período $t=0$, os partidos anunciam suas plataformas e recebem seus fundos de campanha (privado e/ou público), os eleitores, organizados ou não, fazem suas escolhas em uma eleição proporcional e, em $t=1$, a Câmara é formada. Assim, a representação de cada um dos partidos no Legislativo²⁵ em $t=1$ é a proporção de votos recebidos pelos partidos no fim do período $t=0$. A mesma situação estratégica se repete ao final dos períodos $t=1, 2$ etc. É importante notar que, nesse contexto, o voto acaba tendo dois efeitos. Primeiramente, por meio dele, que se supõe ser sincero, define-se qual será o partido majoritário (que define a política a ser implantada pelo governo), como já vem sendo apresentado no trabalho. O outro efeito importante é a definição exata da proporção dos partidos na Casa Legislativa a cada período eleitoral.

23 Ver Diário do Senado Federal de 26/04/2001, p. 7230: “*Parece-me um pouco injusto que o dinheiro seja distribuído na proporção da representação de cada Partido no Congresso Nacional. Ora, Partidos como o PMDB ou o PFL teriam uma quantidade de dinheiro infinitamente maior do que o PT, o PSDB ou o PDT. Haveria um nível de desigualdade muito grande.*” (Senador Ademir Andrade)

24 Essa preocupação com a influência do financiamento público sobre as chances de os candidatos vencerem as eleições foi também alvo de estudo do Baron (1994), que obteve uma relação direta entre esses elementos: o aumento do financiamento implicava aumento na probabilidade de vencer as eleições independentemente da proporção de eleitores informados e desinformados.

25 Destaca-se, novamente, que o foco dessa análise é a composição da Câmara dos Deputados.

3.1 Representação dos partidos no legislativo

Proposição:

Num sistema de eleição proporcional, no qual a representação de cada partido na Casa Legislativa corresponde ao percentual do total de votos recebidos pelo partido numa eleição geral com um único distrito eleitoral, a proporção esperada de parlamentares eleitos pelo partido A , $E[\beta_A]$, corresponde à probabilidade p_A de o partido obter a maioria dos votos nas eleições somada a um fator que considera os aspectos estocásticos de preferência social e individual.

Demonstração:

(i) Proporção dos Votos. Seja a quantidade de votos que o partido A recebe, definida em 2.1 e transcrita a seguir:

$$\mathbf{p}^A = \sum_J \mathbf{a}^J \left[\mathbf{s}^J + \frac{1}{2\mathbf{f}} \right] \mathbf{f} \quad (19)$$

Seja a expressão característica do eleitor indiferente, dada por:

$$\mathbf{s}^J = W^J(g_A) - W^J(g_B) + h(C_A - C_B) - \tilde{\mathbf{d}} \quad (20)$$

Reordenando a expressão (20) para depois substituir na expressão (19), obtém-se

$\mathbf{p}^A = \frac{1}{2} + \sum_J \mathbf{a}^J \mathbf{f} (\mathbf{k}^J - \tilde{\mathbf{d}})$, em que $\mathbf{k}^J = W^J(g_A) - W^J(g_B) + h(C_A - C_B)$. Considerando

$\mathbf{k} = \sum_J \mathbf{a}^J \mathbf{f} \mathbf{k}^J$, a expressão do número de votos do partido A se reduz a $\mathbf{p}^A = \frac{1}{2} + \mathbf{k} - \tilde{\mathbf{d}} \mathbf{f}$.

Assim, o percentual esperado de votos é:

$$E[\mathbf{p}^A] = \frac{1}{2} + \mathbf{k} - \mathbf{f} E[\tilde{\mathbf{d}}] \Leftrightarrow E[\mathbf{p}^A] = \frac{1}{2} + \mathbf{k} \quad (21)$$

em que $E[\tilde{\mathbf{d}}] = 0$, uma vez que a variável aleatória $\tilde{\mathbf{d}}$ é uniformemente distribuída no intervalo $[-1/2\mathbf{y}; 1/2\mathbf{y}]$.

(ii) Representação Esperada. Em se tratando de uma eleição proporcional, pode-se identificar o porcentual esperado de votos com o valor esperado da sua conseqüente representação

na Câmara. Assim, $E[\mathbf{p}^A] = E[\mathbf{b}_A] = \frac{1}{2} + \mathbf{k}$.

