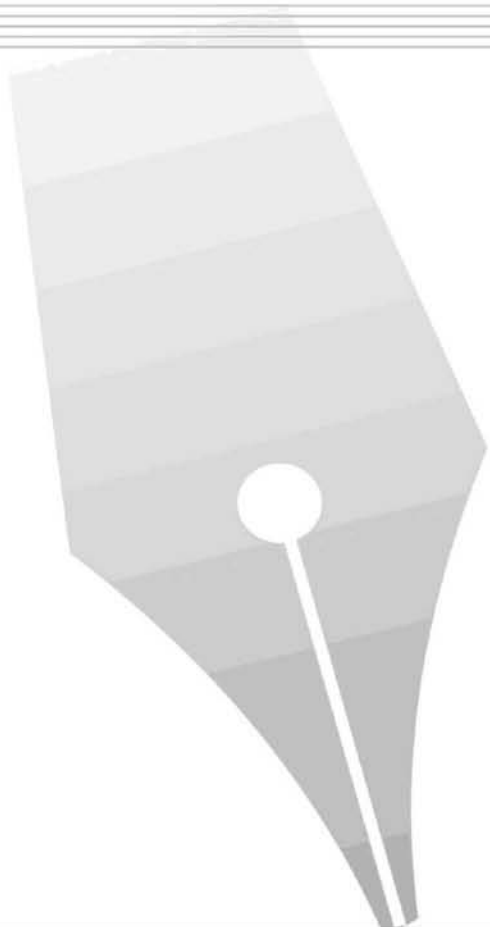


Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



**TÓPICOS DA REFORMA POLÍTICA
SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE
ECONÔMICA DO DIREITO**

Pedro Fernando Nery
Fernando B. Meneguim

Textos para Discussão

170

Março/2015

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENEGUIM, F. B; NERY, P. F. **Tópicos da Reforma Política sob a Perspectiva da Análise Econômica do Direito**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Março/2015 (Texto para Discussão nº 170). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 18 mar. 2015.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA	7
2.1.	LITERATURA ECONÔMICA SOBRE O TEMA.....	8
2.2.	DISCUSSÃO SOBRE A PROPOSTA DE MUDANÇA.....	9
2.3.	O CUSTO-BENEFÍCIO DO FINANCIAMENTO EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO DAS CAMPANHAS.....	12
3	PROIBIÇÃO DA REELEIÇÃO PARA O EXECUTIVO.....	15
3.1.	LITERATURA ECONÔMICA SOBRE O TEMA.....	16
3.2.	DISCUSSÃO SOBRE A PROPOSTA DE MUDANÇA.....	18
4	VOTO DISTRITAL	20
4.1.	LITERATURA ECONÔMICA SOBRE O TEMA.....	21
4.2.	DISCUSSÃO SOBRE A PROPOSTA DE MUDANÇA.....	24
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29

TÓPICOS DA REFORMA POLÍTICA SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO¹

*Pedro Fernando Nery*²

*Fernando B. Meneguim*³

1 INTRODUÇÃO

De maneira resumida, a Análise Econômica do Direito é um campo que usa teoria e métodos da ciência econômica – particularmente a teoria microeconômica e a teoria dos jogos – para analisar as consequências das leis e decisões judiciais, enfatizando os comportamentos individuais que elas moldam.

A Análise Econômica do Direito (ou ainda *Direito e Economia*) já foi aplicada a várias áreas do Direito, principalmente propriedade, responsabilidade civil, contratos e processo, mas também direito penal, concorrencial, societário, administrativo e do consumidor, além de áreas que já são tradicionalmente analisadas pela economia, como na análise econômica do direito tributário (intimamente ligada à economia do setor público) e do direito do trabalho (ligada à economia do trabalho)⁴.

Neste texto, aplica-se o instrumental da Análise Econômica do Direito para analisar as consequências e comportamentos que emergem a partir da legislação eleitoral, com foco nas alterações propostas no âmbito da reforma política.

A possibilidade de os políticos buscarem objetivos próprios, que não necessariamente vão ao encontro dos da sociedade, é um dos conteúdos da *teoria da escolha pública* (*public choice theory*) – definida por um dos seus expoentes, o prêmio Nobel James Buchanan, como a *política sem romance*⁵. Por essa visão, os políticos

¹ Os autores agradecem aos valiosos comentários de Paulo Springer de Freitas.

² Doutorando e Mestre em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Senado da área de Economia do Trabalho, Renda e Previdência. E-mail: pfnery@senado.leg.br

³ Mestre e Doutor em Economia. Bacharel em Direito. Consultor-Geral Adjunto, Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Pesquisador do Economics and Politics Research Group – EPRG, CNPq/UnB. E-mail: fbmeneguim@hotmail.com

⁴ Ver, entre outros, Timm (2012).

⁵ Ver Buchanan (2003).

comportam-se como os agentes racionais preconizados pela microeconomia, reagindo aos incentivos colocados a eles enquanto visam interesses próprios.

A análise feita aqui remete ainda à *Economia Constitucional*, também popularizada por Buchanan, que examina como as regras constitucionais restringem as escolhas e atuação de certos agentes – incluindo os agentes políticos –, e como esse arcabouço pode ser aprimorado considerando as estratégias desses agentes.

Outra aplicação da teoria econômica que será levada em conta neste texto é a *teoria econômica do crime*, que ganhou destaque com o prêmio Nobel, Gary Becker, a partir da publicação do trabalho *Crime e Castigo*⁶. Um dos principais pontos da teoria econômica do crime é que o criminoso, quando decide infringir a lei, age de maneira racional, pesando os ganhos oriundos do crime e as possíveis perdas, considerando a probabilidade de ser pego e a sua punição, caso seja. Como a corrupção talvez seja a principal prática que se deseja combater com a reforma política, a teoria econômica do crime nos ajuda em nossa análise econômica do direito eleitoral, sugerindo a importância de instituições que de fato consigam descobrir e punir condutas desonestas, independentemente das regras eleitorais existentes.

Nesse sentido, o presente estudo não vai na mesma direção da máxima da ciência política que defende que sistemas eleitorais fazem a diferença (*Electoral rules matter*). Na presença de agentes políticos com interesses particulares e agindo de maneira racional, o sistema eleitoral perde importância e o foco passa a ser explicar a corrupção e outras más práticas. Com base no exposto nos parágrafos anteriores, se a culpa pelos erros da classe política fosse do sistema, então haveria algum sistema eleitoral que não abria brechas para condutas desonestas. Ocorre que isso não existe, todo sistema abre alguma brecha para comportamentos oportunistas ilegais e, por isso, são necessárias instituições capazes de punir essas condutas.

Dessa forma, o foco desse trabalho se relaciona mais com as propostas de reforma política que buscam reduzir a corrupção e práticas antiéticas em geral, entrando menos no mérito de outros objetivos das propostas (por exemplo, melhorar a representatividade). A intenção é apresentar aspectos não antecipados – que não costumam aparecer no debate sobre a reforma –, e indesejados – que não parecem ser o resultado almejado quando a sociedade se mobiliza pela reforma. Não é intenção do

⁶ Becker (1968).

estudo expor uma visão conformista sobre a atual conjuntura ou opositorista em relação à reforma, mas sim expor a preocupação que desse processo saiam medidas que meramente mudem as regras do jogo, sem conseguir substituir os incentivos dados aos jogadores.

Para essa análise, três medidas normalmente citadas na discussão sobre reforma política são examinadas mais a fundo: o financiamento público de campanha, a proibição da reeleição e o voto distrital.

Nos três casos, apresentam-se resultados encontrados na literatura econômica correspondente, seguida de uma análise dos incentivos criados pela atual legislação, bem como por uma possível norma reformada.

