

IMPERFEIÇÕES E COMPETIÇÃO NO MERCADO POLÍTICO

*J. M. Vaz Marta de Sampaio e Melo **

RESUMO

As teorias da escolha pública ou a racionalidade das políticas divergem doutras abordagens ao estudo do comportamento político, na medida em que assentam em modelos nos quais indivíduos racionais procuram promover os seus próprios interesses. Neste trabalho apresentamos alguns dos principais modelos que encarnam este pressuposto de comportamento político.

ABSTRACT

Public choice theory or rational politics differ from other approaches to the study of political behaviour since it supports on models in which rational individuals seek to promote their personal interests. This essay analyses the main models that adopt this political behaviour.

1.1. Introdução

Fundamentalmente, duas têm sido as imperfeições apontadas ao funcionamento do mercado político: i) as que derivam da imperfeição das regras que conduzem a escolha pública, quer na escolha dos agentes colectivos, quer no que concerne à escolha das políticas públicas; ii) e as que dizem respeito à conduta dos agentes intervenientes no processo político, que tal como os agentes económicos no mercado privado actuam em ordem a maximizar a sua utilidade. No primeiro caso, as imperfeições tanto podem derivar de

* Mestre em Administração Pública pela Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

factores exógenos, que por vezes transcendem a liberdade dos agentes políticos, por exemplo, o paradoxo de voto nas democracias, como podem ter origem num contexto de um "jogo viciado", tal como se demonstra na permuta de votos. No segundo caso, as imperfeições decorrem do comportamento dos cidadãos, burocratas e políticos, ou destes, enquanto agentes integrados e/ou ligados a grupos de interesse.

Neste trabalho, abordamos alguns dos principais modelos que analisam a possibilidade de ocorrerem desvios no processo político. Na Secção 1.2. abordamos os sistemas de votação, a permuta de votos e a sua relação com a (in)eficiência da escolha pública. Na Secção 1.3. são estudados os diferentes modelos que encarnam a hipótese dos políticos, cidadãos e burocratas, enquanto agentes maximizadores de utilidade. Na Secção 1.4. estes modelos são confrontados com hipótese dos grupos de interesse. Finalmente, na Secção 1.5., enceta-se uma discussão dos assuntos abordados.

A descrição destas e outras imperfeições do mercado político no quadro das diferentes perspectivas da escolha pública, em relação aos contributos mais remotos aparece em FREY (1978) e MUELLER (1979). Desenvolvimentos mais recentes encontram-se em MUELLER (1989), FREY e EICHENBERGER (1991), ROCHA (1995), MCNUTT (1996) e MUELLER (1997).

1.2. Os sistemas de votação e a (in)eficiência da escolha pública

Nos sistemas políticos democráticos, as eleições, mais do que um instrumento de designação dos titulares dos órgãos de decisão política são o procedimento usado para se obterem decisões colectivas a partir da expressão de preferências dos cidadãos. Daí que, em primeiro lugar, seja necessário saber-se se os sistemas de votação utilizados, quer para a escolha dos governantes, quer no processo de definição das políticas, permitem escolher o governo e as políticas que melhor reflectem a vontade geral ou o bem comum? Por outras palavras, será possível agregar uma multiplicidade de preferências individuais numa função de bem-estar social?

Desde há muito, que os cientistas tem procurado indagar da (im)perfeição dos procedimentos que conduzem às decisões

colectivas, sobretudo dos sistemas de votação. No século XVIII, Jean-Charles de Borda e o Marquês de Condorcet tinham alertado para as limitações da maioria simples na eleição dos candidatos.¹ DOGSON (1876) exemplificou da seguinte forma as limitações das escolhas feitas através da maioria simples:

"Neste método, cada eleitor escolhe o único candidato que prefere e aquele que recebe o maior número de votos é assumido como o vencedor. A extraordinária injustiça deste método pode ser facilmente demonstrada. Admitamos que existem onze eleitores e quatro candidatos, a, b, c, d; e que cada eleitor ordenou numa coluna os nomes dos candidatos, por ordem da sua preferência; e que as onze colunas estão colocadas desta maneira:

a	a	a	b	b	b	b	c	c	c	d
c	c	c	a	a	a	a	a	a	a	a
d	d	d	c	c	c	c	d	d	d	c
b	b	b	d	d	d	d	b	b	b	b

Aqui, a é considerado o melhor por três eleitores, e segundo pelos restantes. Parece claro que deveria ser o eleito; e apesar de tudo, b seria o vencedor - um candidato que é considerado o pior de todos por sete dos eleitores²."

A possibilidade da escolha pública feita através da regra da maioria levar a maiorias cíclicas relativamente a idênticos assuntos submetidos a votação e a importância da fixação da agenda na escolha de uma

¹ Borda, Jean-Charles de. 1781. *Memoire sur les Elections au Scrutin*. Paris: Histoire de l'Academie Royale des Sciences e Condorcet, Marquis de. 1785. *Essai sur l'Application de l'Analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Probabilité des Voix*. Paris: De l'Imprimerie Royale.

² Dogson, "Discussion of the Various Methods of Procedures in Conducting Elections," p. 216.

proposta, foram igualmente analisadas por Dogson. Este começou por ser um dos primeiros assuntos analisados pela escolha pública moderna iniciada por BLACK (1948a,b,c) e ARROW (1951). BLACK (1958) refere-se da seguinte forma à possibilidade de existirem maiorias cíclicas:

"Chegamos agora a uma das mais surpreendentes e desconcertantes características da teoria dos comités: para um dado conjunto de listas pode não haver nenhuma proposta capaz de obter uma maioria simples sobre cada uma das outras³."

No quadro seguinte mostramos a escala de preferências de três membros A , B e C de um comité, relativamente a três propostas, a_1 , a_2 e a_3 , apresentadas a votação. A observação desse quadro permite-nos constatar o seguinte: a_1 derrotaria a_2 , mas seria derrotado por a_3 ; a_2 derrotaria a_3 , mas seria derrotado por a_1 ; a_3 derrotaria a_1 , mas seria derrotado por a_2 .

Quadro 1.1
Demonstração das maiorias cíclicas

A	B	C
a_1	a_2	a_3
a_2	a_3	a_1
a_3	a_1	a_2

Fonte: Adaptado de BLACK (1958).

Como se pode constatar, nenhuma das três propostas conseguiria obter uma maioria simples sobre as restantes. Segundo BLACK, as avaliações de cada membro pertencente ao comité, relativamente às moções apresentadas, são completas e transitivas, e as maiorias no

³ Black, "The Theory of Committees and Elections," p. 39.

comité são cíclicas. No exemplo referido, a maioria cíclica poder ser indicada por $a_1a_2a_3a_1$; qualquer destas propostas pode obter uma maioria em relação à seguinte, ou seja, a_1 pode derrotar a_2 , a_2 pode derrotar a_3 , a_3 pode derrotar a_1 ,...

Num procedimento normal de um comité, uma proposta entra para a votação uma vez e permanece perante este, até à altura em que for derrotada por uma das outras, e onde existe uma maioria cíclica, a proposta deverá permanecer, dependendo da ordem pela qual é submetida a votação. Daqui decorre a importância da fixação da agenda nos processos de votação. Como refere BLACK, "*quando o procedimento normal de um comité está a ser usado, quanto mais tarde uma moção é votada, maior é a sua hipótese de adopção*".⁴

O autor realçou da seguinte forma a dificuldade de agregação das preferências e o paradoxo de voto nas democracias:⁵

"Uma forma normal de se chegar a uma preferência colectiva, seria supor que uma alternativa é preferida em relação a outra se a maioria da comunidade prefere a primeira alternativa à segunda, isto é, escolheria a primeira em vez da segunda se essas fossem as duas únicas alternativas. Admitamos três alternativas, A, B e C, e três indivíduos, 1, 2 e 3. Suponhamos que o indivíduo 1 prefere A a B e B a C (e por consequência A a C), o indivíduo 2 prefere B a C e C a A (e por consequência C a B), e o indivíduo 3 prefere C a A e A a B (e por consequência C a B). Então a maioria prefere A a B, e a maioria prefere B a C. Podemos por isso dizer que a comunidade prefere A a B e B a C. Se a comunidade é vista a comportar-se racionalmente, somos obrigados a afirmar que A é preferido a C. Mas, de facto, a maioria da comunidade prefere C a A. Assim, o método exactamente traçado para passar das preferências individuais às colectivas é incapaz de satisfazer a condição de racionalidade, como normalmente a entendemos".⁶

⁴ Black, "*The Theory of Committees and Elections*," p. 40.

⁵ Fischel (1972), expôs eloquentemente o teorema do paradoxo de voto nas democracias.

⁶ Arrow, "*Social Choice and Individual Values*," pp. 2-3.

O teorema da impossibilidade de Arrow pode de ser traduzido em duas ideias muito simples. Em primeiro lugar, o modelo democrático pode dar origem a decisões colectivas contraditórias, sendo as decisões tanto mais contraditórias, quanto mais diversificado for o leque de preferências. Em segundo lugar, a vontade geral nem sempre coincide com a vontade da maioria, sendo isto tanto mais provável, quanto menor for a maioria que escolhe o governo, por exemplo, em governos eleitos por maioria simples. Esta ideia é bem exposta em CAVACO SILVA (1978) ao apontar as razões da imperfeição do mercado político, quando refere:

"Outro factor de imperfeição do mercado político reside no facto das políticas serem normalmente apresentadas aos cidadãos-votantes sob a forma de «pacotes» (medida x no domínio da saúde, y no da educação, z nos impostos, etc.) que o desejo dos candidatos em captar o maior número possível de votos tende, num sistema bipartidário, a empurrar para a proximidade do programa de acção que considerem ser o «pacote» preferido pelo votante médio. Em resultado, as preferências que são transmitidas através do processo de votação não correspondem às preferências da sociedade, na medida em que muitos indivíduos não encontram no mercado político o «pacote» que desejariam escolher".