(iii) Probabilidade de ser majoritário. Já a probabilidade de o partido A ser majoritário, dada por

$p_A = \text{prob}[\mathbf{p}^A \geq 1/2]$, pode ser expressa por $p_A = \text{prob}[\frac{1}{2} + \mathbf{k} - \tilde{\mathbf{d}}\mathbf{f} \geq \frac{1}{2}] = \text{prob}[\tilde{\mathbf{d}} \leq \frac{\mathbf{k}}{\mathbf{f}}]$

Desta forma, obtém-se que:

$$p_A = \frac{1}{2} + \mathbf{k} \frac{\mathbf{y}}{\mathbf{f}} \quad (22)$$

Considerando as equações (21) e (22), obtém-se $E[\mathbf{p}^A] = E[\mathbf{b}_A] = p_A + \mathbf{k}(1 - \frac{\mathbf{y}}{\mathbf{f}})$, o que conclui a demonstração.

Por simetria, observa-se um resultado análogo para o partido B . Para simplificar a notação, no que se segue, identifica-se \mathbf{b}_A com o seu valor esperado $E[\mathbf{b}_A]$ e se utiliza o supra-índice $t = 0, 1, \dots$, como correspondente aos períodos eleitorais. O jogo se inicia no final do período $t=0$, quando a representação do partido na Câmara é \mathbf{b}_A^0 . As eleições ocorrem e no período $t=1$ a representação do partido A é dada por \mathbf{b}_A^1 , e assim por diante. Da mesma forma, para $t > 1$, p_A^t denotará a probabilidade de o partido A obter a maioria dos votos nas eleições ocorridas no período $t-1$. Portanto, pode-se escrever: $\mathbf{b}_A^t = p_A^t + \mathbf{k}(1 - \mathbf{y}/\mathbf{f})$.

3.2 Financiamento exclusivamente privado

Conforme apresentado em 2.1, as probabilidades de os partidos A e B obterem a maioria dos votos na disputa eleitoral são dadas pelas expressões (5) e (6), transcritas a seguir:

$$p_A = \frac{1}{2} + \mathcal{Y}[W(g_A) - W(g_B) + h(C_A - C_B)], \quad p_B = \frac{1}{2} - \mathcal{Y}[W(g_A) - W(g_B) + h(C_A - C_B)]$$

Na solução dos problemas dos eleitores e dos partidos referentes ao modelo básico obteve-se que as plataformas de ambos os partidos são idênticas ($g_A = g_B$) e que, por isso, os eleitores decidem não contribuir para a campanha ($C_A = C_B = 0$). Esses resultados indicam que as probabilidades acima expressas se reduzem a $p_A = p_B = \frac{1}{2}$. Assim, considerando a possibilidade de se ter a contribuição privada, os partidos têm iguais chances de obter a maioria dos votos nas eleições em equilíbrio quando inexistente contribuição pública para o financiamento de campanha:

$$p_A^t = p_B^t = \frac{1}{2} \quad \text{para } \forall t = 1, \dots, n$$

Mas $k^J=0$, $J=P, M, R$ (vide demonstração da proposição). Logo, $\mathbf{b}'_A = \mathbf{b}'_B = p'_A = p'_B$, o que indica uma tendência igualitária nas proporções dos partidos quando existe a expectativa de contribuição privada sem a adição da contribuição pública. Há que se ressaltar a possibilidade de haver desvios desse resultado em algum período, mas, na média, as proporções serão as mesmas. Além disso, é importante observar que o resultado obtido se refere apenas ao fato de a representação na Casa Legislativa ser mais igualitária, não alterando, porém, o efeito do poder econômico na política a ser implementada, conforme discutido na seção anterior.

3.3 Efeito do financiamento público

Para os modelos que levam em conta a contribuição pública, a convergência entre as plataformas dos partidos ($g_A = g_B$), bem como a nulidade da contribuição privada, mesmo quando se admite a sua presença, tornam iguais as expressões (13) e (18), que se reduzem a:

$$p_A^t = \frac{1}{2} + \mathcal{Y}h(C_A^{t-1} - C_B^{t-1}) \quad (23)$$

em que $C_A^{t-1} = \mathbf{b}_A^{t-1}c$ e $C_B^{t-1} = \mathbf{b}_B^{t-1}c$, ou seja, a contribuição total para o financiamento das campanhas no período $t-1$ determinará a probabilidade de o partido A obter a maioria dos votos no período t , p_A^t , que, por sua vez, afetará a representação esperada do partido no Legislativo também no período t , \mathbf{b}_A^t , de acordo com a proposição.

