

# **Supremo Tribunal Federal**

## **Brasília, 24/6/2013**

### **Audiência Pública de Financiamento de Campanhas Eleitorais**


**Mauricio Bugarin**  
**Universidade de Brasília**

**Adriana Cuoco Portugal**  
**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

Financiamento de  
Campanhas

---

Maurício Bugarin  
Adriana Portugal



## **Supremo Tribunal Federal**

### **Brasília, 24/6/2013**

**"Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time."**

**Winston Churchill**

**(from a House of Commons speech on Nov. 11, 1947)**

Financiamento de  
Campanhas

---

Maurício Bugarin  
Adriana Portugal

## Roteiro

- Breve visão histórica
- A universalidade do problema
- A inevitabilidade do lobby eleitoral
- Os benefícios da legislação atual
- Conclusão

## Roteiro

- Breve visão histórica
- A universalidade do problema
- A inevitabilidade do lobby eleitoral
- Os benefícios da legislação atual
- Conclusão

## Breve visão histórica

- Lei nº 4740/1965:
  - fortalecimento dos partidos (entidades de direito público);
  - instituição do fundo partidário (multas, doações privadas e dotações orçamentárias);
  - **vedação do financiamento privado** a partidos (pessoa, entidade estrangeira, **empresas privadas que visam lucro**);
- Lei nº 5682/1971:
  - distribuição dos recursos do fundo (80% - **proporção** dos partidos na Câmara e 20% - igualmente);
  - **manutenção da proibição do financiamento privado**, estendendo a entidades de classe ou sindicais;
- Marco de nova alteração:
  - ***impeachment* de Fernando Collor de Mello** (1992) sob suspeita de uso de recursos de campanha não declarados;

## Breve visão histórica

- **Lei dos Partidos nº 9096/1995:**
  - partidos como entidades de direito privado;
  - nova distribuição dos recursos do fundo (**99% - proporção** dos partidos na Câmara e 1% - igualmente);
  - **permissão de contribuição privada desde que declarada à justiça eleitoral** (controle informacional sobre o financiamento privado);
- Leis nº 11300/2006, Lei nº 11459/2007 (alteração da Lei dos Partidos) e 12034/2009 (alteração da Lei das Eleições nº 9504/1997):
  - proibição de contribuições de entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas e organizações não-governamentais que recebam recursos públicos e organizações de interesse público;
  - limite dos gastos de campanha;
  - cancelamento do registro de candidatura ou mandato no caso de comprovado uso de “caixa 2”;
  - manutenção da **contribuição privada declarada à justiça eleitoral**;

## Breve visão histórica

- Atualmente:
  - Diversas propostas de lei para a ampliação do financiamento público de campanhas, tornando-o exclusivo;

“Ciclo do financiamento público & privado no Brasil”

## Roteiro

- Breve visão histórica
- A universalidade do problema
- A inevitabilidade do lobby eleitoral
- Os benefícios da legislação atual
- Conclusão



## A universalidade do problema

EUA: hard & soft money

- 2000: **“Pelo uso do mecanismo de *soft money* os partidos conseguem fazer com que os doadores escapem dos limites às contribuições estabelecidos** pelo FEC, das proibições da contribuição de sindicatos e de corporações em eleições federais, bem como fazer com que os candidatos que optam pelos fundos públicos escapem das limitações legais aos gastos de campanha”

Richard Briffault (2000). “The Political Parties and Campaign Finance Reform”, Columbia Law Review, 100(3): 620-66.

- 2002: Escândalo da fraude contábil da Enron. **“Boa parte dos congressistas**, chamados a apreciar responsabilidades nesse caso, **havia sido beneficiado em suas campanhas por contribuições dessa empresa, na forma de soft money.”**

Caetano E. P. de Araújo (2004), “Financiamento de Campanhas Eleitorais”, Revista de Informação Legislativa, 41(161):59-66.