BUCHANAN e TULOCK (1962) defenderam a importância de as regras que delimitam a escolha colectiva, sobretudo as regras constitucionais, deverem ser fixadas com base no máximo consenso de todos os potenciais beneficiados e prejudicados. Isto para evitar, que uma maioria de eleitores imponha ao nível constitucional regras de decisão, que façam impender sobre os restantes eleitores, em minoria, os custos externos da decisão política. O argumento destes autores consiste fundamentalmente no seguinte: quanto maior for a proporção de cidadãos necessários para edificar uma regra que conduzirá a uma escolha política, tanto maior será a probabilidade de as decisões públicas se tornarem menos coercivas e não infligirem custos. Por isso,

⁷ Cavaco Silva, "Políticos, Burocratas e Economistas," pp. 494-5.

se torna essencial que as regras fixadas ao nível constitucional, preencham a chamada "condição óptima de Pareto", isto é, que da sua aplicação resultem decisões políticas susceptíveis de aumentar o bem-estar dos grupos sociais em geral, mas que isso ocorra sem reduções no bem-estar de outros grupos.⁸

1.2.1. A permuta de votos nas legislaturas

Nos órgãos colegiais, especialmente nas legislaturas (dada a sua importância na escolha pública), pode acontecer que alguns dos seus membros e/ou partidos possuam incentivos para alinharem em acordos de permuta de votos na medida em que, por vezes, estes possibilitam aprovar propostas que doutra forma jamais passariam.

A literatura sobre a existência de auxílio mútuo em combinações políticas vai pelo menos até BENTLEY (1908), autor que defendia a importância dos grupos de interesse no processo político, ou seja, a negação de que todos os votos têm o mesmo peso nas escolhas colectivas. Para Bentley, pelo menos, implicitamente, há condições para a existência de concorrência imperfeita no mercado político (Secção 1.4.).

Num dos estudos mais conhecidos da escolha pública, TULLOCK (1959) demonstrou que o efeito redistributivo das despesas num sistema político democrático baseado na regra da maioria, poderá levar a despesas públicas superiores ao nível óptimo de Pareto, ou seja, a maioria dos cidadãos pode beneficiar-se prejudicando a minoria. O autor apresentou o exemplo de um grupo de cem agricultores que escolhem de entre várias propostas para reparação de estradas, cada uma delas, beneficiando um grupo de agricultores. Num sistema de votação maioritário, por exemplo, um grupo de cinquenta e um agricultores coligar-se-ia e escolheria a proposta mais vantajosa. Poderiam pagar apenas 51 por cento dos custos e votariam por gastos mais elevados na reparação das vias do que aqueles que existiriam se, porventura, fossem obrigados a suportar o custo total. Nesta situação as despesas públicas excederiam o óptimo, apenas possível, se a regra fosse a da unanimidade.

⁸ Wicksell (1896) tinha já alertado para a necessidade existir consenso na aprovação das regras constitucionais delimitadoras da tributação.

A permuta de votos pode ser ilustrada da forma definida no Quadro 1.2, em que os membros de um órgão colegial I, II e III, votam nas propostas A e B usando a regra da maioria simples.

Quadro 1.2
Demonstração da permuta de votos

Votantes	P: A	P: B
I	5	-1
II	-1	5
III	-1	-1

Os benefícios destes em relação ao assunto *A* são 5, -1 e -1 e em relação ao assunto *B* são -1, 5 e -1. Se todos votarem sinceramente, nem o assunto *A* nem o assunto *B* passam. Contudo, os votantes I e II possuem um incentivo para se auxiliarem politicamente permutando os seus votos. Deste modo, o votante I aceita votar por *B*, e em troca o segundo eleitor aceita votar por *A*. Na presença de um conluio que torne possível a permuta de votos, o qual implica um voto sofisticado, e por isso uma deturpação das preferências, ambas as propostas passam.⁹ Na ausência de um conluio conducente à permuta de votos ambas as propostas seriam rejeitadas.

Desde BENTLEY, até ao início dos anos sessenta, que os cientistas viam os acordos de permuta de votos como uma manobra política com a intenção de aumentar o bem-estar de uns a expensas de outros. BUCHANAN e TULLOCK (1962) seriam os primeiros a reconhecer o potencial normativo dos acordos que originam permuta de votos. A permuta de votos permite, perante uma diferente expressão de intensidade de preferências, levar a uma escolha pública que pode conceder um nível de provisão de bens públicos mais perto do óptimo social.

No exemplo descrito do Quadro 1.2, a utilidade total da sociedade é aumentada em cerca de 3 unidades em relação a cada assunto, estando a sociedade globalmente melhor. Nesta situação, escolhas

⁹ A distinção entre votante sincero e votante sofisticado foi introduzida por Farquharson (1969).

colectivas susceptíveis de elevarem o bem-estar da sociedade, obtidas através da regra da maioria, são atingidas através da permuta de votos.

COLEMAN (1966, 1967) também sugeriu que os resultados da permuta de votos podem levar à eficiência de Pareto, por exemplo, quando um conjunto de membros de uma assembleia permuta votos com outros membros em relação a propostas sobre bens públicos. Nesta situação, este conjunto de membros vota em propostas em relação às quais não possui uma preferência intensa e assim assegura votos (de outro grupo de membros), em relação a bens públicos para os quais possui uma preferência intensa. Segundo o autor, neste caso, a utilidade esperada é maximizada quando os custos de dar outro voto, igualam os benefícios de receber outro voto, sendo o equilíbrio atingido e através deste a maximização da função de bem-estar social.

Já se no Quadro 1.2, substituímos os -1, por -3, os votantes I e II ainda terão um incentivo para permutar os seus votos. Contudo, nesta situação, a sociedade estará globalmente pior em (1, ou seja, o bem-estar social decresceu. Em situações deste tipo, os acordos de permuta de votos podem impor uma externalidade ou originar perdas de utilidade aos que não entram num conluio. Se estas perdas forem enormes, então a comunidade como um todo estará em pior situação. Enquanto que, no primeiro exemplo, o auxílio político conducente à permuta de votos ocorre numa espécie de jogo de positivo, nesta segunda demonstração, a troca de votos decorre no contexto de um jogo negativo.

1.3. A hipótese de agentes a maximizar a utilidade

"Todos os agentes na nossa teoria - funcionários públicos, políticos, cidadãos, clientes de serviços, etc - são assumidos como sendo maximizadores de utilidade¹⁰."

A compreensão do comportamento dos agentes intervenientes no processo político à luz da escolha pública parte do pressuposto fundamental de que estes, tal como na economia política, se comportam de forma a maximizar a sua utilidade.

¹⁰ Downs, *"Inside Bureaucracy,"* p. 81.

1.3.1. Políticos

*"Os partidos formulam políticas para ganhar as eleições, mais do que ganhar eleições com o fim de formular políticas"*¹¹.

Para a escolha pública, os políticos procuram maximizar a utilidade a qual pode andar associada, entre outras coisas, ao poder, prestígio e compensações materiais, estando essa maximização, muitas vezes, dependente da permanência no poder. Neste sentido, nega-se a visão do governo como um ditador benevolente promovendo o bem-estar geral, tal como acontecia na economia política normativa clássica.

Na análise de TINBERGEN (1956), por exemplo, o governo era visto como um ditador benevolente actuando na melhor das intenções relativamente aos interesses dos governados. Estes interesses podiam estar contidos em determinados indicadores de bem-estar social intimamente relacionados com o valor de certas variáveis económicas previamente escolhidas - por exemplo, inflação e desemprego - em que a tarefa do governo na condução da política económica era a escolha dos instrumentos de política económica - por exemplo, a despesa pública e a tributação -, de molde a obter níveis desejáveis de desemprego e inflação, consistentes com o mais alto grau de bem-estar social. Era ainda aceite, que a habilidade dos condutores da política na utilização dos instrumentos da política económica seria somente afectada pelas restrições impostas pelo ambiente macroeconómico.¹² Desta maneira, a economia política clássica ignorou a possibilidade da melhor função de bem-estar geral ser desvirtuada pela hipótese do político enquanto ser maximizador da sua própria utilidade.

SHUMPETER (1950) questionava porque se devia acreditar que pessoas que agiam de forma a maximizar a sua riqueza quando prosseguiam funções privadas, passassem a agir de forma altruísta e benevolente quando exerciam funções públicas. O autor caracterizou da seguinte forma a natureza dos agentes representantes da democracia:

¹¹ Downs, *"An Economic Theory of Democracy"*, p. 28.

¹² Este entendimento do papel do governo na condução da política económica aparece implícito, por exemplo, em Phelps (1967) ao assumir o governo como maximizador do bem-estar social limitado pela existência da relação negativa entre a inflação e o desemprego.

"O significado social ou função da actividade parlamentar é sem dúvida produzir legislação e, em parte, medidas administrativas. Mas, para perceber como as políticas democráticas servem este desígnio social, temos de partir da luta competitiva pelo poder e cargos públicos e compreender finalmente que a função social é desempenhada, por assim dizer, incidentalmente - no mesmo sentido que a produção é incidental para a obtenção de lucros¹³."

Nesta interpretação económica da democracia está implícito o pressuposto essencial em que se viria a apoiar a teoria da competição partidária de DOWNS (1957): a influência do eleitor mediano no processo de escolha pública.¹⁴

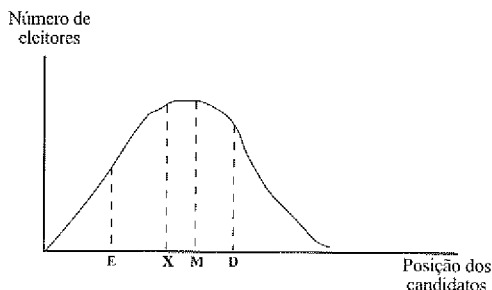
1.3.1.1. A teoria da competição partidária: o teorema do eleitor mediano

O teorema de eleitor mediano diz-nos que quando dois blocos partidários lutam pela maioria (vitória eleitoral), tentam dominar o centro do espectro partidário. Consequentemente, ambos os partidos acabam por adoptar as mesmas políticas, ou seja, as políticas mais atraentes do ponto de vista do eleitor mediano. O eleitor mediano pode ser composto, quer por aquele grupo de eleitores que permite manter uma maioria e a manutenção de um partido no poder, quer pelo conjunto de eleitores que podem transformar uma minoria numa maioria, possibilitando ao partido da oposição vencer as eleições.¹⁵

¹³ Shumpeter, "Capitalism Socialism and Democracy," p. 282.