Levando em conta a relação entre p_A e \mathbf{b}_A , pode-se fazer uma análise dinâmica, em que $t=1$ corresponde ao primeiro período do jogo e \mathbf{b}_A^0 à proporção do partido A na Câmara no início desse período. Assim, a expressão (23) torna-se $\mathbf{b}_A^t = p_A^t + \mathbf{k}(1 - \frac{\mathbf{y}}{\mathbf{f}}) = \frac{1}{2} + \mathbf{f}hc(\mathbf{b}_A^{t-1} - \mathbf{b}_B^{t-1})$, em que \mathbf{b}_A^{t-1} e \mathbf{b}_B^{t-1} são as proporções dos partidos verificadas nas últimas eleições, p_A^t é a probabilidade de o partido A obter a maioria dos votos eleições do período t , e \mathbf{b}_A^t é o porcentual esperado de votos do partido A , que se transforma na proporção que esse partido obtém nas eleições do período t .

Considerando que as proporções dos partidos somam um, pode-se simplificar a expressão anterior para: $\mathbf{b}_A^t - \frac{1}{2} = 2\mathbf{f}hc(\mathbf{b}_A^{t-1} - \frac{1}{2})$.

Por indução retroativa, tem-se:

$$\mathbf{b}_A^t - \frac{1}{2} = (2\mathbf{f}hc)^t (\mathbf{b}_A^0 - \frac{1}{2}) \quad (24)$$

Desta forma, sendo fixos e positivos os valores de \mathbf{e} e h , pode-se analisar a tendência da proporção do partido para diferentes valores da contribuição pública *per capita* c . Três casos podem ser analisados a partir da expressão (24), são eles: $c < 1/2\mathbf{f}h$; $c > 1/2\mathbf{f}h$; e $c = 1/2\mathbf{f}h$.

Caso 1: $c < 1/2fh$. Quando c é muito pequeno, a expressão $2fhc$ é inferior a um, obtendo-se que $\lim_{t \rightarrow \infty} (2fhc)^t \left(\mathbf{b}_A^0 - \frac{1}{2} \right) = 0$, de forma que $\mathbf{b}_A^t \rightarrow \frac{1}{2}$, indicando que, no longo prazo, as representações esperadas dos partidos no Legislativo tendem a igualar-se.

Nesse caso, não se verifica uma alteração do resultado que já se obtém de imediato por meio do financiamento exclusivamente privado, qual seja, o de uma disputa eleitoral mais igualitária. A diferença que a contribuição pública introduz é que a referida igualdade de condições nas eleições só ocorreria por meio de um processo mais longo e mais custoso para a sociedade como um todo, já que se reduz a quantidade de recursos disponível para o consumo privado dos eleitores do valor da contribuição pública (vide (12)). Assim, quando a contribuição pública é reduzida, a competição eleitoral se mantém, a despeito do financiamento público.

Caso 2: $c = 1/2fh$. Se $c = 1/2fh$, então $2fhc = 1$, e se verifica, pela expressão (24), que a proporção \mathbf{b}_A^t se igualará imediatamente à proporção \mathbf{b}_A^{t-1} , que, por sua vez, igualar-se-á a \mathbf{b}_A^0 . Assim, $\mathbf{b}_A^t = \mathbf{b}_A^0$ para todo t , demonstrando que será mantido o *statu quo* original, ou seja, se a proporção inicial dos partidos é desigual, isso permanecerá ao longo dos anos.

Caso 3: $c > 1/2fh$. Para c suficientemente grande, o termo $(2fhc)$ é maior que um e a expressão $(2fhc)$ cresce explosivamente. Assim, se $\mathbf{b}_A^0 > 1/2$, então o termo $\mathbf{b}_A^t - 1/2 = (2fhc)^t (\mathbf{b}_A^0 - 1/2)$ cresce com t até atingir o seu limite máximo, correspondendo a $\mathbf{b}_A^t = 1$. Por outro lado, se $\mathbf{b}_A^0 < 1/2$, \mathbf{b}_A^t decresce com t até atingir o seu menor valor, $\mathbf{b}_A^t = 0$. Nesse caso, o partido de maior representação na Câmara no período inicial ($t=0$) torna-se o partido dominante e o partido menor desaparecerá no longo prazo. A dominância do maior partido se dará tanto mais rapidamente quanto maior for sua representação inicial.