Relativamente ao financiamento público, por meio de um jogo simultâneo entre empresário e candidato, argumenta-se que a implementação do financiamento público pode não retirar os incentivos para a ocorrência de doações privadas ilegais. No caso da proibição da reeleição, argumenta-se que permanecem incentivos para que a máquina pública seja usada para eleger aliados ou o próprio detentor do posto para outro cargo. Por fim, no caso do voto distrital, em vista da falha de informação assimétrica, defende-se que é provável que muitos políticos eleitos pelo sistema proporcional continuem se elegendo no novo sistema, além de possíveis efeitos adversos na alocação do orçamento do país.

Conclui-se que regras mais simples do que as normalmente propostas podem ter efeitos mais concretos e também que o êxito da reforma política só ocorrerá se ela vier acompanhada de medidas que fortaleçam as instituições de fiscalização e controle e trabalhem a conscientização do eleitor.

2 FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

A instituição do financiamento público de campanha concomitante à proibição do financiamento privado é uma das mudanças mais defendidas na discussão sobre a reforma política. Foi advogada pelos principais presidentes nas eleições de 2014 – Aécio Neves, Dilma Rousseff e Marina Silva – e recebeu votos favoráveis de vários ministros do STF na ADI 4650 – DF.

Por trás da proposta está o argumento de que, junto com o alto custo das campanhas eleitorais, a atual regra do financiamento privado induz os postulantes a

cargos públicos a se corromperem. As empresas aceitariam financiar esses candidatos com a expectativa de, futuramente em caso de vitória, serem favorecidas pelos candidatos, das mais variadas formas. Do lado dos candidatos, como são caras as campanhas, restaria a eles favorecerem as empresas e contarem com a generosidade delas no período eleitoral, com o risco de não se elegerem se não assim o fizerem.

2.1. LITERATURA ECONÔMICA SOBRE O TEMA

Portugal e Bugarin (2003) modelaram as diversas possibilidades de financiamento das campanhas eleitorais ressaltando o impacto do sistema adotado no bem-estar social. Estudaram-se os casos do modelo com contribuição exclusivamente pública, com contribuições pública e privada concomitantemente e, por fim, uma situação com contribuição exclusivamente privada.

Em termos de bem-estar social, o modelo que mais beneficia a sociedade é o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais. Porém, isso só é verdade se não existir de fato o “caixa-dois” das campanhas, o que indica que qualquer mudança legal, por si só, não seria capaz de promover uma melhoria de bem-estar social, sendo necessário implementar e/ou aprimorar procedimentos de controle dos atos eleitorais, gerando custos administrativos e sem garantia de eficácia desse controle.

Quanto ao efeito sobre a igualdade de competição entre os partidos, em um modelo de financiamento exclusivamente público, a contribuição para as campanhas eleitorais 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. Nesse ponto, cabe ressaltar os possíveis riscos institucionais associados a uma democracia ainda jovem em que um partido torna-se consistentemente preponderante no Legislativo.

Se a mudança legal for baseada na vedação da contribuição privada, bem como na ampliação do valor da contribuição pública, a alteração pode tornar mais desigual a disputa eleitoral, uma vez que a proporção dos partidos na Câmara dos Deputados (critério utilizado), poderá determinar um processo eleitoral muito menos igualitário do que aquele que se observa sob a égide da legislação atual, em que se têm as campanhas

eleitorais financiadas por contribuições privadas e públicas, sendo bem menor o valor correspondente a essa última.

2.2. DISCUSSÃO SOBRE A PROPOSTA DE MUDANÇA

De fato, o financiamento das campanhas está ligado a diversos *malfeitos*. A questão que se coloca aqui é se o financiamento público de campanha realmente acabará com as ilegalidades associadas ao financiamento privado.

O objetivo do candidato é se eleger. Como ele percebe que há uma relação inequívoca entre gastos de campanha e votos, doações de campanha aumentam a probabilidade de ele ser eleito. Uma doação irregular de campanha, como a analisada neste exercício, representa ainda mais dinheiro para ajudar a elegê-lo, e, portanto, aumenta o ganho esperado (as chances de ele de fato ser eleito). Assim, a probabilidade de o candidato vencer a eleição com doações irregulares é maior do que a probabilidade de sucesso sem essas doações (γ).

Claro que o candidato, ao se envolver com doações irregulares, corre o risco de ser pego. Se for descoberto, pode perder votos e ser responsabilizado pelas instituições competentes, o que acarretaria a ele uma desutilidade (p_c)⁷. Quanto menor a probabilidade de ele ser pego, e quanto menor for a punição (seja dos eleitores, seja dos órgãos competentes) no caso de ele ser pego, menor será a perda esperada, e mais ele tenderá a decidir pela doação irregular. Para tomar essa decisão, ele comparará a perda esperada com o benefício de vencer a eleição (B_c) multiplicado pela probabilidade de isso acontecer (benefício esperado).

Do ponto de vista do empresário (Emp), considerando o caso de financiamento exclusivamente público, suas escolhas são não doar recursos para campanhas políticas ou fazer a doação de forma irregular.

Qual o ganho deste empresário com a doação? No nosso exemplo, a expectativa de vencer licitações e contratos, por conta do favorecimento, com valores significativos (B_{emp}). A perda envolve o imediato custo financeiro da doação (c_{fin}), além também da perda esperada referente à doação irregular ser descoberta e ele ser punido (p_{emp}). No entanto, mesmo que o empresário não faça doação irregular, mas se o candidato

⁷ Essa desutilidade (perda esperada) envolve dois componentes: a probabilidade de ele ser descoberto/punido e o tamanho da punição caso seja descoberto.

esperava isso, o empresário será boicotado no mandato do candidato, caso ele vença a eleição, gerando um custo pela perda de fatia de mercado (c_{mer}).

O comportamento estratégico tanto do candidato quanto do empresário estão ilustrados no seguinte jogo simultâneo constante da figura 1. Nos quadrantes, como usual, temos primeiro o *payoff* do candidato seguido do *payoff* do empresário.

Figura 1

		Empresário	
		<i>Não faz doação irregular</i>	<i>Disposto a fazer doação irregular</i>
Candidato	<i>Aceita doação irregular</i>	γB_c , $-\gamma c_{mer}$	$\pi B_c - p_c$, $\pi B_{emp} - c_{fin} - p_{emp}$
	<i>Não aceita doação irregular</i>	γB_c , 0	γB_c , 0

Note que se o candidato escolhe aceitar doação irregular, o empresário estará disposto a contribuir se:

$$\begin{aligned} \pi B_{emp} - c_{fin} - p_{emp} &> -\gamma c_{mer} \\ \pi B_{emp} &> c_{fin} + p_{emp} - \gamma c_{mer} \end{aligned} \quad (I)$$

Ou seja, a doação acontecerá se o valor esperado que o empresário receberá durante o governo do candidato for alto o bastante para compensar a diferença dos custos entre doar e não doar.

Por outro lado, considerando que o empresário está disposto a fazer a doação irregular, o candidato somente aceitará essa doação se:

$$\begin{aligned} \pi B_c - p_c &> \gamma B_c \\ B_c(\pi - \gamma) &> p_c \end{aligned} \quad (II)$$

Isto é, o candidato aceitará a doação se o incremento na probabilidade de vencer gerar um acréscimo em termos de benefício que supere a perda esperada de ser descoberto recebendo doações irregulares.