¹⁴ Barr e Davis (1966) seriam pioneiros na aplicação do modelo do eleitor mediano, a que se seguiram, Borcharding e Deacon (1972), Bergstrom e Goodman (1973), Pommerehne e Frey (1976), Deacon (1978), Pommerehne (1978) e Costa (1982). Estudos mais recentes encontram-se em Santos (1989) e Cruz (1999).

¹⁵ Os antecedentes da teoria do eleitor mediano remontam a Hotelling (1929), Smithies (1941) e Bowen (1943).

Figura 1.1**Distribuição simétrica e unimodal de votos**

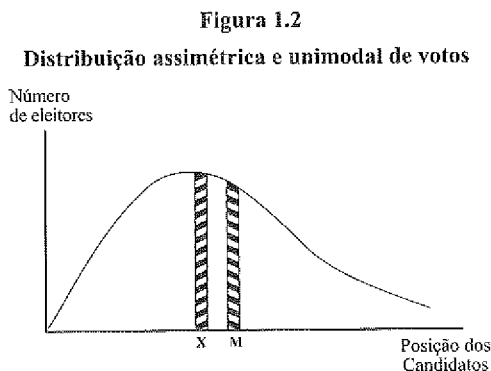
No modelo de DOWNS, as preferências políticas dos eleitores podem ser representadas ao longo de uma curva segundo uma dimensão esquerda/direita. Cada eleitor possui uma única preferência posicionada ao longo do espectro partidário. Se a frequência da distribuição dessas preferências é unimodal e simétrica, e se cada eleitor vota no partido posicionado mais perto da sua preferência, da competição partidária resultará que os partidos adoptam políticas favoráveis ao eleitor mediano.¹⁶ Esta situação pode ser ilustrada da forma representada na Figura 1.1, na qual M representa a posição preferida pelo eleitor mediano, E e D as posições dos dois partidos, e X o ponto médio do segmento ED. Nestas condições, o partido posicionado em E recebe todos os votos à esquerda de X conseguindo uma vitória fácil sobre o partido posicionado em D, o qual recebe a totalidade dos votos à direita de X. O partido situado em E pode, tal como pode o partido em D, aumentar a sua votação movendo-se em direcção à posição do eleitor mediano, situada em M. Na realidade,

¹⁶ Para Frey e Lau (1968), a sorte do partido do governo e de todos os partidos num sistema político democrático, mais do que a quantidade de votos recebida, dependeria sobretudo da percentagem do número total de votos. Segundo os autores esta hipótese seria diferente da hipótese da acção governamental maximizadora de votos tal como colocada por Downs porque a taxa de participação poderia ser influenciada. Por exemplo, pode ser desvantajoso para o governo propor uma política que apesar de aumentar o seu número total de votos origine uma subida maior no número de votos de um partido da oposição.

poderá ganhar tantos mais votos quanto mais próximo estiver de M em relação ao outro partido. O desejo de vencer as eleições pode, deste modo, empurrar ambos os partidos para a posição favorecida pelo eleitor mediano.

DAVIS, HINICH e ORDESHOOK (1970) desenvolveram o teorema do eleitor mediano confrontando-o com a possibilidade de existir indiferença e alienação de votos. Para os autores, nem a indiferença nem a alienação dos eleitores afectam os resultados do eleitor mediano. A hipótese de abstenção originada, quer por indiferença (se a posição partidária é excessivamente rígida), quer por afastamento (a posição dos partidos encontra-se demasiado afastada de uma posição preferida para tornar o voto atractivo), não perturba o resultado do eleitor mediano tanto quanto a frequência da distribuição de preferências simétricas e unimodais.

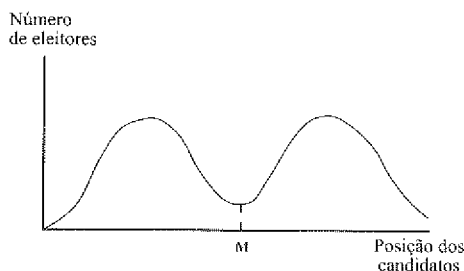
Para COMANOR (1976) no caso das preferências serem assimétricas e plurimodais a hipótese do eleitor mediano pode ser distorcida. Sendo a distribuição assimétrica mas unimodal a posição óptima para cada partido é a moda, a qual nem sempre coincide com a média. Na Figura 1.2, está representada essa possibilidade, ou seja, se ambos os partidos estão inicialmente na posição média em M, e se um deles se desloca do ponto X, perde os votos contidos na área sombreada à direita do ponto M, mas ganha os votos situados na área sombreada à esquerda de X que são em maior número.



Fonte: Adaptado de COMANOR (1976).

A Figura 1.3 representa a situação de distribuição de preferências bimodais e simétricas. Nesta situação, de acordo com DOWNS (1957), a posição do eleitor mediano em M, pode não ser a posição ótima para um partido, uma vez que a alienação pode originar uma perda substancial de votos. A existência de alienação pode levar ambos os partidos a deslocarem-se da média em direcção às duas modas. Mesmo assim, na opinião de DAVIS, HINICH e ORDESHOOK (1970), se a alienação for fraca os resultados do eleitor mediano podem permanecer inalterados.

Figura 1.3
Distribuição simétrica e bimodal de votos



Fonte: Adaptado de DOWNS (1957)

Como se pode verificar, o resultado do eleitor mediano depende de um conjunto de pressupostos muito restritivos, nomeadamente, uma única questão a ser debatida, uma distribuição de preferências unimodais e simétricas, e somente com dois partidos. Na ausência destes pressupostos o efeito do eleitor mediano pode cair por terra.¹⁷

1.3.1.2. Críticas (alternativas) à hipótese do eleitor mediano

"Em ordem a predizer que políticas governamentais serão implementadas, é não só necessário conhecer as preferências dos eleitores, mas também as preferências dos candidatos"¹⁸.

¹⁷ Uma discussão mais aprofundada do teorema do eleitor mediano encontra-se em Ordeshook (1986).

¹⁸ Wittman, "Candidates with Policy Preferences: A Dynamic Model," p. 189.

Para alguns estudos, a vitória nas eleições não é o único objectivo dos candidatos, uma vez que estes também possuem preferências políticas que querem ver realizadas. Nestes estudos propõe-se uma diferente interpretação da teoria da competição partidária, assumindo-se que os partidos políticos, além do triunfo nas eleições, se preocupam com os efeitos das políticas. Assim, enquanto no modelo de competição partidária de DOWNS os partidos possuem quase como único incentivo ganhar as eleições, e escolhem as políticas que maximizam essa probabilidade, nos modelos avançados por esses estudos, os partidos desejam ganhar as eleições para poderem executar as suas políticas preferidas.

Esta visão é, por exemplo, partilhada por WITTMAN (1977, 1983) e CALVERT (1985) ao defenderem que os partidos políticos possuem incentivos para adoptar o programa partidário que espelha as suas preferências políticas. Esta ideia assenta ainda no pressuposto de que os partidos políticos representam diferentes eleitores com diferentes funções de utilidade. Na exposição deste argumento WITTMAN afirma que:

"A maximização de votos possui o resultado perverso de que os únicos participantes não interessados na política são os candidatos"¹⁹.

Neste modelo de comportamento dos candidatos políticos admite-se que podendo escolher dentre um conjunto de programas partidários vencedores, os candidatos escolherão aquele que está mais próximo dos seus ideais políticos. Mesmo numa situação de informação imperfeita e de entre um conjunto de programas partidários com idêntica possibilidade de sucesso eleitoral, um candidato escolherá novamente o programa mais próximo das suas preferências políticas. O autor chega mesmo a admitir que um candidato, cuja utilidade é somente uma função das políticas implementadas, pode até estar inclinado a afastar-se da probabilidade de ganhar e optar por uma estratégia política que lhe possibilite aumentar essa utilidade esperada. Contudo, e uma vez que estas preferências políticas não podem ser transformadas em políticas governamentais a não ser que um partido venha a governar, cada partido também possui um incentivo para se

¹⁹ Wittman, "Candidates with Policy Preferences: A Dynamic Model," p. 181.

mover em direcção ao centro do espectro partidário em ordem a aumentar as possibilidades de vencer as eleições. Tal modelo de comportamento político foi preconizado por CALVERT (1985) ao defender que, mesmo no caso de candidatos ciosos de pôr em prática as suas preferências políticas, a competição eleitoral num sistema político com dois partidos, obriga-os, apesar disso, a adoptar políticas convergentes para o centro do espectro partidário. Para este autor, dada a coexistência de fins políticos e necessidades eleitorais, mesmo na situação de partidos preocupados com as políticas, estes deverão propor programas partidários muito semelhantes, sendo a convergência em direcção ao centro do espectro político quase total. Aceitar tal hipótese, na perspectiva de CALVERT, constitui uma adesão ao pressuposto essencial do eleitor mediano, no qual a convergência é total. Isto pode verificar-se, quer quando os partidos possuem informação completa sobre as preferências dos eleitores e, acima de tudo, existe conhecimento perfeito do ponto de utilidade do eleitor mediano (nesta situação, um partido sabe que a vitória está garantida, mesmo se está um pouco menos próximo do que o outro partido do eleitor mediano), quer mesmo quando a informação é incompleta, em que a necessidade de vencer as eleições pressiona os partidos a convergirem em direcção à posição do eleitor mediano. Nesta situação, de "pouca incerteza", a convergência é quase completa, mesmo no caso de partidos que desejam implementar as suas políticas. A não convergência em direcção ao centro do espectro partidário é somente substancial quando existe "muita incerteza", isto é, quando os partidos possuem um pequeno controlo sobre os seus destinos eleitorais em virtude da informação de que dispõem ser bastante incompleta.