Assim, sob a condição $c > 1/2fh$, ou seja, se o valor *per capita* da contribuição pública for suficientemente elevado, o financiamento público de campanha imprimiria um caráter extremamente desigual ao processo eleitoral, que convergiria, no longo prazo, para um sistema com um único partido ou bloco partidário controlando a Câmara.

Todas essas situações sinalizam para a importância do montante exato da contribuição *per capita* c sobre as probabilidades de os partidos obterem a maioria dos votos nas eleições. Um baixo valor de contribuição pública tem efeito pouco significativo, já que se atinge, a longo prazo, a mesma convergência observada quando se tem somente contribuição privada. À medida que o valor de c aumenta, a convergência para um sistema de competição mais igualitário se torna cada vez mais lenta, sendo esse um efeito contrário ao que se pretendia ao tornar o financiamento público como a única fonte de recursos para as campanhas eleitorais.

Esse resultado é, aparentemente, oposto ao obtido por Baron (1994), que sugere uma melhoria nas condições de competição entre os partidos com o financiamento público de campanhas eleitorais. No entanto, diferentemente do considerado na modelagem apresentada, Baron supôs que os recursos públicos seriam igualmente distribuídos entre os partidos. Pode-se mostrar que, adotando-se a hipótese de distribuição igualitária de financiamento público e na inexistência de financiamento privado, resultado semelhante pode ser obtido a partir da modelagem deste trabalho, demonstrando ser importante o papel do mecanismo **específico** de distribuição de recursos públicos entre os partidos.²⁶

4 O caso do Brasil

Aplicar ao caso brasileiro os resultados da modelagem desenvolvida não é tarefa trivial, uma vez que é extremamente complexa a estrutura eleitoral do País. Por exemplo, enquanto o Poder Executivo tem seus representantes eleitos por meio do sistema majoritário de votação em dois turnos,²⁷ os membros do Poder Legislativo, composto na esfera federal por duas Casas - Senado e Câmara dos Deputados -, submetem-se tanto ao sistema majoritário em apenas um turno (Senado) quanto ao proporcional de lista aberta (Câmara). Além disso, a disputa eleitoral pode ocorrer entre um número ilimitado de partidos, aos quais os candidatos devem estar obrigatoriamente vinculados, muito embora a obtenção dos recursos para financiar as campanhas eleitorais seja encargo dos respectivos candidatos, de uma forma bastante individualizada.

26 A análise é extremamente simples e é portanto omitida do texto. Os cálculos poderão ser obtidos dos autores.

27 Nesse sistema, a votação se dá em duas oportunidades. Na primeira, definem-se os dois candidatos mais votados para disputarem o segundo turno, elegendo-se aquele que obtiver a maioria dos votos nessa etapa. Há que se ressaltar que os prefeitos de municípios com um número menor de habitantes são eleitos em apenas um turno.

O regime eleitoral analisado no problema mais se assemelha àquele vigente nas eleições para a Câmara dos Deputados. No entanto, mesmo para essas eleições o regime atual não reflete integralmente a proporcionalidade em cada Estado, uma vez que existe um número mínimo de 8 deputados e um número máximo de 70 deputados por Estado, independentemente de sua população. Nesse caso, Estados de baixa população, como o Amapá, tendem a ser super-representados, enquanto Estados de elevada população, como São Paulo, tendem a ser sub-representados no sistema proporcional atual.

A existência de mais de dois partidos introduz uma grande instabilidade na análise política e constitui uma limitação que surge em grande parte dos modelos de teoria política.²⁸ De fato, um número maior de partidos pode levar à inexistência de solução (os equilíbrios de Nash encontrados neste estudo), tornando o jogo inconclusivo. Uma forma de lidar com esse problema é considerar que apesar de existir grande número de partidos, estes tendem a se dividir em dois grandes blocos (“esquerda” e “direita”), que terminam se consolidando em coalizões políticas. Nesse caso, o modelo com dois partidos seria uma simplificação para essa realidade mais rica.