- 2003, Resultado: Bipartisan Campaign Reform Act: Visando aprimorar controle sobre o soft money e **aumentando os limites para o hard money.**

## A universalidade do problema

EUA, Barack Obama:

- 2007: “Entendo ser imperativo retirar o grande dinheiro (big money) do processo político.”
- 2008: “O que a FEC necessita mais é uma liderança firme e imparcial que irá promover integridade no nosso sistema eleitoral”
- 2010: “Eu não acho que as eleições americanas devam ser dominadas pelos interesses mais poderosos da América, ou pior, por entidades estrangeiras”

## A universalidade do problema

### Japão

- 1988: O escândalo Recruit: uma empresa “vendeu” a políticos ações que se valorizaram subitamente, gerando lucros individuais de até 1 milhão de dólares, o que foi caracterizado por *insider trade*.
- 1994: Ampla reforma do sistema eleitoral motivada pelo escândalo Recruit com o objetivo de reduzir os custos das campanhas eleitorais.
- 2009: Yukio Hatoyama torna-se Primeiro Ministro do Japão
  - 2010: Renúncia de Hatoyama. Motivo: Mais de 90 doadores de campanha fantasmas, incluindo pessoas falecidas, contribuíram com um total de 220.000 dólares (450.000 reais) entre 2005 e 2008.
- 2012 “A emergência dos super Comitês de Campanha (PAC) mostrou novamente que a ‘reforma do financiamento de campanhas’ fracassou de forma abissal”. Robert J. Samuelson. “Campaign Reform fails to reach goals”. Washington Post.

## A universalidade do problema

Outros países:

- Alemanha: “O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro”.

Antonio O. Cintra, Biblioteca Digital da Câmara, 2000.

Ex-chanceler Helmut Kohl “admite ter recebido doações de até US\$1 milhão em contas secretas usadas para financiar campanhas eleitorais de seu partido, entre 1993 e 1998”.

Folha de São Paulo, 19/1/2000.

- Canadá, “Em Québec [...] são realizadas há meses audiências públicas de uma explosiva comissão investigadora sobre as acusações de que a máfia controla o negócio da construção e suborna há décadas políticos da região em troca de contratos de obras públicas municipais.”

“Corrupção e escândalos ao estilo canadense”, Portal Terra, 23/05/2013.