Portanto, a doação irregular aceita e realizada será um equilíbrio de Nash se as condições I e II forem satisfeitas. O atendimento dessas condições quanto aos financiamentos irregulares tem muita relação com a teoria econômica do crime e das penas. É generalizada a impressão de que as chances de uma doação irregular ser descoberta são baixas. Mesmo quando o crime é descoberto, nem sempre o candidato é punido pelo eleitorado ou pelos órgãos competentes, e, ainda assim, a punição é frequentemente considerada baixa. Por essa ótica e considerando que os gastos com a campanha realmente influem muito na votação, o ganho esperado é bem provavelmente maior do que a perda esperada tanto para candidatos quanto para empresários, sendo natural a opção pelo caixa dois. Nesse caso, conforme os resultados de Portugal e Bugarin (2003), o financiamento público de campanha deixa de ser a opção que mais bem-estar social geraria.

O equilíbrio encontrado permite inferir que o financiamento público não acaba com os gastos de campanha. Se permanece a crença de que os gastos de campanha são fundamentais para vencer a eleição, o candidato perceberá que permanece sendo importante conseguir dinheiro. A distribuição dos recursos públicos no financiamento público pode ocorrer de várias formas: distribuição igualitária entre os candidatos, distribuição de acordo com o tamanho dos partidos ou coligações e ainda a existência de um teto de gastos.

No limite, se todos os candidatos receberem recursos na mesma proporção, recursos incrementais advindo de uma doação irregular seriam muito vantajosos porque permitiriam ao candidato se distanciar dos concorrentes. Ainda, se o financiamento público impuser também um teto para os gastos, algo plausível dado às restrições orçamentárias do país, os ganhos advindos de doações também trariam grande vantagem. Assim, o ganho esperado da doação irregular sob o financiamento exclusivo de campanha é ainda maior do que o ganho esperado sob as regras atuais.

Outra possibilidade não negligenciável é que se dissemine a crença de que as regras do jogo não são respeitadas. Por exemplo, se o candidato do nosso exemplo acredita na burla dos seus concorrentes, que estão se valendo de recursos privados para aumentar os gastos de campanha, ele tem mais um incentivo para desrespeitar a lei.

Essa crença poderia ser alterada se as autoridades competentes forem fortalecidas e conseguirem desvendar irregularidades e efetivamente punir os responsáveis. Assim, aumenta-se a probabilidade de o candidato ser pego e de pagar

pelo malfeito. No âmbito da teoria, estaríamos aumentando a perda esperada. No momento em que ela passa a ser maior do que o ganho esperado, tanto o candidato quanto o empresário desistiriam da doação irregular.

Naturalmente essa análise tem muitas simplificações, mas fornece muitos *insights* importantes para a discussão. Uma crítica normalmente feita a esse tipo de análise é que os agentes não *calculam* probabilidades para tomar decisões e, por isso, não poderiam agir da maneira preconizada pela teoria. O argumento que rebate a crítica se apoia na ideia de que os agentes, na realidade, não precisam calcular probabilidades para ela ser válida. É inegável que a impressão de impunidade contribui para que atos desonestos sejam executados, sem que tenha que se precisar a exata probabilidade de punição. Neste, e em tantos outros casos da economia em que discute a *racionalidade* dos agentes, uma ilustração é bastante útil: um pedestre não precisa de um medidor de velocidade de carros e de uma calculadora para decidir atravessar a rua, mas ele ainda assim tem a sensibilidade de fazer a escolha de acordo com a velocidade dos veículos que nela trafegam – decidindo atravessar sempre que julgar que a *probabilidade* de ser atropelado é baixa⁸.

Em suma, pode-se concluir que a mudança para um sistema de financiamento exclusivamente público incorre no risco de ser absolutamente ineficaz, se os eleitores não forem conscientizados a não votarem nos candidatos envolvidos nessas irregularidades (punindo-os) e, principalmente, se os órgãos competentes continuarem incapazes de descobrir a maior parte dos casos e de punir os candidatos. Além disso, o financiamento exclusivamente público pode beneficiar o partido que está no poder, pois este, ao poder utilizar a máquina pública em seu benefício, não é tão dependente dos recursos públicos para divulgar sua plataforma.

2.3. O CUSTO-BENEFÍCIO DO FINANCIAMENTO EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO DAS CAMPANHAS

Nos parágrafos anteriores, foram feitas ressalvas à proposta de tornar o financiamento das campanhas exclusivamente público, apontando possíveis efeitos não antecipados e indesejados. Agora, discutem-se os custos dessa medida.

⁸ Para Meneguín, Bugarin e Bugarin (2011), *alguns crimes, como o de colarinho branco, são tipicamente cometidos após um planejamento minucioso do infrator dos ganhos potenciais e do risco de ser pego e punido.*

A princípio, um defensor da reforma pode alegar que o montante de recursos públicos a ser alocado no financiamento das campanhas não seria relevante no orçamento – argumento comum em qualquer proposta que aumente os gastos públicos. No entanto, chama-se atenção aqui para a noção, pouco conhecida, de que é pequena a quantidade de recursos do orçamento brasileira que não está comprometida com despesas obrigatórias. Supõe-se também que os recursos para o financiamento público viriam do orçamento federal, como ocorre atualmente com o fundo partidário. A seguir, começamos analisando a dimensão dos gastos de campanha no Brasil e, depois, cotejamos essa realidade com a realidade das finanças públicas brasileiras.

Nas eleições de 2014, apenas para os gastos declarados ao TSE, na prestação de contas da campanha eleitoral da Presidente Dilma Rousseff, tem-se a cifra de R\$ 350 milhões⁹.

Como comparação, na última eleição presidencial americana, Barack Obama e Mitt Romney gastaram juntos cerca de 2 bilhões de dólares, um recorde¹⁰. A princípio, o volume de recursos gastos na eleição presidencial brasileira pode parecer coerente: a razão entre os gastos nos EUA e no Brasil é próxima da razão entre o PIB *per capita* dos dois países¹¹. Porém, existem três diferenças importantes entre as duas eleições que indicam que o gasto brasileiro é muito alto: o eleitorado americano é maior, lá não existe horário eleitoral gratuito (cada candidato deve pagar seus anúncios na TV, como um banco ou uma marca de carros faria) e o voto é facultativo (os eleitores ainda têm de ser convencidos pelas campanhas a simplesmente ir votar). Nos Estados Unidos, em geral, o financiamento das campanhas não é público¹².

Os parágrafos anteriores indicam que as campanhas brasileiras são caras e sugerem que o financiamento público poderia ser um fardo nas contas públicas. Em 2013, a carga tributária chegou a quase 38% do PIB: claramente não há espaço para um aumento de tributos que financie as campanhas no caso da adoção do financiamento

⁹ <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-relatorio-tecnico-conclusivo-do-exame-da-prestacao-de-contas-eleitoral-da-candidata>

¹⁰ Obama, Romney break fundraising records. Los Angeles Times, 12 de dez. 2012. Disponível em: <http://articles.latimes.com/2012/dec/07/nation/la-na-campaign-money-20121207>, Acesso em: 05/09/2014.

¹¹ Conforme os dados aqui apresentados, a razão dos gastos de campanha seria de 5,22 (usando o câmbio de 08/09/2014) e a do PIB *per capita* de 4,35 (dados do FMI para 2013).

¹² Salvo exceções, como a possibilidade do Estado cobrir as doações privadas nas primárias até um limite. Ver, entre outros, Speck (2012).

público¹³. Ao mesmo tempo, a população tem cobrado maior qualidade dos serviços atualmente colocados à disposição do público, conforme visto nos protestos de junho de 2013. Nesse contexto em que, do lado da receita, a carga tributária chegou ao seu limite, e, do lado das despesas, a sociedade cobra melhoria nos serviços públicos, faz-se premente que cada vez mais uma maior atenção seja dada à eficiência do gasto público.