1.3.2. Eleitores

No que diz respeito aos cidadãos, muitos investigadores têm procurado descobrir o que leva os cidadãos a votarem (apoiarem) num partido ou político.²⁰ Dum modo geral, tem-se procurado verificar, se

²⁰ A influência das condições económicas no comportamento eleitoral é analisada de forma exaustiva em Lewis-Beck (1988).

as condições económicas são determinantes para os níveis de popularidade, ou se são determinantes para a (re)eleição ou afastamento de um partido (político) do governo.²¹ A explicação da popularidade e/ou da avaliação eleitoral pelo estado da economia tem, na maior parte das vezes, sido feita através da indexação de certos indicadores de bem-estar social, como a inflação, o desemprego e o rendimento disponível, ao apoio dos cidadãos aos partidos ou candidatos. No geral, esses estudos têm analisado as duas hipóteses a seguir indicadas:

I. A avaliação pelos eleitores do estado geral da economia, efectuada através da observação da evolução de indicadores como a inflação, o desemprego ou o rendimento disponível, é importante para a formulação das preferências manifestadas em níveis de popularidade ou nos resultados eleitorais, na medida em que os eleitores (em geral) reagem da mesma forma à evolução (des)favorável desses indicadores.²²

II. A avaliação do estado geral da economia, também a partir da observação daqueles indicadores económicos, faz-se de forma desigual pelos diferentes estratos sociais da população, os quais possuem uma diferente intensidade de preferências relativamente às variáveis económicas mencionadas na hipótese anterior.²³

²¹ Paldam (1981) enceta uma revisão desta literatura. Nannestad e Paldam (1994) analisam a literatura mais recente.

²² Butler e Stokes (1974) distinguiram entre problemas em relação aos quais existe essencialmente um corpo de opinião geral, e assuntos em relação aos quais podem existir dois corpos de opinião rivais. Por exemplo, a visão do governo sobre as relações laborais ou sobre as nacionalizações pode ser vista como uma posição sobre um problema particular. Por outro lado, a diminuição do desemprego ou o aumento do rendimento real podem ser vistos como assuntos em relação aos quais existe uma valência formada e um elevado consenso do ponto de vista do interesse dos eleitores. Para os autores os eleitores premeiam ou punem o governo pelo alcance ou não alcance destes objectivos económicos comuns desejados e, por isso, estes objectivos devem ser vistos como questões importantes.

²³ O conjunto de trabalhos editados em Hibbs (1987) é talvez a maior referência na análise desta hipótese.

1.3.2.1. A importância da economia para a generalidade dos cidadãos

Mesmo uma observação superficial da vida política tem levado alguns autores a constatarem a existência de uma íntima relação entre as condições económicas e a popularidade do governo. ÅKERMANN(1947) comparando a evolução económica e política francesas, dos anos 30 à II Guerra Mundial, verificou existir uma íntima correlação entre os ciclos económicos e os ciclos políticos. A sua principal conclusão residiu na seguinte constatação: uma economia em depressão originava uma mudança do partido do governo, e o bem-estar económico em resultado da expansão da economia tinha como efeito a reeleição do partido no poder.

Uma das primeiras tentativas de verificar a lógica do voto nas democracias, ainda que assente em pressupostos meramente teóricos a serem testados, pertenceu a DOWNS (1957).²⁴ Na sua teoria económica da democracia o autor afirma:

"Para traçar as suas políticas, como para ganhar votos, o governo precisa de descobrir alguma relação entre o que faz e como os cidadãos votam. No nosso modelo a relação é derivada do axioma de que os cidadãos se comportam racionalmente na política. O axioma implica que cada cidadão atribui o seu voto em favor do partido do qual acredita vir a poder receber mais benefícios"²⁵.

Desta forma, num sistema político democrático, um eleitor é racional na medida em que atribui o seu voto ao partido do qual espera vir a receber mais benefícios.²⁶ Apesar destes benefícios poderem ser muitos e variados, eles podem ser reduzidos a um denominador comum que DOWNS classifica de "utilidade", a qual representa "a quantidade de benefícios das actividades do governo," ou, "a medida de benefícios no pensamento do cidadão usada para decidir entre cursos de acção alternativos"²⁷. Segundo DOWNS, num universo onde

²⁴ Essencialmente no Capítulo III.

²⁵ Downs, "An Economic Theory of Democracy," p. 36.

²⁶ Riker e Ordeshook (1968) adoptam também este modelo de comportamento eleitoral.

²⁷ Downs, "An Economic Theory of Democracy," pp. 36-7.

o público em geral possui informação completa e gratuita, o cidadão racional decidiria o seu voto da seguinte forma. Em primeiro lugar, comparando a utilidade recebida do actual partido na governação, com a utilidade que ele pensa que teria recebido se os diferentes partidos da oposição tivessem estado no governo (desta forma, ele descobriria as diferenças gerais dos partidos e estabeleceria as suas preferências entre os partidos em competição). Em segundo lugar, e no caso de um sistema bipartidário o eleitor votaria no partido da sua preferência. Já num sistema multipartidário, ele avaliaria as preferências dos outros eleitores, podendo agir das seguintes maneiras: i) se o seu partido parece ter uma razoável hipótese de vencer, vota nele; ii) se o seu partido parece quase não ter hipótese de vencer, vota noutro partido que tenha uma razoável hipótese de vencer e do qual espera vir a obter os benefícios que receberia se vencesse o partido da sua preferência; iii) se é um eleitor orientado para o futuro, pode votar no partido da sua preferência, mesmo que este não pareça ter quase nenhuma hipótese de vencer, em ordem a melhorar as hipóteses de êxito desse partido em futuras eleições.

Um dos primeiros estudos empíricos a ligar as condições económicas à popularidade política foi o de GOODHART e BHANSALI (1970). Neste estudo, os autores procuraram verificar se o nível de desemprego e a taxa de inflação afectariam o nível de popularidade do governo inglês. Os resultados evidenciaram uma correlação forte entre o nível de popularidade e o volume de desemprego. O índice de popularidade oscilava face a variações no desemprego com um atraso de cerca de seis meses. Quanto à inflação, esta teria um efeito imediato na popularidade do partido do governo. Os resultados também indicaram que a resposta dos eleitores às flutuações desses indicadores de bem-estar económico, tinha sido mais marcada a partir de 1959 do que antes desta data. Sugeriu-se, ainda, que as oscilações nos níveis de popularidade se revelavam mais visíveis nos períodos antes das eleições e imediatamente após a eleição de um novo governo, sendo os restantes períodos marcados por oscilações mais suaves nos níveis de popularidade. As conclusões de GOODHART e BHANSALI seriam pouco tempo depois, questionadas por FREY e GARBERS (1971) e por MILLER e MACKIE (1973). Os primeiros defenderam que a existência de uma

correlação forte entre a popularidade e o desemprego não significava que houvesse necessariamente um nexo de causalidade entre as duas variáveis. Para estes autores, se por um lado o desemprego pode forçar o governo a reduzir o desemprego, por outro lado, estabelecer uma ligação entre as séries de popularidade e os valores do desemprego através de uma regressão simples, não permitiria avançar com uma explicação económica segura.

MILLER e MACKIE reexaminaram o modelo da influência económica de GOODHART e BHANSALI, através das seguintes medidas de popularidade: a percentagem de pessoas que apoiavam o governo; a percentagem de pessoas que apoiavam o maior partido da oposição e a diferença; e a soma destas percentagens. A principal conclusão destes autores foi a de que havia uma assimetria entre a partilha da popularidade total entre o partido no governo e a oposição. As flutuações de popularidade motivadas pelo desemprego, só se verificariam em relação ao partido do governo e não em relação à popularidade da oposição. Subidas na popularidade da oposição ocorreriam somente no caso de alterações nas taxas de juro. Concluíram ainda que alterações significativas nos indicadores económicos, por si só, não explicavam mais de 50 por cento das alterações nos indicadores de popularidade.

KRAMER (1971), tal como DOWNS (1957), assume que os cidadãos adquirem somente uma pequena quantidade de informação antes de fazerem as suas escolhas políticas.²⁸ Segundo o autor, dados os custos inerentes ao processo de obtenção de informação, mesmo ao eleitor bem informado é impossível efectuar uma comparação exaustiva entre os partidos políticos. Desta forma, prediz-se o seguinte comportamento do eleitor racional:

"Se o desempenho do partido no governo é satisfatório de acordo com certo padrão, o eleitor vota para manter o partido do governo em funções, para que este possa continuar a

²⁸ No entanto, Downs não é muito preciso em relação à quantidade de informação que os cidadãos precisam de adquirir para fazerem as suas escolhas. Veja-se, por exemplo, a opinião de Fair (1978).

*oferecer-lhe as suas políticas; ao passo que, se o desempenho do governo não é satisfatório, o eleitor vota contra o governo para dar ao partido da oposição a possibilidade de governar*²⁹."