A distinção entre candidatos e partidos, que não é feita no modelo atual, pode introduzir questões de incentivos novas e complexas. Quando um candidato é o principal responsável pela arrecadação de recursos e gastos em sua campanha, ele depende menos do partido, o que pode afetar sua posição futura no Legislativo, por exemplo. Do ponto de vista dos financiadores de campanha, por exemplo, isso introduz uma nova questão estratégica: dois candidatos de um mesmo partido podem não ser equivalentes dependendo da capacidade de cada um deles de influenciar colegas no Legislativo. Para uma discussão mais detalhada dos efeitos do sistema de contabilidade eleitoral brasileiro sobre as campanhas vide Samuels (2000) e Samuels (2001).

A despeito disso, e com o intuito de minimizar as divergências entre a realidade eleitoral e a modelagem desenvolvida, optou-se por centralizar a análise às eleições no âmbito da Câmara dos Deputados, que engloba 513 dos 594 membros do Congresso Nacional. Por outro lado, para reproduzir o sistema vigente, considerou-se a distribuição dos recursos públicos coincidente com a lei atual e com o projeto de lei (proporcional à representação dos partidos na Câmara), podendo-se fazer a análise estática (de bem-estar dos eleitores) e a dinâmica (da proporção dos partidos) a partir da aprovação da proposta de lei do Senado, ocasião em que se teria as proporções iniciais dos partidos na Câmara, relativas ao período imediatamente anterior à promulgação dessa lei.

²⁸ Vide, a esse respeito, Osborne (1995).

Mesmo diante das divergências e semelhanças apontadas, alguns resultados gerais podem ser enumerados. Em termos de bem-estar, as conclusões do modelo sinalizam a necessidade de se criar mecanismos que assegurem o bem-estar dos eleitores, desempenhando bem esse papel a instituição do financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais. Porém, como se viu na seção 2, não sendo possível coibir ou minimizar o “caixa dois” das campanhas, a conjunção de financiamentos (público e privado) reduz o bem-estar social pela presença do *lobby* e pela diminuição da renda disponível para o consumo. Isso indica que a mudança legal em questão não seria, por si só, capaz de promover uma melhoria de bem-estar social, sendo necessário todo um aprimoramento dos procedimentos de controle dos atos eleitorais praticados.

Nesse sentido, uma outra crítica também é pertinente. Como a proposta de lei estaria proibindo as doações privadas apenas nos anos eleitorais, nada impediria que os grupos organizados em *lobby* fizessem suas doações no ano anterior ao sufrágio, de forma que a influência desses grupos continuaria sendo plenamente verificada na definição das plataformas eleitorais, enquanto se estaria utilizando vinte vezes mais recursos públicos no financiamento das campanhas (passando de R\$ 0,35 para R\$ 7,00 por eleitor cadastrado).

Finalmente, deve-se notar que ao proibir o financiamento privado de campanhas, a prestação de contas de campanhas eleitorais, obrigatória no Brasil, tornar-se-á um mero exercício de contabilidade, no qual já se sabe o valor total: o volume de recursos públicos destinados a cada partido. Portanto, perde-se uma riquíssima fonte de informação sobre *lobby* pré-eleitoral, ou seja, sobre que financiadores privados financiam que candidatos ou partidos, sobre o custo total das campanhas eleitorais etc. O Brasil dispõe de uma das legislações mais avançadas na atualidade sobre prestação de contas de campanhas eleitorais que já propiciou estudos acadêmicos bastante detalhados e cuidadosos sobre o processo eleitoral brasileiro, como pode ser visto nos trabalhos de David Samuels (2000 e 2001). Toda essa rica fonte de dados seria perdida com a nova legislação que está sendo considerada.

Quanto ao efeito sobre a igualdade de competição entre os partidos, a análise dinâmica da proporção dos partidos a partir de diferentes valores de c , uma vez que esse é o fator que o Projeto de Lei do Senado quer alterar, pode levar a uma competição eleitoral mais desigual. Esse resultado, apesar das diversas simplificações consideradas, é bastante intuitivo, uma vez que a proibição de financiamento privado limitaria os partidos a apenas os recursos públicos, cuja distribuição já estaria enviesada no sentido dos partidos ou coligações mais representativos.