De acordo com o Resultado do Tesouro Nacional, a arrecadação federal em 2013 foi superior a um trilhão de reais. Entretanto, apenas uma pequena parcela dessa quantia pode ser gasta de maneira discricionária. É obrigatório que se transfira parte aos estados e municípios (16% em 2013) e que se paguem os benefícios da Previdência (30%, e em alta) e as despesas do funcionalismo (17%). Subtraímos ainda outros gastos obrigatórios com seguridade (como o seguro-desemprego e o benefício de prestação continuada), subsídios, precatórios e despesas dos poderes Legislativo e Judiciário para chegarmos finalmente nas despesas discricionárias: em 2013 elas somaram apenas 15% da arrecadação federal.

Nesses 15% restantes da arrecadação para as despesas discricionárias são onde se encontram os gastos dos ministérios da Educação, Saúde, Defesa e Desenvolvimento Social (que inclui o Programa Bolsa Família), parte das despesas do PAC e de outros investimentos dos ministérios.

Nesse contexto, como alocar bilhões para o financiamento público de campanha? Um *lugar-comum* para justificar novas despesas perante a análises como a acima é alegar que há dinheiro sim, mas ele está desviado para a corrupção. No entanto, a verdade é que nem as maiores estimativas em relação a este desperdício são significativas perto das despesas, por exemplo, com o seguro-desemprego ou as aposentadorias do funcionalismo. O argumento também não indica como, em curto prazo, esses recursos poderiam ser recuperados e usados, fazendo com que a restrição fiscal permanecesse existindo.

Um argumento mais sofisticado é que a implantação do financiamento público de campanha pode ser associada a um teto de gastos, diminuindo a quantidade de recursos públicos necessários para as campanhas. Entretanto, quanto menor for o limite de gastos, menos eficaz tenderá a ser a alteração do financiamento privado para o

¹³ Carga tributária bate recorde e chega a 37,65% do PIB, diz estudo. O Globo, 28 de jan. 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/carga-tributaria-bate-recorde-chega-3765-do-pib-diz-estudo-11433593>. Acesso em: 08/09/2014.

público. De acordo com a análise anterior, um teto de gastos incentiva os agentes a aderirem ao caixa dois, ao aumentar os ganhos esperados com a prática. Como defendido antes, medidas que ajudem a reduzir os gastos podem contribuir mais para a mudança.

Mostrou-se que os benefícios que se espera com financiamento exclusivamente público de campanha podem ser atenuados significativamente pelo comportamento dos candidatos e empresários, se a mudança na regra de financiamento não vier acompanhada de iniciativas que aumentem as chances de estes agentes serem punidos (como o fortalecimento dos órgãos de fiscalização e controle e a conscientização dos eleitores). Do ponto de vista das finanças públicas, infere-se que os custos da mudança seriam altos para o país: não parece haver espaço nas contas públicas para adereçar o atual patamar dos gastos de campanha e certamente outras carências do país precisam ser resolvidas.

Assim, a relação custo-benefício do financiamento público de campanha não parece ser favorável. Concluímos para uma reflexão maior acerca dessa medida, por muitos considerada uma *bala de prata* que poderia transformar o nosso sistema político. Existe o perigo de a medida ser pouco efetiva e muito cara, levando a uma enorme frustração na sociedade.

3 PROIBIÇÃO DA REELEIÇÃO PARA O EXECUTIVO

A proibição de mandatos seguidos para Prefeito, Governador e Presidente é outra das alterações na legislação eleitoral mais defendidas no âmbito da reforma política. A reeleição foi, em 2014, condenada pelos presidenciáveis da oposição e considerada pelo ex-presidente do STF, Joaquim Barbosa, como *a mãe de todas as corrupções*. É objeto de discussão no Congresso Nacional há alguns anos, que ganhou fôlego depois dos protestos de 2013, apesar de estar ausente da mensagem encaminhada pela Presidência da República sugerindo temas para a reforma política naquela ocasião.

A impossibilidade de reeleição retiraria o incentivo que o governante no poder tem em abusar do poder político e direcionar a máquina administrativa para obter um mandato novo, como ocorre no atual sistema, que permite dois mandatos de quatro anos seguidos no Executivo. Para privilegiar a continuidade administrativa e permitir que o governante execute o seu plano de governo, as propostas de fim da reeleição concedem a extensão dos mandatos únicos para cinco ou seis anos.

3.1. LITERATURA ECONÔMICA SOBRE O TEMA

O trabalho precursor que tenta explicar o comportamento do governante é de Nordhaus (1975), que cunha a expressão “political business cycle” (“ciclos políticos de negócios”). Segundo esse estudo, ao perceber o efeito da economia no voto, o governante nacional decide aumentar a oferta da moeda em ano eleitoral de forma a conseguir incremento na produção do país e, assim, diminuir o desemprego. Em consequência, os eleitores reagem positivamente nas urnas, desconhecendo que o ato do governo federal gerará inflação, trazendo novos problemas à sociedade no futuro.

O estudo seminal de Nordhaus pode ser questionado à luz da teoria das expectativas racionais, na medida em que o modelo admite a possibilidade de os eleitores serem constantemente enganados pelo governante, apesar do limitado efeito que a política de expansão monetária traz ao crescimento econômico no médio prazo. De fato, o crescimento artificialmente induzido é perdido no primeiro ano após as eleições, caracterizado por estagnação econômica e inflação.

Um refinamento dessa teoria, conhecido como Political Budget Cycle (“ciclos políticos orçamentários”, Rogoff, 1990), focou a estratégia do governante não na política monetária, mas sim na política fiscal, como a carga tributária, as transferências governamentais e as despesas correntes do governo, concluindo que o governante tende a distorcer a política fiscal, cortando tributos, aumentando transferências e promovendo gastos que tenham visibilidade imediata. Tal comportamento do governante, provavelmente, geraria ou agravaria uma situação de déficit fiscal. Segundo esse estudo, o político mais votado é aquele que tende a gerar maior desequilíbrio nas contas públicas, contrariamente ao político preocupado com os recursos do Estado. Isso acontece porque se mostra mais eficiente para vencer as eleições aquele que gera maiores déficits.

As teorias dos ciclos políticos (de negócios e orçamentários) focam suas atenções nas decisões a serem tomadas pelos governantes de forma a induzir sua perpetuação no poder. No entanto, apesar do grande espaço de manobra do governante, esse incentivo à distorção fiscal pode ser reduzido por diversos aspectos. O primeiro, e mais natural, é a impossibilidade de reeleição do titular, que tem um número de mandatos limitado pelas constituições da maioria dos países democráticos. No caso do Brasil, conforme o § 5º, do art. 14, da Constituição Federal, os titulares do Poder

Executivo, nas três esferas de poder, somente podem ser reeleitos para um único período subsequente.

É inegável que um governante prefere que seu partido continue no poder; entretanto, seu estímulo no sentido de induzir essa reeleição do partido é bem menor do que aquele de induzir sua própria reeleição, sobretudo quando o candidato do partido adota uma postura política de crítica ao governante titular. Há ainda que se considerar o efeito das pesquisas de opinião no comportamento do titular.

Dadas as discussões levantadas acima, surge o seguinte questionamento: como reage o governante diante das limitações legais e das evidências reveladas pela opinião pública quanto às suas chances de reeleição? Essa questão é estudada em Meneguín e Bugarin (2001) e Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005), que apresentam modelos no qual o titular toma suas decisões de política fiscal baseado na probabilidade exógena de ser reeleito. O principal resultado, oposto àquele encontrado em Rogoff (1990), sugere que um governante, com elevada probabilidade de reeleição, escolherá uma política fiscal mais restritiva, que a de um governante com baixa probabilidade de ser reeleito. A explicação para esse fenômeno baseia-se no fato de que uma política fiscal muito frouxa implicará elevado custo fiscal e político após as eleições, o que preocupa mais um governante com verdadeiras chances de ser reeleito.