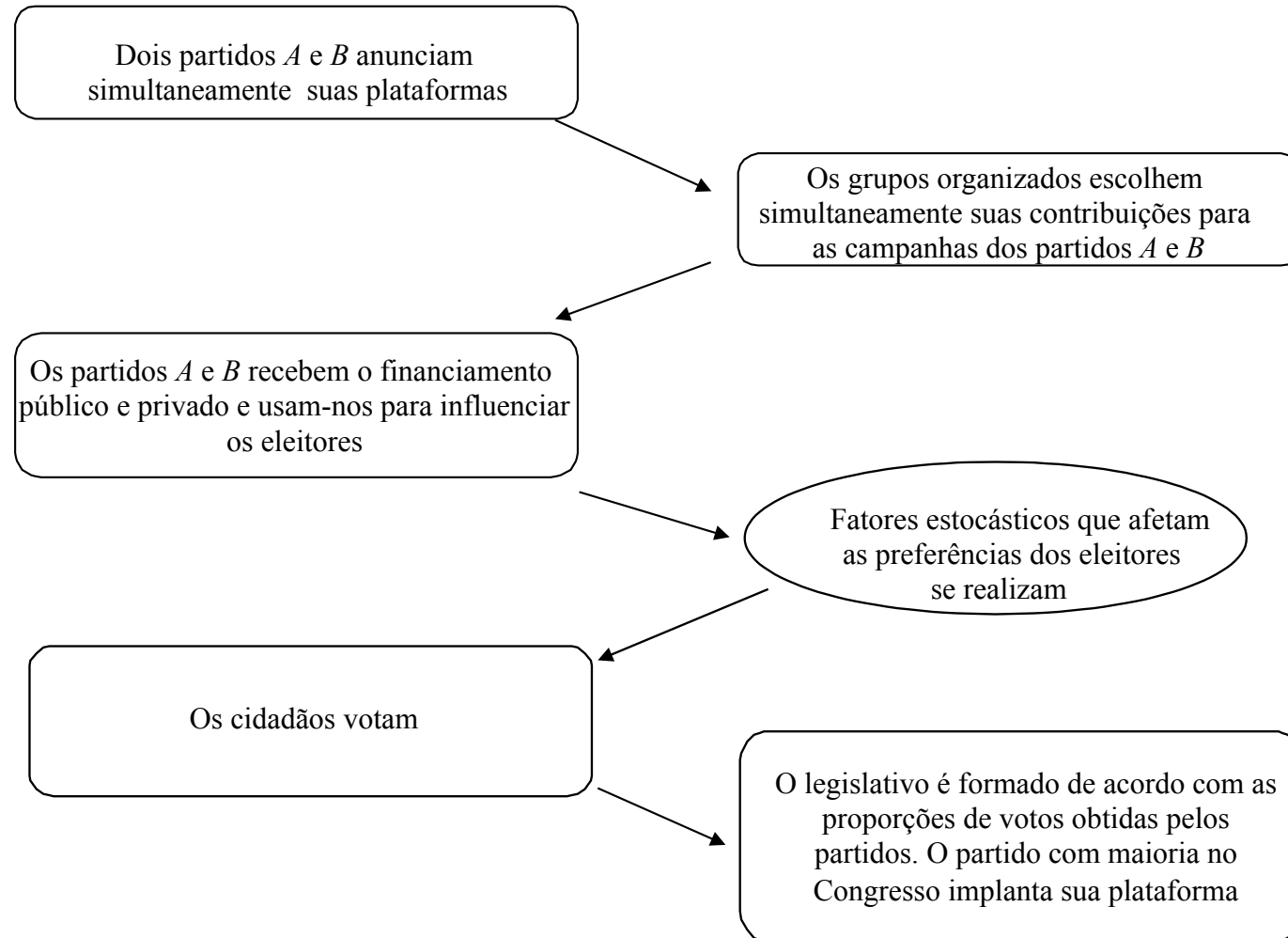
## Roteiro

- Breve visão histórica
- A universalidade do problema
- **A inevitabilidade do lobby eleitoral**
- Os benefícios da legislação atual
- Conclusão

## A inevitabilidade do lobby eleitoral

- É da natureza do regime representativo a necessidade de uso de recursos para que os políticos consigam apresentar suas plataformas aos eleitores.
- Identificados com certas políticas, os cidadãos se verão induzidos a contribuir para as campanhas de seus candidatos de forma a maximizar a probabilidade de suas plataformas preferidas serem implantadas.
- Isto é válido tanto para grandes contribuintes, como para pequenos, como ficou muito evidenciado nas campanhas eleitorais de Barack Obama:
  - “Quase metade do dinheiro resulta de contribuições abaixo dos 200 dólares, um sinal de apoio popular que surpreende até democratas”  
“Pequenas contribuições para a reeleição de Barack Obama ultrapassam expectativas”, Público, 22/11/2011.
- Estudos por nós desenvolvidos explicitam esse fenômeno:
  - Adriana Portugal e Maurício Bugarin, 2008. Electoral Campaign Financing: The Role of Public Contributions and Party Ideology. *Economía* 8: 143-177.
  - Maurício Bugarin, Adriana Portugal e Sérgio Sakurai, 2011. “Inequality and the Cost of Electoral Campaigns in Latin America” in *The Great Gap: the Politics of Inequality and Redistribution in Latin America*, ed. Blofield, Merike, Penn State University Press.

## A inevitabilidade do lobby eleitoral



Financiamento de  
Campanhas

Maurício Bugarin  
Adriana Portugal

## A inevitabilidade do lobby eleitoral

Resultados do modelo teórico:

- A sociedade contribui com as campanhas para aumentar as chances de vitória dos candidatos com os quais se identifica.
- Quanto mais desigual for a sociedade, mais diversas serão as posições políticas e maior será o incentivo à contribuição privada de campanhas. Por isso as eleições tendem a ser mais caras no Brasil.
- O financiamento público, por ser pré-definido, não altera os incentivos à contribuição privada. Portanto, mais financiamento público não implica menor financiamento privado.
- Mais ainda, um financiamento público excessivamente vultoso, associado à divisão de recursos de acordo com a representação na Câmara, reduz a equidade, ao favorecer fortemente os maiores partidos.
- Em outras palavras, o financiamento público baseado na representação na Câmara pode gerar uma redução da competição eleitoral ainda maior que aquela atribuída à contribuição privada na ADI.