De acordo com o modelo de KRAMER, os cidadãos votariam no partido da oposição, face a uma degradação da situação económica, reveladora de um desvio em relação ao bem-estar esperado, ou no partido do poder, se a situação económica estivesse próxima (ou acima das expectativas) desse mesmo bem-estar esperado. Neste modelo procurou-se descobrir as causas das oscilações na votação para a Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, para o período 1896-1964, baseando-se no rendimento pessoal a preços correntes e a preços constantes, no índice de preços no consumidor e na taxa de desemprego, no ano anterior às eleições³⁰. Nas eleições para o Congresso, as alterações ao rendimento real parecem ser a variável mais importante para a configuração dos resultados eleitorais. Concluiu-se também que com a manutenção do rendimento real, alterações das taxas de desemprego e de inflação não tinham um peso significativo nas oscilações da votação. O modelo de KRAMER continha ainda uma variável destinada a captar as possíveis vantagens da votação para o Congresso, favorecerem o partido na presidência do governo, assumindo o valor +1 se o presidente era republicano e -1 quando não. Esta variável destinava-se a verificar se as vantagens de um partido em deter o governo, eram mais ou menos compensadas por elevadas expectativas em relação ao aumento do rendimento por parte do eleitorado. O coeficiente desta variável, destinada a incorporar os efeitos de detenção da presidência, revelou-se invariavelmente pequeno e insignificante. Pelo contrário, o voto presidencial não era sensível às condições económicas, com menos de um quinto das variações explicadas por factores económicos.

LEPPER (1974) critica a análise de KRAMER, argumentando que as eleições para a Câmara dos Representantes e para a presidência eram

²⁹ Kramer, "Short-Term Fluctuations in U. S. Voting Behavior, 1896-1964," p. 134.

³⁰ Na opinião do autor o contexto das eleições para a Câmara dos Representantes aproxima-se do modelo de competição partidária de Downs, dado que candidatos mais ou menos anónimos competem por um lugar numa equipa partidária comum.

estruturalmente diferentes. KRAMER havia cometido um erro essencial, ao ter assumido coeficientes idênticos na explicação do voto para a presidência e para a Câmara dos Representantes. ALESINA e ROSENTHAL (1995) reiteram esta crítica afirmando que, em muitos sistemas políticos, os cidadãos votam para impedir a concentração de votos numa só força partidária, por forma a garantir um certo equilíbrio de poderes no sistema político. Segundo os autores, estes períodos de coabitação política ocorrem frequentemente nos Estados Unidos e têm ocorrido ultimamente na Europa.³¹ Os autores apresentam o caso do governo francês (em que à semelhança do americano, quer o presidente, quer a legislatura são directamente eleitos pelos cidadãos), em que de 1986 a 1988 e desde 1993, as eleições originaram um governo de direita, enquanto um presidente socialista permaneceu no poder. ALESINA e ROSENTHAL exemplificam ainda o caso de Portugal, em que a população elegeu um Presidente da República de um partido diferente do partido do Primeiro-ministro, cuja escolha reflecte os resultados das eleições legislativas nacionais. Os autores referem-se a Mário Soares que venceu duas eleições presidenciais em períodos em que o governo era do Partido Social Democrata (PSD) e em que Cavaco Silva foi escolhido duas vezes para Primeiro Ministro.³² No entanto, a análise feita para Portugal pode não ser correcta, se tivermos em conta que Jorge Sampaio venceu as eleições numa altura em que o Partido Socialista (PS) já tinha formado governo. O normal seria esperar que Cavaco Silva vencesse as eleições para a Presidência da República. Aqueles autores talvez não tenham tido em conta uma das seguintes hipóteses: que a esquerda é tendencialmente maioritária no nosso sistema político, ou que o carisma político de Mário Soares permitiu-lhe vencer as

³¹ Alesina, Londregal e Rosenthal (1993) desenvolvem e testam este modelo de comportamento eleitoral para os Estados Unidos.

³² As eleições legislativas neste período ocorreram a 6 de Outubro de 1985, a 19 de Julho de 1987 e 6 de Outubro de 1991, nas quais o PSD saiu sempre vencedor e Cavaco Silva permaneceu como Primeiro Ministro. As eleições de que resultaria a eleição de Mário Soares ocorreram em 26 de Janeiro de 1986 (1.ª volta), a 16 de Fevereiro de 1986 (2.ª volta) e a 13 de Janeiro de 1991, portanto dentro da liderança governativa do PSD.

eleições em períodos em que os eleitores sempre escolheram governos mais à direita.

STIGLER (1973) reexaminaria os resultados de KRAMER e contrariamente a este autor defendeu a pouca importância do estado geral da economia nas eleições para a Câmara dos Representantes.³³

Para este autor, podem não existir diferenças nos dois maiores partidos em relação aos objectivos do pleno emprego ou ao crescimento ou manutenção do rendimento real. Por exemplo, se o rendimento real *per capita* cai durante um ou dois anos, o eleitor racional pode de forma correcta atribuir tal queda a acontecimentos exógenos fora da esfera de intervenção do governo ou em relação aos quais todos os governos anteriores têm a sua quota-parte de responsabilidade e não somente o partido que governa. Na opinião do autor, o processo de formação das expectativas deveria possuir duas características essenciais: "i) *A previsão deveria reflectir a experiência anterior acumulada*; ii) *a previsão deveria dar mais valor a períodos recentes do que a períodos mais remotos*".³⁴ Assim, STIGLER prevê que o comportamento dos eleitores seja influenciado pela experiência acumulada e que nesta formação acontecimentos mais recentes tenham um peso relativo maior do que os acontecimentos mais distanciados no tempo. Estes pressupostos foram testados relativamente a dois períodos. De 1900 a 1932, quando os Republicanos obtiveram melhores resultados eleitorais, e de 1934 a 1970, quando o partido dominante foi o Democrata. Para medir a evolução económica, baseou-se em valores bienais da média das alterações no rendimento real per capita. Os resultados sugeriram não existir uma relação estatisticamente significativa entre a partilha de votos recebida nas eleições para o Congresso pelo partido dominante e a média desse rendimento. Deste forma, concluiu-se que para os Estados Unidos "os eleitores não prestam atenção à sua experiência do rendimento médio ao decidir entre os partidos"³⁵.

³³ O estudo de Stigler é comentado e confrontado com o de Kramer em Okun (1973). Outras análises desse estudo são encetadas por McCracken (1973) e Riker (1973).

³⁴ Stigler, "General Economic Conditions and National Elections," p. 165.

³⁵ Stigler, "General Economic Conditions and National Elections," p. 166.

ARCELUS e MELTZER (1975a,b) continuariam o debate sobre os efeitos da economia nas eleições para o Congresso dos Estados Unidos, para o período de 1896 a 1970. Estes autores começaram por salientar que os primeiros modelos de comportamento eleitoral tinham assumido que o eleitor racional deveria escolher entre partidos e/ou candidatos opostos, não se abstendo de participar nas eleições. Uma vez que as alterações na taxa de participação eram maiores que as oscilações na votação entre os dois partidos (ou candidatos), este aspecto seria altamente suspeito. Por este motivo, os autores desenvolveram um modelo que permitisse explicar, se um membro do colégio eleitoral vota, e se vota, o que condicionou a sua escolha partidária. No que diz respeito à decisão de participar ou não nas eleições, os membros do eleitorado deveriam votar se os benefícios excedessem os custos de votar. Tal como DOWNS (1957) e KRAMER (1971), estes investigadores associaram estes custos à problemática da aquisição da informação acerca dos partidos e dos problemas políticos. Os resultados empíricos da aplicação do modelo permitiram extrair três grandes conclusões. Em primeiro lugar, em anos sem eleição presidencial, 42.6 por cento dos cidadãos eram partidários. Destes, 23 por cento haviam votado num candidato Democrata e 19 por cento num candidato Republicano, sendo os restantes eleitores apoiantes de um terceiro partido. Em segundo lugar, e no caso de ser ano de eleição presidencial, a taxa de participação nas eleições aumentava cerca de 11.8 por cento se o presidente era do Partido Democrata e 12.5 por cento no caso de um presidente Republicano, com o diferencial dos votos a favorecer o partido da presidência dos Estados Unidos. Finalmente, e quanto aos efeitos da situação económica na configuração do voto, os autores concluíram que nas eleições efectuadas em períodos de inflação elevada, a taxa de participação eleitoral declinava (embora de uma forma pouco significativa) fazendo baixar a votação no Partido Democrata e mantendo quase inalterada a votação no Partido Republicano.

Logo no mesmo ano, BLOOM e PRICE (1975) e GOODMAN e KRAMER (1975) discutiram os resultados a que haviam chegado os autores anteriores. Para BLOOM e PRICE alterações no rendimento real não deveriam ser tratadas simetricamente, uma vez que em períodos de

prosperidade económica, os eleitores podem ter um comportamento bastante diferente daquele que denotam em períodos de crise económica. Esta hipótese foi testada para o mesmo período estudado por ARCELUS e MELTZER (1896-1970), com base na percentagem de votação arrecadada pelos Republicanos, nas eleições para a Câmara dos Representantes, explicada através da tendência de longo prazo da identificação partidária e das alterações no rendimento real. A amostra foi dividida em dois períodos num dos quais as eleições eram precedidas por um declínio no rendimento e outro em que as eleições eram precedidas por aumentos no rendimento real. Os coeficientes estimados, tendo por base aquelas duas variáveis explicativas, revelaram-se significativos para os períodos de crise económica mas não para períodos de prosperidade. A aplicação deste modelo permitiu suportar a hipótese de que alterações no rendimento real eram responsáveis por um comportamento assimétrico no voto dos eleitores, em que os partidos políticos seriam penalizados pelos eleitores em períodos de crise económica, mas não eram recompensados em períodos de aumento do rendimento efectivo.