Essa consequência é no mínimo contrária àquela esperada por alguns parlamentares. Porém, o efeito relativo à dominância de um partido ou bloco partidário precisa ser melhor estudado

antes de se considerá-lo indesejável. Levando-se em conta que os partidos tendem, fortemente, a estabelecer plataformas convergentes, não se espera grandes perdas de bem-estar nesse cenário de dominância por um único partido. Ademais, outras vantagens podem ser enumeradas quando o contexto sob análise é o Brasil, pois se poderia gerar um incentivo à consolidação de ideologia partidária como contraponto ao financiamento desigual dos partidos. Nesse caso, cada partido tentaria diferenciar-se do outro por uma característica ideológica própria que poderia compensar a desigualdade no financiamento público. Finalmente, uma maioria sólida no Congresso tenderia a reduzir os custos de formação de uma coalizão majoritária na Casa Legislativa, conforme discutido em Alston e Muller (2001).²⁹ Dessa forma, pode-se dizer que, neste ponto, seria necessária uma análise mais acurada para se concluir sobre as conseqüências do financiamento público em patamares mais elevados no Brasil. No entanto, os autores chamam a atenção para os possíveis riscos institucionais associados a uma democracia ainda jovem em que um partido torna-se consistentemente preponderante no Legislativo.

Há que se ressaltar também que a dominância de um partido no longo prazo é uma característica independente da possibilidade de se ter contribuição privada. Esse comentário se faz pertinente quando se considera que a mudança legal que se propõe está baseada na vedação da contribuição privada, bem como na ampliação do valor da contribuição pública, pois a alteração pode tornar mais desigual a disputa eleitoral mesmo que não sejam permitidas contribuições privadas. Assim, pode-se dizer que a lei proposta, do ponto de vista das proporções dos partidos, poderá determinar um processo eleitoral muito menos igualitário do que aquele que se observa sob a égide da legislação atual, em que se tem as campanhas eleitorais financiadas por contribuições privadas e públicas, sendo bem menor o valor *per capita* correspondente a essa última.

Por fim, deve-se comentar a aplicabilidade do estudo às eleições para o Executivo. Enfocando apenas a análise estática de bem-estar, pode-se dizer que o modelo desenvolvido é também cabível à eleição para cargos executivos, situação em que as plataformas anunciadas pelos candidatos seriam estrategicamente escolhidas para ampliar a probabilidade de eles serem eleitos. Nesse caso, a ênfase do estudo se concentraria na primeira parte do modelo e se relegaria a um papel secundário a representação partidária no Legislativo. Como existe uma certa flexibilidade na execução dos orçamentos aprovados pelo Legislativo, principalmente quando se limita o escopo das políticas a esferas não-federais como Estados e municípios, é

²⁹ Os autores agradecem a um parecerista anônimo por ressaltar essas duas conseqüências de um sistema político que leva a uma maioria parlamentar estável.

razoável que se espere um comportamento estratégico dos políticos, os quais poderiam favorecer grupos de interesse locais para ampliar as chances de eleição, apesar de alguma restrição imposta pelo controle Legislativo.

5 Conclusões

A preocupação com a influência do poder econômico nas decisões políticas e a conseqüente discussão sobre o financiamento de campanha sugeriram a construção dos modelos formais constantes desse trabalho. Objetivou-se, principalmente, a análise dos efeitos das diferentes opções de financiamento de campanhas eleitorais: exclusivamente privado, exclusivamente público, ou público e privado. Os resultados obtidos referem-se a duas questões básicas, relativas à influência do tipo de financiamento sobre as **plataformas** prometidas pelos partidos e sobre a **igualdade** de condições nas competições eleitorais.

Os modelos indicam que o financiamento exclusivamente público de campanhas possibilita que os partidos se comprometam com a adoção de plataformas socialmente ótimas, enquanto no caso de contribuições exclusivamente privadas há um viés no sentido de serem adotadas políticas subótimas por meio da influência dos grupos de *lobby*. Porém, o financiamento público está associado a um risco de se tornar a disputa eleitoral mais desigual, visto que um elevado valor dessa contribuição pode fazer com que um partido, inicialmente majoritário, torne-se dominante no médio prazo. Essa preocupação é pertinente porque a proposta de lei do Senado Federal representa um substancial aumento do valor da contribuição pública *per capita*, que sairia de R\$ 0,35 para R\$ 7,00.