## A inevitabilidade do lobby eleitoral

- Naturalmente, estimamos que exista, sim, influência de grupos econômicos no processo eleitoral, que contribuem na expectativa de influenciar a política ou de receber favorecimentos futuros. Tal fenômeno é inerente ao processo político-eleitoral e, por isso mesmo, é impossível impedir a sua ocorrência.
- Já existem, na lei eleitoral atual, limites ao volume total que uma pessoa física ou jurídica pode contribuir. Movimentos no sentido de uma maior limitação podem, em vez de gerar melhor comportamento no processo eleitoral, **fomentar a utilização do caixa dois**, tornando **secreta** a contribuição e retirando da sociedade a informação sobre essa contribuição.

## Roteiro

- Breve visão histórica
- A universalidade do problema
- A inevitabilidade do lobby eleitoral
- Os benefícios da legislação atual
- Conclusão

# Os benefícios da legislação atual

## Benefício informacional

- No caso do Brasil, a Legislação eleitoral de 1995/97 traz consigo o grande benefício de divulgar o financiamento privado, permitindo que a sociedade saiba quais os contribuintes para as campanhas de cada candidato.
- Não dizemos que não exista hoje “caixa dois”; no entanto, há um grande volume de recursos que é claramente detalhado nas contas oficiais.
- Essa informação é tão relevante, que inclusive atraiu o interesse da mídia e pesquisadores internacionais, tendo gerado diversas reportagens e trabalhos acadêmicos (ex. David Samuels).
- Toda essa informação seria naturalmente perdida, caso o financiamento privado fosse totalmente proibido, ou parcialmente perdida, caso fosse autorizado apenas o financiamento de pessoas físicas.

# Os benefícios da legislação atual

## Benefício na seleção dos candidatos

- A capacidade de obter financiamento privado revela informação sobre o apoio social ao candidato.
- Um candidato com plataforma política que não tem apelo ou reflexo na sociedade dificilmente receberá financiamento privado.
- Portanto, o próprio processo de busca de financiamento constitui um mecanismo de seleção, que retira candidatos com visões extremas e antissociais. Por isso o sistema Alemão de “matching private financing”.
- Assim, a necessidade de arrecadar recursos é, em si, um mecanismo de exclusão de candidatos cujas plataformas defendidas não encontram qualquer apoio popular.

## Roteiro

- Breve visão histórica
- A universalidade do problema
- A inevitabilidade do lobby eleitoral
- Os benefícios da legislação atual
- Conclusão: Como melhor induzir um processo eleitoral adequado ao país?

## Conclusão: Como melhor induzir um processo eleitoral adequado ao país?

- Acreditamos que exista, sim, no processo eleitoral, influência de fatores econômicos no comportamento dos candidatos, e posteriormente, dos políticos eleitos.
- Essa influência pode ser nociva à sociedade, pois pode estar associada à defesa de interesses particulares em detrimento do bem maior.
- Mas constitui fenômeno inerente ao processo eleitoral: todo político representa um grupo de pessoas que o elegeu.
- No entanto, a maior limitação dos tetos de financiamento privado terá como principal efeito:
  - o aumento do caixa dois,
  - e a redução da informação pública sobre os financiadores das campanhas.

## Conclusão: Como melhor induzir um processo eleitoral adequado ao país?

- É nossa opinião que o esforço da sociedade deve se concentrar em **identificar e punir exemplarmente práticas corruptas de políticos, administradores e corruptores**, ou seja, todos os agentes envolvidos em atos ilícitos, de forma a garantir um melhor funcionamento do sistema de representação eleitoral no país.
- Se o “investimento” em financiamento privado de campanhas for menos “lucrativo” para as empresas, uma vez que a corrupção é efetivamente combatida, naturalmente as empresas decidirão contribuir menos para as campanhas eleitorais, desestimulando a formação do caixa dois.
- Ademais, uma alteração profunda no **tamanho dos distritos eleitorais** (EUA, Chile, Japão) pode representar uma mudança institucional que em muito aumentará a eficácia e a equidade de nosso sistema político representativo e reduzirá o custo das campanhas eleitorais.

**“If you have ten thousand regulations **you destroy all respect for the law**”**  
**Winston Churchill**

**Supremo Tribunal Federal**  
**Brasília, 24/6/2013**

**Audiência Pública de Financiamento de  
Campanhas Eleitorais**

**Muito obrigado!**

**Mauricio Bugarin**  
**Universidade de Brasília**

**Adriana Cuoco Portugal**  
**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

Financiamento de  
Campanhas

---

Maurício Bugarin  
Adriana Portugal