GOODMAN e KRAMER (1975) também criticariam alguns aspectos do estudo de ARCELUS e MELTZER. Desde logo, começam por apontar um erro à forma como estes haviam calculado a tendência geral da identificação dos eleitores com os partidos. Nessa estimativa havia uma inconsistência na percentagem de eleitores partidários a votar, assumida como constante ao longo do tempo, alterada unicamente em 1920 e 1932. Depois de terem procedido a uma inspecção cuidada das taxas de participação, observaram que as mudanças tinham sido determinadas mais por uma normal tendência geral do que por mudanças bruscas. Além disso, os efeitos das variáveis económicas no comportamento eleitoral, dada a forma como tinham sido calculados, não deveriam levar às previsões efectuadas. Por exemplo, GOODMAN e KRAMER referem que se a inflação aumenta, aqueles que votam com base nas diferenças partidárias e os que votam como forma de avaliar negativamente a inflação (contra o partido no poder), deveriam ser induzidos a aumentar a sua participação nas eleições. Ao contrário, nos eleitores que votam para recompensar o partido o efeito deveria ser contrário. Dado que ARCELUS e MELTZER não apresentaram qualquer

estimativa do impacto relativo destes grupos de eleitores em relação aos comportamentos referidos, o efeito líquido da subida na taxa de inflação na participação eleitoral seria imprevisível. Outra crítica apresentada por GOODMAN e KRAMER, prende-se com a própria definição das variáveis e das técnicas de estimação utilizadas. A utilização do salário real homem/hora, relegou para segundo plano o emprego. Assim, num período de recessão económica os trabalhadores com salários mais baixos são os primeiros a ser despedidos, por consequência, o salário real homem/hora poderia aumentar mesmo que o bem-estar económico em termos médios decresça. Por conseguinte, a variável mais apropriada deveria ter sido o rendimento real per capita. Tendo procedido a uma redefinição das variáveis e a uma nova estimação das equações, segundo os limites descritos, GOODMAN e KRAMER obteriam resultados diferentes dos de ARCELUS e MELTZER. No geral todas as três variáveis analisadas (inflação, desemprego e rendimento real) tinham uma influência significativa nas eleições para o Congresso. Os resultados negativos de ARCELUS e MELTZER em relação ao rendimento e ao desemprego podiam ser atribuídos aos dados e às técnicas de estimação empírica usados.

FAIR (1978) começa, desde logo, por afirmar que *"muitos dos desacordos nesta área são acerca dos procedimentos estatísticos e na interpretação dos resultados"*, e assume como objectivo do seu estudo *"apresentar um modelo de comportamento eleitoral o qual é suficientemente geral para incorporar o que parece estar na maior parte das teorias de comportamento de voto na literatura recente"*³⁶. O autor testou o seu modelo em relação às eleições presidenciais dos Estados Unidos, para o período de 1892 a 1976³⁷. Neste modelo, assume como pressuposto basilar que os eleitores têm em conta a evolução económica ao longo do mandato do partido no governo,

³⁶ Fair, "The Effect of Economic Events on Votes for President," p. 159.

³⁷ Fair justifica a aplicação do modelo às eleições presidenciais devido ao facto de a maior parte dos estudos empíricos nessa área terem focado as eleições para o Congresso e dos cientistas argumentarem, que as eleições presidenciais poderiam ser mais fortemente condicionadas por factores pessoais do que por acontecimentos económicos. Para este autor, não era certo que esta suposição fosse tão óbvia.

comparando-a com os mandatos anteriores do partido no governo e do principal partido da oposição. As variáveis analisadas foram a taxa de desemprego, o Produto Nacional Bruto real *per capita* e Produto Nacional Bruto *per capita* a preços correntes. Neste estudo, o autor conclui que as oscilações reais da actividade económica no ano eleitoral, medidas através da variação do Produto Nacional Bruto *per capita* a preços reais, pareciam ter um efeito importante na votação para a presidência à semelhança do que acontecera com o modelo de KRAMER nas oscilações da votação para o Congresso. Os resultados obtidos confirmaram, ainda, que tal como no estudo de KRAMER, os eleitores aplicam uma elevada taxa de desconto ao desempenho económico verificado no passado, quer relativamente a anteriores partidos no governo, quer em relação ao partido a governar, em que somente são determinantes do apoio político acontecimentos ocorridos no ano da eleição. Os resultados revelaram-se indiferenciados, tanto para presidentes Democratas, como para Republicanos, isto é, não foram encontradas diferenças na forma como os eleitores encaram o Partido Democrata e o Partido Republicano relativamente ao estado da economia.

Muito perto do modelo de KRAMER e DOWNS está o modelo de FREY e SCHNEIDER (1978a; 1978b), ao assumir que os eleitores têm em conta os benefícios recebidos quando apoiam (ou não) o governo. O pressuposto de eleitores maximizadores de utilidade (à semelhança de DOWNS e KRAMER) está bem implícito na seguinte afirmação:

"Supostamente os eleitores maximizam a utilidade; eles apoiam (ou não apoiam) o governo (ou o presidente) conforme estão ou não satisfeitos com o seu desempenho".³⁸

No entanto, para estes autores, a popularidade do governo (do presidente) não é unicamente influenciada por factores de natureza económica, mas também reflecte a personalidade da primeira figura de governo. Para além disso, assume-se que a própria popularidade do governo, determinada por aqueles factores, é uma variável que se vai depreciando continuamente ao longo do tempo. Na opinião destes

³⁸ Frey e Schneider, "Political-Economic Interaction in the United States," p. 175.

autores, a popularidade depende ainda do ciclo eleitoral, uma vez que pressupõem que o governo confiante com o índice de popularidade que possui junto do eleitorado pode com a política económica elevar a popularidade a níveis que lhe possibilitam levar a melhor sobre a oposição nas eleições. FREY e SCHNEIDER (1978b) encontram evidência empírica para o Reino Unido e para o período de 1950 a 1974 de que governo levaria a melhor sobre a oposição dependendo, quer do estado da economia, quer do ciclo eleitoral.³⁹ De acordo com os resultados, uma subida na taxa de inflação de cerca de 1 ponto percentual reduzia a popularidade do governo em cerca de 0.6 por cento, um aumento na taxa de desemprego de 1 por cento fazia diminuir a popularidade do governo em 6 por cento, e uma subida na taxa de crescimento económico real de 1 por cento subia a popularidade em cerca de 0.8 por cento.⁴⁰ FREY e SCHNEIDER (1978a) também analisaram os efeitos da evolução dos indicadores económicos na popularidade dos presidentes (governos) americanos. Nos testes efectuados pressupõem que a probabilidade de um cidadão (inquirido) apoiar ou não apoiar um presidente pode aumentar ou diminuir, dependendo de estar ou não satisfeito com o seu desempenho, tal como na hipótese colocada por KRAMER (1971) relativamente às eleições para o Congresso. Desde logo, aqueles autores pressupõem que a popularidade do presidente dependeria principalmente do comportamento dos seguintes indicadores económicos: da inflação, em que os cidadãos reagem (des)favoravelmente com um atraso de três meses; da taxa de desemprego; e da evolução da taxa de consumo. Além destas variáveis, aqueles investigadores incorporaram no modelo mais três variáveis: uma para avaliar o índice de popularidade de cada presidente; e mais duas (variáveis "dummy"), a primeira para medir o desgaste da popularidade de cada presidente e a segunda para medir a enorme

³⁹ Uma análise semelhante da influência da economia e do ciclo eleitoral na popularidade no Reino Unido é feita por Pissarides (1980), sendo os resultados menos significativos do que os de Frey e Schneider (1978b).

⁴⁰ Frey e Schneider (1981) estimaram funções de popularidade dos eleitores para a Alemanha, para o período 1957-1977, em relação às oscilações nas taxas de desemprego e de inflação e no rendimento real disponível, tendo chegado à conclusão que os eleitores reagem (des)favoravelmente a oscilações nestes indicadores.

quebra de popularidade do presidente Nixon depois do caso "*Watergate*". A variável dependente era a média trimestral da percentagem mensal da população a responder à questão: "Está ou não satisfeito com a forma como o Presidente está a dirigir o seu cargo como Presidente?". A amostra necessária para os testes empíricos do modelo, baseou-se em dados trimestrais cobrindo o período de 1953 a 1975. A estimação dos resultados confirmou a importância de factores económicos e não económicos na explicação das oscilações da popularidade presidencial. O valor absoluto da popularidade de cada presidente tinha um efeito importante na evolução da popularidade ao longo do período em que permanecem no poder. Por exemplo, enquanto o presidente Kennedy sempre gozou do nível mais elevado de popularidade, o presidente Nixon sempre teve o mais baixo. Contudo, somente Kennedy e Johnson sofreram um declínio na popularidade como consequência do desgaste político provocado pela guerra do Vietname. O presidente que sofreu a maior quebra no índice de popularidade foi Nixon, durante o segundo mandato e depois de conhecido o escândalo "*Watergate*". Quanto ao impacto quantitativo das variáveis económicas referidas na popularidade presidencial revelou-se bastante forte no caso da taxa de desemprego. Um decréscimo de 1 ponto percentual na taxa de desemprego fazia baixar a popularidade em mais de 4 pontos percentuais. A estimação empírica das oscilações da popularidade em resultado de alterações da taxa de inflação e da taxa nominal de consumo apresentou coeficientes menos significativos. Um aumento da taxa de inflação em 1 por cento, fazia decrescer a popularidade em meio ponto percentual, e um subida de 1 ponto percentual na taxa nominal de consumo aumentava a popularidade presidencial em 0.7 por cento.

O estudo de VEIGA (1999) confirma para o caso português, algumas das conclusões de FREY e SCHNEIDER, especificamente, em relação à importância da figura do chefe de governo na popularidade do Governo e à popularidade enquanto fenómeno sujeito a um processo de erosão política. Neste estudo, o autor verifica que durante os últimos governos do PSD, a popularidade de Cavaco Silva sempre excedeu a popularidade do Governo e da Assembleia da República, e alterações na popularidade do Governo, acompanharam e foram

quase sempre precedidas por oscilações na popularidade do Primeiro-ministro. A popularidade do Primeiro-ministro esteve altamente correlacionada com a do Governo (96 por cento), embora menos com a popularidade do Parlamento. Constatou-se, ainda, que a popularidade do Primeiro-ministro (Governo) se foi depreciando ao longo do tempo, tendo decrescido em média, depois do primeiro mandato (incompleto), cerca de 4.93 (3.82) por cento e durante o terceiro mandato 6.61 (5.54) por cento. Em relação à popularidade de Mário Soares (Presidente da República) foi sempre superior à do Primeiro-ministro (Governo) e do Parlamento e mais estável durante o primeiro mandato, tendo declinado no último mandato. Para explicar a configuração da popularidade de Mário Soares, no segundo mandato, o autor avança com as seguintes explicações: i) a subida de tensão entre o presidente e o governo ii) e o facto de Mário Soares não estar a concorrer a um novo mandato, uma vez que a Constituição portuguesa não admite uma segunda reeleição consecutiva para o cargo de Presidente da República.