Em Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005), utilizaram-se dados de 4.098 municípios relativos às eleições de 2000. A variável *dummy*, indicativa da reeleição, representa a permanência do prefeito para o mandato seguinte. Foi estudada a dependência mútua das variáveis reeleição e gastos públicos, como também o percentual de votos válidos e os gastos públicos, sem, no entanto, conseguir caracterizar a influência recíproca entre as variáveis.

Os autores concluem que, por um lado, o governante é consciente de que pode influir em sua probabilidade de reeleição por meio de sua política fiscal, o que cria um incentivo ao gasto excessivo em anos eleitorais. Por outro lado, os eleitores percebem esse incentivo e, além disso, o próprio governante percebe o custo futuro desse comportamento caso seja eleito. Finalmente, o governante com frequência tem uma percepção bastante acurada de suas chances finais de reeleição muito antes do final da campanha eleitoral. Essa percepção é o que fará o governante decidir pelo comportamento mais cauteloso ou não em relação às contas públicas.

3.2. DISCUSSÃO SOBRE A PROPOSTA DE MUDANÇA

A questão que apresentamos agora é se a proibição da reeleição de fato conseguirá ser efetiva em evitar os comportamentos indesejados.

A mera impossibilidade de se candidatar não exclui a participação do governante na sua sucessão. Ele pode querer manter a sua esfera de poder e influência, por exemplo, e concentrar esforços em eleger um sucessor que ele próprio escolher – como alguém do seu próprio governo. Assim, continua havendo a tentação de usar a máquina para vencer a eleição, conforme a lógica dos entusiastas da proibição da reeleição.

A prática acima já é comum entre governantes proibidos de concorrer a um terceiro mandato, e poderia ficar amplamente difundida com a proibição do segundo mandato. Pode-se vislumbrar o caso de um potencial sucessor muito próximo ao atual governante, sucessor este que poderia até não ter participado de eleições anteriores ou não ser muito conhecido do eleitorado, mas que consegue se tornar competitivo por conta da popularidade do atual governante. Há vários exemplos disso no cenário político brasileiro.

Dessa forma, consideramos que um governante que mantém ambições pessoais e está impossibilitado de continuar no cargo tem como uma solução ótima perante a implantação do mandato único o engajamento na eleição de um sucessor escolhido por ele, potencialmente com abuso de poder político, nos moldes listados acima.

Conforme a teoria dos ciclos político-econômicos, também em nível federal a reeleição incentiva comportamentos com consequências adversas. E nesse caso, também a mera proibição da reeleição pode levar o governante a direcionar a estrutura do governo para eleger um aliado. Novamente apenas a título de ilustração, tanto Fernando Henrique quanto Lula lançaram ministros do próprio governo quando não podiam mais se candidatar à reeleição.

A Constituição reconhece o potencial de uso da máquina pelo governante para eleger alguém que não ele: o art. 14 veda a eleição de parentes do chefe do Executivo no território governado por ele¹⁴. Entretanto, não há como proibir a eleição de aliados e obrigar um revezamento de grupos políticos no poder.

¹⁴ Queiroz (2014) chama de *filhotismo* o fenômeno crescente de candidaturas de filhos e esposas de políticos populares, impulsionado também pela Lei da Ficha Limpa: o *filhotismo* não existe nos cargos

O governante também pode participar da eleição, mesmo impedido de se candidatar à reeleição, se concorrer a outro cargo. Considerando mais uma vez que a teoria da escolha pública preconiza que ele pode usar o governo para objetivos próprios, e seguindo a lógica dos que pedem a proibição da reeleição, essa alternativa diminuiria o impacto pretendido com o mandato único. Se o governante abusaria de poder político para vencer a eleição para o seu cargo atual, por que não a usaria para se eleger para outro cargo?

Como exemplo, é bastante comum que, ao fim de dois mandatos consecutivos, impossibilitados de concorrer à reeleição, governadores de Estado concorram ao Senado, um pleito que exige uma significativa quantidade de votos na mesma área em que governam. Dentre os dez governadores que já tinham cumprido dois mandatos em 2010, nove se lançaram ao Senado e oito foram eleitos¹⁵.

Outro exemplo foi o caso dos *prefeitos itinerantes*: bem avaliados e impedidos de concorrer a um terceiro mandato, continuaram se elegendo em cidades vizinhas às que governaram¹⁶. Também nesse caso, boa parte dos incentivos para uma conduta indesejável, que existem com a reeleição, continuou existindo.

Dessa forma, observamos nos parágrafos anteriores que, mesmo com o instituto da reeleição, já hoje governantes que não podem se candidatar para continuar no cargo (seja pela proibição do terceiro mandato ou pela Ficha Limpa) ainda permanecem tentados a participar da eleição e usar a máquina. Entre os exemplos apresentados, estão os *postes* e os *prefeitos itinerantes*.

Tais práticas ficariam mais populares com a proibição da reeleição, que ainda deixa brechas para comportamentos oportunistas, diminuindo o alcance da medida. Esses efeitos indesejados e não antecipados da mudança dão ensejo à reflexão sobre outros fatores que possam ser mais efetivos em coibir o abuso de poder político e a escolha por políticas públicas de horizonte temporal curto. Entre elas, estão normas que

do Executivo justamente por conta deste dispositivo. Entretanto, o referido dispositivo abre brecha para o *filhotismo* se o governante deixar o cargo seis meses antes das eleições.

¹⁵ Aécio Neves (MG), Blairo Maggi (MT), Cássio Cunha Lima (PB), Eduardo Braga (AM), Ivo Cassol (RO), Luiz Henrique da Silveira (SC), Roberto Requião (PR) e Wellington Dias (PI) foram eleitos, Wilma de Faria (RN) foi derrotada e somente Paulo Hartung (ES) não saiu candidato. Neste e em outros casos, a Constituição exige a renúncia ao mandato seis meses antes das eleições.

¹⁶ O Supremo Tribunal Federal, julgando o Recurso Extraordinário nº 637.485, considerou inconstitucional o terceiro mandato seguido para prefeito, mas ainda não há norma proibindo essas candidaturas. Nesse sentido, tramita no Senado a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38, de 2007.

limitam o poder do governante em ano eleitoral, e mais uma vez instituições de fiscalização e controle fortes e um eleitorado atento.

Dentre as normas existentes que reduzem os instrumentos que o governante tem próximo ao período eleitoral estão a Lei das Eleições, que restringe nomeações, aumentos de salários do funcionalismo, convênios e gastos com publicidade institucional, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que restringe o nível da dívida pública e das despesas com pessoal, estando entre as sanções a vedação do recebimento de transferências voluntárias e de realização de empréstimos – entre outras restrições¹⁷. Estes mecanismos existentes podem ser aprimorados: entre as ideias discutidas no Senado estão uma limitação mais severa para os gastos com publicidade e o afastamento do governante candidato à reeleição¹⁸.

Como discutido antes no caso do financiamento de campanha, consideramos essenciais para que mudanças de comportamento realmente ocorram, que condutas desonestas sejam punidas, seja pelos órgãos competentes, seja pelos eleitores. O mesmo raciocínio vale para a discussão sobre a proibição da reeleição: ela não retira todos os incentivos do mal governante e pode ser inócua.

É fundamental que as instituições sejam suficientemente fortes para desvendar e punir os atos indesejados e que a opinião pública esteja vigilante para que a desaprovação nas urnas ocorra – reduzindo a percepção de impunidade e desincentivando as más práticas. No entanto, não podemos descartar também a hipótese otimista de que, com a proibição da reeleição, as tentativas de burla do governante se tornem mais claras e mais inaceitáveis pelas instituições e pelo eleitorado, e, assim, os efeitos indesejados e não antecipados que apresentamos não seriam tão fortes.