Além da questão da hegemonia de um único partido, associada ao financiamento exclusivamente público, convém notar que, no passado, a legislação³⁰ que regulamentava as campanhas eleitorais vedava a contribuição privada e, a despeito disso, a história mostrou que esse dispositivo legal não foi suficiente para desestimular a prática da contabilização paralela, como a que se constatou com a investigação do chamado “Esquema PC”. Assim, não seria absurdo esperar que, a partir da implantação do financiamento exclusivamente público, os gastos de campanha não se limitassem aos publicamente providos. Desta forma, uma nova lei de financiamento público exclusivo poderia estar promovendo não uma homogeneização dos gastos, mas sim uma previsibilidade do que seria declarado, uma vez que os recursos oriundos do **lobby pré-eleitoral**, quando existentes, só poderiam fazer parte do “caixa dois” dos

30 Lei nº 5682/71.

partidos. Nesse caso, perder-se-ia uma rica fonte de informação sobre os interesses privados que financiam as campanhas no País, qual seja, o banco de dados das prestações de contas de campanhas dos candidatos.

A partir daí, os modelos desenvolvidos neste trabalho podem contribuir novamente para a análise. Isso porque, num cenário em que os políticos tenham somente a expectativa de poder burlar a lei e, portanto, receber contribuições privadas, a influência do poder econômico volta a ser sentida na plataforma a ser implementada, que não mais seria ótima. Além disso, considerando o aumento proposto para a contribuição pública, as competições eleitorais poderiam se tornar mais desiguais, o que estabeleceria uma vantagem para o partido ou bloco partidário que fosse mais bem representado. Portanto, pode-se levantar sérias restrições a uma situação de financiamento público das campanhas associada à expectativa de receber recursos privados, pois se teria um sistema eleitoral possivelmente mais injusto, no qual todos os eleitores seriam igualmente onerados para o favorecimento de grupos específicos, e possivelmente mais desigual, podendo vir a prejudicar a pluralidade política na Casa Legislativa.

A modelagem desenvolvida representa apenas uma primeira etapa de um programa de pesquisas mais amplo sobre os incentivos ao *lobby* político e suas conseqüências para a sociedade. Por esta razão, várias são as críticas que podem ser apresentadas e, por conseqüência, as possibilidades de extensão do trabalho, algumas das quais serão apresentadas a seguir.

Os modelos desenvolvidos pertencem à abordagem pré-eleitoral, segundo a qual promessas de campanha são cumpridas após as eleições. Por ser essa uma hipótese extremamente forte, sugere-se um estudo mais profundo desse processo sem se postular, necessariamente, a implantação das promessas de campanha. Nesse caso, o uso do instrumental da teoria dos incentivos pós-eleitorais (sinalização, reputação) mostra-se pertinente e é considerado como uma sugestão para desenvolvimento futuro.

Outra limitação dos modelos refere-se à simetria existente nos problemas enfrentados pelos candidatos, fazendo com que, no equilíbrio, as plataformas anunciadas sejam as mesmas e as contribuições privadas - quando se considera a possibilidade de sua ocorrência - sejam nulas. Em decorrência disso, dois problemas podem ser identificados: um relativo à grande divergência desse resultado com o que se verifica hoje em dia, e outro concernente à dificuldade em se comparar a desigualdade promovida pela contribuição privada, atualmente permitida, com a que se verifica a partir da análise do financiamento de campanha exclusivamente público. Assim, apesar de o modelo evidenciar claramente o efeito do *lobby*, seria fundamental enriquecê-lo com a introdução de assimetrias que permitissem a escolha de

diferentes políticas dependendo do partido majoritário, bem como a efetivação das contribuições privadas, tornando possível avaliar a verdadeira desigualdade que a proposta de lei do Senado geraria.

Existem vários outros aspectos que podem ser explorados em estudos posteriores, como, por exemplo, o exame de formas alternativas de financiamento de campanha. Supondo que se pudesse exigir que parte de uma quantia diretamente doada a um partido fosse destinada ao fundo de assistência financeira dos partidos, poder-se-ia analisar como os efeitos do *lobby* ocorreriam, pois, nesta situação, embora um dos candidatos tenda a anunciar propostas favoráveis a determinados grupos de interesse, o outro, que receberia o recurso corresponde à doação privada daqueles grupos via distribuição do fundo partidário, poderia ter uma maior chance de vencer as eleições sem se vincular a interesses específicos.