Neste estudo pretendeu-se, ainda, verificar se a hipótese teórica de DOWNS (1957) e KRAMER (1971), de que o apoio político dos eleitores é influenciado pelas expectativas que estes formulam em relação ao desempenho económico dos políticos no poder, seria válida para o nosso sistema político. Especificamente, os testes foram feitos em relação ao Presidente da República, à Assembleia da República, ao Governo e ao Primeiro-ministro, para o período de 1986 a 1995, tendo sido assumidas como únicas variáveis a preencherem a função de utilidade dos eleitores as taxas de desemprego e inflação medidas em valores médios mensais. Os resultados estimados evidenciaram que a popularidade dos políticos que ocuparam aqueles órgãos, durante aquele período, foi sensível a oscilações na taxa de desemprego. Um

³⁹ Uma análise semelhante da influência da economia e do ciclo eleitoral na popularidade no Reino Unido é feita por Pissarides (1980), sendo os resultados menos significativos do que os de Frey e Schneider (1978b).

⁴⁰ Frey e Schneider (1981) estimaram funções de popularidade dos eleitores para a Alemanha para o período 1957-1977, em relação às oscilações nas taxas de desemprego e de inflação e no rendimento real disponível, tendo chegado à conclusão que os eleitores reagem (des)favoravelmente a oscilações nestes indicadores.

decréscimo de 1 ponto percentual na taxa de desemprego fez subir a popularidade do Primeiro-ministro em 0.9 por cento, do Governo em 0.71 por cento, da Assembleia da República em 0.55 e do Presidente da República em 0.92 por cento.⁴¹ Quanto à taxa de inflação, revelou afectar a popularidade do governo mas de forma pouco significativa, ou seja, a inflação não é uma variável importante para explicar as funções de popularidade dos eleitores portugueses. Para justificar os resultados pouco significativos deste indicador económico, VEIGA apresenta as seguintes hipóteses:

"Os eleitores portugueses ou não consideram as outras entidades responsáveis por este indicador económico ou estão relativamente despreocupados com ele. O facto dos eleitores portugueses se terem habituado a elevados níveis de inflação nas duas décadas anteriores torna a segunda alternativa mais plausível"⁴².

VEIGA também procurou saber quais seriam os órgãos do poder político que os eleitores mais responsabilizariam pelas oscilações nos indicadores económicos atrás referidos. Os resultados mostraram que os portugueses responsabilizam muito mais o Primeiro-ministro e o Governo do que a Assembleia da República pela evolução daqueles indicadores. Como razão invocada, o autor admite a possibilidade de os portugueses terem uma imagem menos clara do Parlamento do que do Governo ou do Primeiro-ministro.

1.3.2.2. A relação ideológica dos eleitores com os partidos

"É natural esperar-se que as reacções políticas ao desempenho macroeconómico oscilem em função da classe social, porque os custos e os benefícios originados pelas

⁴¹ Apesar da popularidade do Presidente da República ser afectada pela taxa de desemprego, o baixo valor do R² das regressões num dos métodos utilizados (OLS), sugeriu que a popularidade deste político é mais afectada pelas características pessoais do que por oscilações neste indicador económico.

⁴² Veiga, *"Voters, Policymakers and the Macroeconomy: An Emphasis on Unemployment,"* p.129.

*flutuações nas condições económicas agregadas são distribuídos de maneira desigual ao longo do eleitorado*⁴³."

O pressuposto de que certos problemas económicos interessam à generalidade da população, pode ser distinguido de um outro, no qual os eleitores são vistos como possuindo diferentes posições em relação aos objectivos da política económica. Neste sentido, apoiam o partido que privilegia os objectivos económicos que no seu entender são mais desejáveis do ponto de vista do seu bem-estar pessoal.

CONVERSE (1958) começou por defender este modelo de votação ao defender que os diferentes grupos na sociedade em função do "status" possuem diferentes interesses, os quais se manifestam num diferente comportamento eleitoral. Na sustentação desta opinião o autor afirmou:

*"Ao longo dos últimos 25 anos, nos Estados Unidos, pessoas de estatuto social mais elevado têm apoiado o Partido Republicano, enquanto os menos afortunadamente colocados têm como alternativa apoiado o Partido Democrata*⁴⁴."

Aquele autor designou a relação entre o voto e o "status" de "polarização do status", e o objectivo do seu estudo foi identificar os factores que podiam contribuir para a polarização do "status" ao longo do tempo. A hipótese avançada pelo autor seria a seguinte: *"a polarização deveria aumentar em períodos de crise económica e decrescer em períodos de prosperidade*⁴⁵." Assim, períodos de crise económica não contribuiriam para uma redução no apoio ao partido do poder, mas sim, para um aumento do apoio em relação aos partidos por parte das classes cujos interesses eles representam. Do mesmo modo, nestes períodos é menos provável que os eleitores apoiem os partidos que não representam de forma tão intensa os seus interesses.

Muito próximo do modelo de comportamento eleitoral do autor anterior, está o modelo de BUTLER e STOKES (1974). Para estes

⁴³ Hibbs, "The Dynamics of Political Support for American Presidents among Occupational and Partisan Groups," p. 327.

⁴⁴ Converse, "The Shifting Role of Class in Political Attitudes and Behaviour," p. 388.

⁴⁵ Converse, "The Shifting Role of Class in Political Attitudes and Behaviour," p. 396.

autores, os eleitores podem ver um partido como mais expansionista do que o outro. Assim, por exemplo, num período de recessão económica a popularidade do governo, se neste estiver um partido expansionista, pode aumentar em vez de diminuir. Como exemplo histórico, os autores apontaram o caso dos Estados Unidos na década de trinta quando a forte recessão não fez diminuir o apoio aos Democratas liderados por Roosevelt, e que eram vistos como um partido mais intervencionista do que os Republicanos sob a direcção de Hoover.

A hipótese de grupos diferenciados em função do estatuto social e, por consequência, com interesses distintos reflectidos no apoio político é analisada em grande escala por HIBBS (1979, 1982a,b,c). Na opinião deste autor, o primeiro e grande erro de muitos modelos de comportamento eleitoral é preverem uma resposta mais ou menos homogénea dos cidadãos às flutuações dos indicadores económicos, por exemplo, tal como é proposto em KRAMER (1971). O argumento de HIBBS está bem expresso na seguinte afirmação:

"Muitas análises anteriores de séries temporais de apoio político ou resultados eleitorais têm assumido, pelo menos, implicitamente, que os eleitores reagem homogeneamente ao desempenho económico. Contudo, as reacções dos eleitores às condições económicas e a outros problemas políticos e sociais salientes são susceptíveis de variar significativamente por causa de diferenças nos objectivos, interesses concretos em jogo, e talvez também por causa de ligações partidárias, as quais podem influenciar as percepções dos eleitores e as interpretações de informação politicamente relevante"⁴⁶.

Para HIBBS (1982a), no caso dos Estados Unidos, mudanças no apoio político ao governo originadas por alterações na taxa de inflação ou do desemprego, ou aquando da escalada da Guerra do Vietname ou do escândalo "*Watergate*", não se fizeram sentir de maneira uniforme ao longo do eleitorado. Para este autor, dentre os vários grupos

⁴⁶ Hibbs, "The Dynamics of Political Support for American Presidents among Occupational and Partisan Groups," p. 313.

profissionais de actividade, os grupos de trabalhadores de classes sociais mais baixas sentem com mais intensidade as alterações na taxa de desemprego e no rendimento real, e menos na inflação do que os reformados e os cidadãos de grupos profissionais de "status" mais elevado, visto que, a probabilidade de passar por uma situação de desemprego varia nitidamente ao longo dos diferentes grupos socioeconómicos e demográficos.⁴⁷ Para o autor, isto foi visível nos Estados Unidos de 1970 a 1976, em que a média da taxa de desemprego dos trabalhadores da indústria e dos serviços foi 4.6 vezes superior à dos gestores e funcionários públicos. A visão de HIBBS sobre a existência de grupos profissionais com diferentes (des)vantagens decorrentes das flutuações dos principais indicadores económicos está implícita, por exemplo, nos resultados obtidos JONUNG e WADENSJÖ (1979) para a Suécia. Estes autores, estimaram os efeitos do desemprego, inflação e crescimento económico real na popularidade do governo sueco de 1967 a 1978, tendo por base sondagens de opinião mensais, e sugeriram que o desemprego tem uma influência na popularidade do governo sueco, em especial, entre os trabalhadores da indústria manufactureira.⁴⁸

HIBBS (1982a, 1982b) desenvolve, ainda, a ideia de "limiar crítico de popularidade". Segundo o autor, o processo de formação da popularidade política assenta em duas comparações: i) a comparação do desempenho do partido no poder com o anterior desempenho do principal ou principais partidos da oposição; ii) e a comparação do desempenho da actual administração com o desempenho de todas as anteriores administrações, sem olhar a comparações partidárias. Tal como nos modelos anteriores, pressupõe-se que estas comparações são feitas pelos eleitores com base numa taxa de desconto do passado, em

⁴⁷ Este aspecto é analisado em relação aos Estados Unidos por Hibbs e Dennis (1988).