4 VOTO DISTRITAL

A substituição do sistema proporcional para as eleições de deputados e vereadores pelo voto distrital é outra das propostas mais discutidas no âmbito da reforma política. Ao dividir o país em distritos em que a população elege apenas um parlamentar, ela serviria para aproximar representantes de representados, reduziria o número de candidatos que cada eleitor tem para escolher, e também reduziria a área

¹⁷ Respectivamente as Leis nº 9.504, de 1997, e nº 101, de 2000.

¹⁸ Projeto de Lei do Senado nº 231, de 2010, e PEC nº 73, de 2011.

geográfica em que os candidatos devem fazer campanha – contribuindo para menos gastos.

Assim, os defensores do voto distrital esperam, com a mudança, que os parlamentares possam ser mais cobrados e fiscalizados pelos cidadãos, que o eleitor perceba claramente em quem está votando e que diminuam as práticas irregulares usadas para pagar contas de campanhas, já que estas seriam menores.

O voto distrital é o adotado, por exemplo, nos Estados Unidos e em países europeus, e de fato adereça algumas desvantagens do voto proporcional. O que se aborda neste tópico, como nas discussões anteriores, é a capacidade dele de efetivamente promover mudanças significativas no cenário político nacional.

4.1. LITERATURA ECONÔMICA SOBRE O TEMA

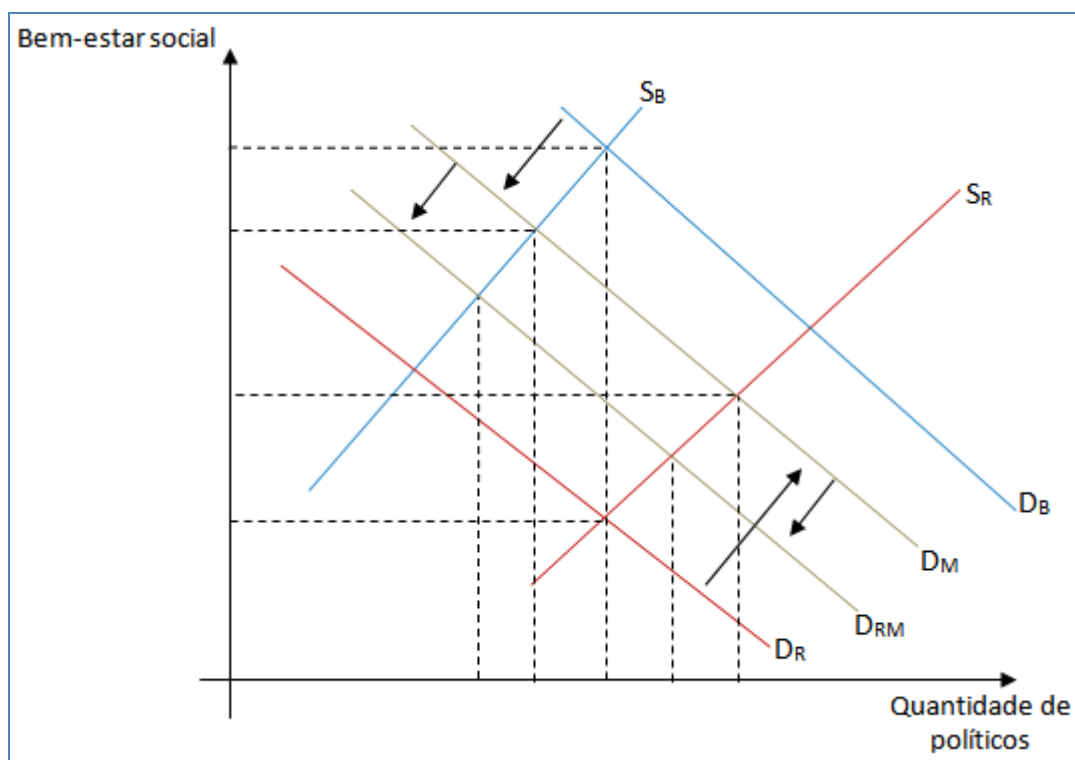
Não há trabalhos específicos sobre o tema na literatura econômica, no entanto, pode-se facilmente enquadrar o assunto na teoria de *seleção adversa*, introduzida pelo prêmio Nobel George Akerlof¹⁹.

A seleção adversa, de maneira simplificada, ocorre quando a assimetria de informação leva a um equilíbrio indesejável em que *maus* produtos ou consumidores acabam selecionados ao invés dos *bons*. Um exemplo é um banco que, incapaz de distinguir antecipadamente quais dos clientes são bons e maus pagadores (assimetria de informação), eleva os juros cobrados em seus empréstimos (cobrando, por exemplo, os custos com a inadimplência). No entanto, a medida acaba afastando os bons pagadores e atraindo justamente os maus pagadores, que não se preocupam com os juros altos porque não iriam de qualquer forma pagar o empréstimo. Como a tendência seria de mais calote, o banco subiria mais os juros, alimentando o problema. O conceito de seleção adversa é também chamado de *seleção negativa* ou *antisseleção*.

A crença disseminada de que a política é um ambiente de corrupção e impunidade, hostil a pessoas honestas, tende a repelir cidadãos honestos de entrar na política, enquanto atrai aqueles propensos a condutas desonestas, selecionando adversamente maus políticos – o que aumenta a participação dos *maus* políticos e a crença de corrupção e impunidade. Esse raciocínio é ilustrado no gráfico a seguir:

¹⁹ Akerlof (1970).

Gráfico 1



Fonte: elaboração própria.

Pode-se modelar a situação com uma curva de oferta ascendente, o que se justifica pelo fato de que, havendo maior bem-estar social, a população, de forma geral, está satisfeita e mais pessoas estão dispostas a assumir postos no governo. Além disso, quanto maior o bem-estar, maior é a renda, o que atrai também mais pessoas pelo retorno pessoal agregado à função.

No modelo, consideram-se duas ofertas distintas: de bons e de maus políticos. Para qualquer nível de bem-estar social, a oferta de políticos bem intencionados (S_B) é menor do que a de políticos mal intencionados (S_R), o que se reflete em S_B mais à esquerda que S_R . Isso se justifica porque o bom político, por ser honesto, não procurará benefícios decorrentes da prática de irregularidades, além de ser avesso ao risco de perder sua reputação de bom cidadão.

A exemplo da oferta, também são consideradas duas demandas. Pode-se questionar qual o motivo de haver uma demanda por maus políticos. Isso acontece porque, mesmo sendo o ato do político ruim para o bem-estar social de todo o país, ele consegue concordância com uma população local. Por exemplo, a construção de uma ponte superfaturada, que exige vultosa quantidade de recursos, ainda assim consegue

melhorar a vida de alguns cidadãos, apesar de que traria muito mais eficiência se tais recursos fossem usados em uma política pública nacional sem desvio de recursos.

De forma geral, a demanda é negativamente inclinada porque à medida que se demandam mais políticos, bons ou ruins, maior é o custo envolvido para a manutenção dessa classe política, o que diminui o bem-estar social.

Note que a demanda da sociedade por políticos bons (D_B) é mais elevada do que a demanda por políticos ruins (D_R) (curva D_B mais à direita que D_R).

No entanto, os eleitores não têm como ter certeza de que o político é bom ou ruim, o que faz com que, inicialmente, os eleitores acreditem que terão um político bom com 50% de probabilidade, ou seja, os eleitores estimam que conseguirão um político de qualidade média, de forma que a demanda por esses políticos, indicada por D_M , encontra-se abaixo de D_B , mas acima de D_R .