Propõe-se também uma análise de uma proposta apresentada no Senado no dia da votação da proposta de lei ora em discussão.³¹ Como forma de aperfeiçoar a lei de financiamento de campanha exclusivamente público, o Senador Eduardo Suplicy sugeriu um mecanismo de revelação de preferências em que os eleitores, no período anterior às eleições, definissem para qual partido destinariam as respectivas contribuições públicas *per capita*. Seria pertinente, portanto, avaliar o efeito desse mecanismo em termos da igualdade nas disputas eleitorais sob o financiamento público de campanha.

Por fim, o modelo analisado mostra-se extremamente limitado no que diz respeito à negociação no Legislativo, supondo que o partido que obtém a maioria dos assentos consegue impor a implantação de sua proposta de campanha. Quando são considerados de forma explícita a negociação interna no Legislativo e mesmo a negociação entre o Legislativo, então novos incentivos aparecem, inclusive a possibilidade dos eleitores serem mais estratégicos no momento de votar, escolhendo otimamente a representação de cada partido na Casa Legislativa. Nesse caso, surgem naturalmente questões associadas ao fenômeno conhecido como voto dividido. Na ausência de *lobby*, esses incentivos foram amplamente analisados em Alesina e Rosenthal (1996), Fiorina (1996), Bugarin (1999) e Bugarin (2003), por exemplo. Uma extensão desses estudos para incluir o **lobby pré-eleitoral** é uma sugestão deste trabalho para estudos futuros.

31 Ver Diário do Senado Federal, dia 26/04/2001: “A proposta que eu havia formulado é que haveria da parte dos próprios eleitores a possibilidade de, previamente, dizer para qual partido iriam aqueles sete reais a que cada eleitor terá direito.” (Senador Eduardo Suplicy)

Referências bibliográficas

- Alesina, A.; Rosenthal, H. A theory of divided government. *Econometrica*, 64, p. 1311-42, 1996.
- Alston, L.; Mueller, B. *Coalitional stability and the gains from trade between the executive and the legislature in Brazil*. Workshop on Neoliberalism and its Consequences, USP, Hewlett Brazil Project. June, 2001.
- Austen-Smith, D. Interest groups, campaign contributions, and probabilistic voting. *Public Choice*, 54, p. 123-9, 1987.
- Baron, D. Electoral competition with informed and uninformed voters. *American Political Science Review*, 88, p. 33-47, 1994.
- Bennedsen, M. *Vote buying through resource allocation in government controlled enterprises*. University of Copenhagen, 1998.
- Brasil. Leis nº Lei nº 5682, de 21/07/1971, e 9096, de 19/09/1995. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 1995.
- _____. Projetos de Lei nºs 151/99 e 353/99. Brasília: Senado Federal. Projetos de Lei nºs 671/99, 1495/99, 1604/99 e 830/99. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999.
- _____. Diário do Senado Federal de 26 de abril. Brasília: Senado Federal, p. 7206-7237, 2001.
- Bugarin, M. Vote splitting as insurance against uncertainty. *Public Choice*, 98, p. 153-69, 1999.
- _____. Vote splitting, reelection and electoral control: towards a unified model. *Social Choice and Welfare*, 20, p. 137-54, 2003.
- Downs, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- Fiorina, M. P. *Divided government*. 2ª Edition. Boston: Allyn e Bacon, 1996.
- Hotelling, H. Stability in competition. *Economic Journal*, 39, p. 41-57, 1929.
- Lindbeck, A.; Weibull, J. Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. *Public Choice*, 52, p. 273-297, 1997.
- Osborne, M. Spatial models of political competition under plurality rule: a survey of some explanations of the number of candidates and positions they take. *Canadian Journal of Economics* 27, p. 261-301, 1995.

Persson, T.; Tabellini, G. *Political economics* - Explaining economic policy. The MIT Press, 2000.

Samuels, D. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. *The Journal of Politics*, 64, p. 845-63, 2000.

_____. Money, elections, and democracy in Brazil. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 2002. No prelo.

_____. *Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o "caixa um" e propostas de reforma*. Câmara dos Deputados, 2003.

The Gallup Organization. Poll analyses. *Seção "Gallup Poll news service"*. Disponível em: <http://www.gallup.com>, 2001.

Veja. O caixa dois de volta a luz. Edição nº 1.676, Editora Abril, Brasil, 2000.

Veja on line. Os anões do orçamento" e "O esquema PC". *Seção "Fique de Olho"*. Disponível em: <http://www.veja.com.br>, Editora Abril, Brasil, 2000.

Wright, J. Contributions, lobbying and committee voting in the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, 84, p. 417-38, 1990.