Claro que, após as eleições, os eleitores conseguirão perceber o real tipo do político vencedor. À medida que a população notar que a maior parte dos políticos eleitos são ruins, a demanda média desloca-se ainda mais para a esquerda (D_{RM}), refletindo um descrédito da população com a classe política. Por outro lado, o bom político, ao perceber o baixo nível dos governantes e representantes, infere que pouco conseguirá fazer para incrementar o bem-estar social e desiste de se candidatar. No limite, acontecerá uma situação em que somente políticos ruins serão eleitos.

Isto é, cria-se um círculo vicioso: indivíduos desonestos se atraem pela política que, cada vez pior, continua atraindo maus políticos e repelindo cidadãos que poderiam executar bons mandatos, alimentando o ciclo. A impunidade contribui para que não se separe o *mau* e o *bom* político, já que o primeiro não é punido. Frases comumente ouvidas pelos brasileiros como *todos os políticos são corruptos* ou *todos os partidos são iguais* ilustram a crença que atrai os maus e afasta os bons, reforçando o cenário político negativo (e a percepção da sociedade). Configura-se um equilíbrio com um baixo patamar de bem-estar social.

Mas como essa ideia de seleção adversa se relaciona com a mudança do voto distrital? A motivação do voto distrital é melhorar a representatividade, e, idealmente, conseguir a renovação da classe política. O que o conceito de seleção adversa mostra é que, consoante com o que vimos anteriormente sobre a teoria econômica do crime, a impunidade gera um incentivo para que o equilíbrio apresentado seja formado por maus

políticos. Permanecendo a ausência de punição, eles tenderiam a continuar em nosso sistema político, independentemente do sistema eleitoral. Mas seriam reeleitos? Acredito que não, tendo em vista que o eleitorado ficaria conhecendo o seu tipo. O resultado talvez seja de constante renovação do Parlamento, mas somente com políticos ruins.

É fundamental, assim, reforçar as instituições para que os crimes contra a administração pública sejam efetivamente punidos, além disso, a criação de leis como a da ficha limpa, permite que seja atenuada a oferta de políticos ruins.

4.2. DISCUSSÃO SOBRE A PROPOSTA DE MUDANÇA

Algumas perguntas que ainda se colocam são as seguintes. Como o voto distrital permite a eleição de melhores candidatos? Onde estão esses candidatos hoje? Qual problema do voto proporcional seria corrigido pelo distrital e traria essa mudança (esse “traria essa mudança” não ficou claro para mim)? Como os maus políticos se afastariam e não conseguiriam mais se eleger?

O fato de o eleito ser o mais votado em cada distrito, e não alguém que pegou *carona* puxado por um *campeão de votos*, garante que ele seja um candidato melhor? Alguns fatos desafiam esta noção, indicando que os eleitos pelo voto distrital podem ser os *mesmos* candidatos eleitos pelo sistema proporcional:

- Nossa classe política não está segmentada entre os eleitos pelo voto proporcional (que existe apenas para deputados e vereadores) e pelo voto majoritário ou de princípio majoritário (como o do sistema distrital). Pelo contrário, os políticos transitam com naturalidade pelos dois sistemas. Por exemplo, é comum que prefeitos se elejam deputados (federais e estaduais) e vice-versa.
- Não existe a percepção de que os candidatos eleitos pelo voto proporcional (vereadores e deputados) são piores do que os eleitos pelo voto majoritário (presidente, senadores, governadores, prefeitos). O que existe é a sensação de que o sistema é injusto por permitir que puxadores de votos ajudem a eleição de candidatos menos bem votados. Entretanto, não se observa que necessariamente os *caronas* tendam a ser mais desonestos do que os candidatos mais bem votados. De maneira ilustrativa, a Câmara dos Deputados divulgou, para a legislatura 2011-2015, quais seriam os deputados federais *eleitos pelo próprio voto* – aqueles que não precisam dos votos de sua coligação²⁰. Vários desses são

²⁰ Apenas 35 dos 513 deputados foram eleitos com os próprios votos. Agência Câmara Notícias, 21 de out. 2010. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/150807->

réus em processos, são mal vistos pela opinião pública ou são parentes de outros políticos com essas características. Se não foram eleitos devido ao voto proporcional, não deveriam ter dificuldades de se eleger no voto distrital.

- A existência de muitos deputados que são ex-prefeitos ou prefeitos que são ex-deputados joga luz sobre algumas das alegações feitas sobre o voto proporcional e sobre o potencial de renovação do voto distrital. Na legislatura 2011-2014, mais de 20% dos deputados federais já tinham sido prefeitos ou vice-prefeitos,²¹. No caso da região Nordeste, quase um terço dos deputados federais eram ex-prefeitos²². Isso indica que, na verdade, muitos candidatos têm bases eleitorais localizadas, e não fazem efetivamente campanha em todo estado – uma crítica comum ao voto proporcional por levar a altos custos de campanha. Ainda, além de ilustrar como os políticos transitam bem entre o proporcional (para o cargo de deputado) e o majoritário (para o cargo de prefeito), tal fato sugere que a implantação do voto distrital pode na verdade levar muitos ex-prefeitos ao Legislativo (os distritos serão grupos de municípios, em geral), desfazendo a expectativa de renovação da classe política.
- A principal simulação para o quadro da Câmara dos Deputados com o voto distrital indica que pouco muda, à exceção do fortalecimento justamente do maior partido do país²³. Usando dados das eleições de 2010, simulação feita pelo movimento *#EuVotoDistrital* mostra que cada partido ficaria com um número de deputados próximo ao obtido no sistema proporcional, mas a maior bancada da Casa abriria quinze cadeiras de diferença sobre a segunda. Em que pese as limitações da simulação (com regras diferentes os partidos naturalmente adotariam estratégias diferentes), o resultado dela vai contra a noção de renovação defendida pelos seus próprios realizadores, entusiastas do sistema distrital²⁴.

Dessa forma, o voto distrital não parece conseguir *per se* desfazer a seleção adversa, desacompanhado de outras medidas, e acabaria mantendo o *status quo*. O mesmo raciocínio se aplica a propostas como a de uma assembleia constituinte

APENAS-35-DOS-513-DEPUTADOS-FORAM-ELEITOS-COM-OS-PROPRIOS-VOTOS.html.
Acesso em: 30/09/2014.

²¹ Mais de 110 parlamentares atuais já foram prefeitos ou vice-prefeitos. Portal CNM, 10 de ago. 2012. http://www.portalaz.com.br/noticia/municipios/248983_mais_de_110_parlamentares_atuais_ja_foram_prefeitos_ou_vice-prefeitos.html. Acesso em: 30/09/2014.

²² Veja o número da pesquisa sobre os ex-prefeitos. Congresso em Foco, 21 de out. de 2010. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes-2010/veja-os-numeros-da-pesquisa-sobre-os-ex-prefeitos/>. Acesso em: 30/09/2014.

²³ Como ficaria a Câmara se o voto distrital já estivesse valendo em 2010. VEJA, 23 de ago. 2011. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/multimedia/infograficos/voto-distrital-mapa>. Acesso em: 01/10/2014.

²⁴ <http://www.euvotodistrital.org.br/>

exclusiva para a reforma política: não se criariam desenhos para que novos políticos fossem de fato eleitos e os maus políticos ficassem de fora desse processo.

Há ainda outros efeitos indesejados que poderiam surgir com a mudança para o voto distrital. O primeiro decorre da proximidade maior entre o eleitor e o eleito em uma área geográfica menor (o distrito), o que induz os legisladores a tratarem de temas mais paroquiais. O trabalho em projetos que beneficiem o seu distrito terão retorno eleitoral maior do que aqueles em temas de relevância nacional, como a política econômica. A relatoria da reforma da Previdência pode ser menos interessante do que uma emenda para a construção de uma ponte, por exemplo.

Outro problema é o que se discute na literatura de ciência política sob o termo *pork barrel*, que se refere à atuação do legislador em deslocar recursos do orçamento para iniciativas que acarretam apenas um ganho localizado, com o custo distribuído entre todos os contribuintes, e que normalmente são pouco discutidas pelo Legislativo. Existe baixa relação custo-benefício e o projeto só se justifica pelo ganho político que traz para o legislador. Esse tipo de prática independe da existência do voto distrital, mas naturalmente tende a se agravar nesse sistema. Assim, outra consequência seria que os deputados tenderiam a ficar mais dependentes das já controversas emendas ao orçamento²⁵.

Por fim, as estratégias eleitorais dos candidatos podem explorar brechas do sistema distrital que permitem que candidatos legislem apesar de não receberem muitos votos ou mesmo nenhum. O fato de o mais votado no distrito ser eleito não implica que ele seja escolhido pela maioria, já que não há segundo turno: na simulação do movimento *#EuVotoDistrital*, o eleito pelo *distrito de Sumaré* (SP) teria tido apenas 2,59% dos votos – algo improvável na prática, mas que ilustra o problema (mas nada impede haver um segundo turno, ou há alguma incompatibilidade conceitual entre os dois?). Já o caso de nenhum voto poderia ser comum porque é alta a rotatividade no Legislativo no país e, no voto distrital, ao contrário do proporcional, o suplente pode ser escolhido pelo candidato, que pode indicar um parente ou financiador para legislar²⁶.

²⁵ Entre outros, Moutinho (2008) discute paroquialismo, *pork barrel* e orçamento no país.

²⁶ Outros problemas do voto distrital não relacionados à teoria econômica incluem a representação de minorias e a influência política na divisão dos distritos.

Como nos casos que analisamos antes – do financiamento público de campanha e de proibição de reeleição no Executivo –, a hipótese otimista é que uma eventual reforma política acabe tendo grande impacto no eleitorado e nas instituições, tirando de cena o *mau* político e trazendo o *bom* candidato, saindo do equilíbrio de seleção adversa. No entanto, concluímos que o voto distrital sozinho não trará os efeitos esperados, ressaltando mais uma vez a importância de eleitores e instituições que punam más práticas, consoante com a teoria econômica do crime.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Usamos neste texto alguns dos arcabouços da economia – como a teoria econômica do crime, a teoria da escolha racional, a teoria dos jogos e o conceito de seleção adversa –, para mostrar possíveis efeitos não antecipados e indesejados da reforma política. Aplicando a análise a algumas das mudanças mais sugeridas na reforma – o financiamento público de campanha, a proibição de reeleição para o Executivo e o voto distrital – argumentou-se que os efeitos da reforma serão minimizados ou atenuados por continuar não havendo mecanismos que desincentivem más práticas ou promovam a renovação política, já que, motivados por interesses próprios, os agentes políticos podem continuar explorando brechas dos novos sistemas para continuarem atuando.

Considera-se, portanto, que é essencial para que mudanças ocorram a participação de instituições mais fortes e de um eleitorado mais vigilante, capazes de retirar do cenário político os maus candidatos (como a Lei da Ficha Limpa em parte conseguiu). Sem isso, corremos o risco de mudar as regras do jogo sem haver mudança no comportamento dos jogadores.

A ideia de que a reforma política poderá ser ineficaz em gerar mudanças é contemplada na metáfora do economista Marcos Mendes (Mendes, 2014): *os rios correm para o mar. Tentar barrar esse caminho com diques ineficientes pode gerar inundações e outros efeitos adversos, sem impedir que o rio chegue a seu destino.* Para ele, a reforma política não deve ser vista como um *santo graal*.

Desse modo, falar em *reforma política* para resolver os problemas aqui apontados talvez seja tão sedutor e superficial quanto falar que o Brasil precisa de uma *reforma social* para resolver os problemas de educação e saúde ou de uma *reforma*

econômica para voltar a crescer. A realidade exige discussões mais profundas e propostas mais maduras.

Chama atenção também o contexto em que a reforma política ganhou fôlego, após os protestos de junho de 2013. Apesar da indignação da sociedade com a classe política, as demandas das manifestações foram muito difusas. Como salientou o Senador Aloysio Nunes Ferreira, por exemplo, *as manifestações não pediram plebiscito sobre reforma política*²⁷. (sugiro excluir a referência, não acrescenta nada ao texto e pode parecer propaganda de um Senador) O contexto atual em que a reforma política é colocada, por vezes como fundamental para atender os desejos da sociedade por mudanças, remete ao conceito do psicólogo vencedor do prêmio Nobel em Economia Daniel Kahneman de *ilusão de foco* (*focusing illusion*).

Considerado por ele um conceito científico que deveria ser amplamente popularizado, trata-se de um viés cognitivo que ocorre quando a importância de um assunto é superestimada e uma atenção exagerada é deslocada para ele. A verdadeira importância é menor do que a recebida com o *foco*. Segundo Kahneman (2011), publicitários e políticos costumam explorar essa ilusão. Apesar de toda a discussão sobre reforma política, pouco se falou sobre o voto obrigatório ou a lentidão da Justiça, áreas onde mudanças poderiam causar grandes impactos, ou mesmo sobre alterações mais simples nas regras eleitorais, como o fim das coligações no voto proporcional e do atual mecanismo de suplência para senadores (também acho desnecessário o comentário), que distorcem a escolha do eleitor.

Essa é a principal contribuição deste estudo: ter analisado, com o auxílio da Análise Econômica do Direito, os incentivos postos aos agentes e suas reações e estratégias às regras que se delineiam, questionando a eficácia de algumas propostas da reforma política e evidenciando possíveis consequências negativas. Espera-se que tais considerações sejam contempladas na implantação de um novo ordenamento jurídico sobre direito eleitoral.

²⁷ Aloysio Nunes: manifestações não pediram plebiscito sobre reforma política. Agência Senado, 5 de jul. 2013. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/07/05/alloysio-nunes-diz-que-manifestacoes-nao-pediram-plebiscito-sobre-reforma-politica/>. Acesso em: 02/10/2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERLOF, George A. The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* (The MIT Press) v. 84, n. 3, pp. 488-500, Aug. 1970.

BECKER, Gary. Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, pp. 169-217, Mar./Apr. 1968.

BUCHANAN, James M. Public Choice: Politics without Romance. *Policy*, v. 19, n.3, 2003.

BRASIL. *Resultado do Tesouro Nacional*. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: dez. 2013.

KAHNEMAN, Daniel. What scientific concept would improve everybody’s cognitive toolkit? *Edge*, 2011.

MENDES, Marcos. Será a “reforma política” a mãe de todas as reformas? *Brasil, Economia e Governo*, 2014. Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/07/15/sera-a-reforma-politica-a-mae-de-todas-as-reformas/> (acesso em 10/03/2015)

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Reeleição e Política Fiscal: Um Estudo dos Efeitos da Reeleição nos Gastos Públicos. *Revista de Economia Aplicada*, 5(3):601-622, 2001

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S.; CARVALHO, A. X. O que leva um governante à reeleição? *Texto para Discussão IPEA*, nº 1135, 2005.

NORDHAUS, W.D. The Political Business Cycle: *Review of Economic Studies*. v. 42, pp. 169-90, 1975.

PORTUGAL, A. C.; BUGARIN, M. S. Financiamento público e privado de campanhas eleitorais: efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no Legislativo. *Revista de Economia Aplicada*, 2003.

QUEIROZ, A. Características da eleição de 2014 para a Câmara. *Agência DIAP*, 8 de setembro de 2014. Disponível em: http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24439:caracteristicas-da-eleicao-de-2014-para-a-camara&catid=45:agencia-diap&Itemid=204
Acesso em: 17/09/2014.

ROGOFF, K. Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review*, 80:21–36, 1990.

TIMM, L. B. (Org.) *Direito e Economia no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2012.