⁴⁸ A ideia de que a avaliação nos indicadores económicos pode diferenciar-se consoante os grupos profissionais da população, está presente no estudo de Jonung (1981). Este autor verificou que no início do ano de 1978, na Suécia, apesar das subidas na taxa de inflação causarem um descontentamento geral na população, a sua percepção foi mais evidente entre a classe feminina do que na classe masculina. Para o autor, a discrepância da percepção deve-se provavelmente ao facto da taxa de inflação dos bens alimentares ter sido mais elevada do que o índice de preços do consumidor.

que os eventos económicos mais recentes são mais importantes do que os acontecimentos mais afastados no tempo para a formulação da popularidade política actual. Estas comparações originam o que HIBBS designa de "efeito de lua-de-mel", o qual pode ser condicionado por acontecimentos ocorridos em anteriores mandatos. Na altura em que um partido ou administração tomam posse, a popularidade que possuem junto dos cidadãos depende consideravelmente do desempenho de anteriores partidos de governo ou administrações. Deste modo, quanto pior (melhor) foi esse desempenho mais elevada (baixa) será a popularidade. Assim, na altura em que um novo governo ou administração iniciam as suas funções, a sua actuação anterior irá condicionar os seus níveis de popularidade junto dos eleitores. Pode até dar-se o caso de no "período de lua-de-mel" os níveis de popularidade do governo ou administração serem baixos, quando os motivos que contribuíram para tal se devem a erros do passado. Destas comparações, normalmente, resulta um nível de apoio da parte do eleitor individual em direcção ao partido de governo. Assim, este nível de apoio, o qual é em princípio inobservável, é uma questão de graduação podendo assumir, em termos quantitativos, qualquer valor para menos ou para mais numa escala infinita. Neste aspecto, o autor defende um modelo de apoio político ao governo que diverge claramente de todos os modelos anteriores ao encarnar como pressuposto fundamental que:

"Em princípio, o apoio de um eleitor a um governo não é um fenómeno discreto 'sim' ou 'não', mas em vez disso, situa-se ao longo de um continuum"⁹.

Deste modo, o que é observável através de sondagens de opinião, é uma escolha binária feita a intervalos de tempo descontínuos (discretos), por exemplo, os cidadãos respondem aos entrevistadores semanalmente, mensalmente ou trimestralmente, se apoiam ou não apoiam o partido no poder. Consequentemente, algum "artefacto" é necessário para traduzir esses níveis de apoio inobserváveis,

⁹ Hibbs, "On the Demand for Economic Outcomes: Macroeconomic Performance and Mass Political Support in the United States, Great Britain, and Germany," p. 428.

continuamente apreciados, a escolhas binárias que são efectivamente observadas. A ferramenta proposta por HIBBS é o "limiar crítico de popularidade", em que um inquirido apoiará o partido do governo se o valor da sua função de popularidade (resultante das comparações atrás referidas) excede certo "limiar crítico", e não apoiará o partido do poder se o valor se situa abaixo desse "limiar crítico de popularidade". Neste modelo, tem-se em conta o facto de que os diferentes grupos de interesse, por exemplo, diferentes grupos profissionais, possuem diferentes limiares críticos de popularidade em relação aos diferentes partidos políticos.

KERNELL e HIBBS (1981) aplicaram o "modelo do limiar crítico de popularidade" para verificar se os Republicanos e os Democratas difeririam na sua avaliação ao desempenho dos presidentes dos Estados Unidos. Para explicar as diferenças dessa avaliação, estes autores avançam com três possibilidades: i) os cidadãos simpatizantes do Partido Democrata e do Partido Republicano poderiam divergir em relação à sua preocupação com diferentes indicadores económicos (possivelmente os Democratas preocupar-se-iam mais com o desemprego enquanto os Republicanos com a inflação); ii) essa avaliação poderia ser meramente partidária, sendo os simpatizantes do partido da oposição mais críticos e rigorosos na avaliação do desempenho do presidente (nesta situação, a correlação entre o desempenho económico e a popularidade deveria ser mais forte entre os adeptos do partido da oposição); iii) e, por último, na medida em que os Republicanos e os Democratas são em grande parte compostos por eleitores da classe média, poderiam não existir diferenças significativas na avaliação do desempenho presidencial por parte dos eleitores de ambos os partidos. A popularidade do presidentes em relação a cada um destes subgrupos foi apurada através da resposta à questão: "Está ou não satisfeito com a forma como o Presidente está a conduzir o seu cargo?". Para testar as três hipóteses indicadas, os autores usaram os índices de popularidade presidencial mensal dos três grupos de eleitores, como se referiu, os eleitores identificados com o partido da presidência, os eleitores mais identificados com o partido da oposição e os eleitores deslizados ou independentes, e a percentagem mensal de alteração do índice de preços do consumidor e da taxa de

desemprego. O período abrangido foi desde a administração de Eisenhower a Johnson, tendo o modelo incorporado variáveis "dummy" destinadas a captar os efeitos de acontecimentos importantes da vida política americana. Os resultados mostraram que a avaliação do desempenho presidencial possui uma orientação puramente partidária muito evidente em períodos de administração dos Democratas. Na opinião de KERNELL e HIBBS, é pouco claro se esta configuração dos resultados representou uma mudança estrutural dos anos sessenta, ou se representa a resposta do público ao consentimento para as administrações Democratas intervirem mais activamente na economia. No que diz respeito ao efeito do desemprego na popularidade, os coeficientes estimados indicaram que um aumento da taxa de desemprego torna os simpatizantes do partido da oposição mais críticos e rigorosos na avaliação do desempenho presidencial. Já em relação ao aumento da taxa de inflação, não existem diferenças nos coeficientes estimados para a popularidade do presidente entre os eleitores simpatizantes do partido do governo e do partido na oposição. A relação das variáveis políticas com a popularidade do presidente, como o caso "Watergate", o número de missões de bombardeamento sobre o Vietname e o número de soldados americanos mortos no Vietname, revelou-se mais intensa nos adeptos do partido da oposição.

1.3.2.3. Factores determinantes da popularidade

Mesmo para os modelos de apoio político acabados de descrever, pode-se afirmar que o critério determinante da popularidade (ou do voto) continua a ser a medida de utilidade dos benefícios recebidos, tal como na generalidade dos modelos de comportamento eleitoral analisados na Subsecção 1.3.2.1.. Mas será que esta função de utilidade é assim tão determinante para a formulação das preferências políticas dos cidadãos? DOWNS (1957) talvez tenha tocado a essência do problema ao argumentar que a ignorância do cidadão é racional, dados os custos da informação e a influência infinitesimal de qualquer voto isolado nos resultados eleitorais.⁵⁰ De facto, esta influência será tanto

⁵⁰ Ver, sobretudo, o Capítulo XIII.

menor quanto mais numeroso for um colégio eleitoral. Por exemplo, em Portugal, o peso do voto de um eleitor nos resultados eleitorais nas legislativas é consideravelmente mais pequeno do que para os resultados das eleições autárquicas dado a dimensão do número de votantes.⁵¹ Isto talvez possa explicar os maiores índices de abstenção que normalmente se verificam nas eleições legislativas. Da mesma forma, é bem possível que a identificação partidária seja um factor mais determinante nas eleições para o poder central.

HØST e PALDAM (1990) assumem uma posição consentânea com a de DOWNS ao afirmarem: *"É fácil mostrar que um eleitor tem uma influência infinitesimal nos resultados eleitorais, e por este motivo, pouco para ganhar através do voto. Votar ocupa tempo e tem outros custos. Mesmo assim, em muitas democracias, uma larga maioria de eleitores votam"*⁵².

ALDRICH (1997) assume também a posição de DOWNS ao afirmar *"que existe um problema genuíno no acto de votar. Investimento dispendioso em recursos, mesmo se o custo é baixo, é um investimento insignificante para os cidadãos. É extraordinariamente improvável que os seus votos tenham algum impacto discernível nos resultados"*⁵³. FIORINA (1997) confirma esta possibilidade ao defender que o eleitor individual, numa grande eleição, possui um incentivo muito pequeno, ou mesmo nenhum incentivo, para se informar muito acerca dos candidatos e dos problemas. Por isso, é mais provável que muitos eleitores tenham de usar informação mais facilmente acessível, tal como a identificação partidária e a ideologia, quando decidem o seu apoio a um partido ou candidato.

PALDAM e NANNESTAD (1994) avaliaram os principais modelos de apoio político, tendo chegado à conclusão que *"existe um elemento económico nos resultados eleitorais; mas a economia não é certamente*

⁵¹ A probabilidade de um voto vir a decidir quem será o presidente de uma junta de freguesia, será consideravelmente maior do que na eleição de um deputado para a Assembleia da República.

⁵² Høst and Paldam, "An International Element in the Vote?: A Comparative Study of 17 OECD Countries 1948-85," p. 223.

⁵³ Aldrich, "When is it Rational to Vote?," p. 389.

*o único factor que conta*⁵⁴. " No geral, somente um terço das flutuações na votação para um partido no governo podem ser atribuídas a mudanças nas condições económicas. Alterações nas condições económicas custarão ao governo, quando muito, cerca de 1.7 por cento dos votos num mandato, podendo para além disso ser tarefa árdua encontrar funções de voto e/ou popularidade em sistemas políticos multi-partidários com governos de coligações minoritárias instáveis. Finalmente, os autores assumem que muitos eleitores são míopes.

VEIGA (1999) observou para Portugal o "efeito de lua-de-mel" nos indicadores de popularidade da Assembleia da República, do Governo e do Primeiro-ministro. A detecção deste fenómeno confirma a posição de NANNESTAD e PALDAM (1994), ou seja, de que a popularidade política não depende exclusivamente de factores relacionados com as condições económicas. Segundo aquele autor, existem outros factores a ter em conta, uma vez que as condições económicas que normalmente persistem durante os primeiros meses de um novo mandato não podem ser atribuídas às políticas de um novo governo.

Do exposto, pode-se porventura retirar a seguinte conclusão: qualquer modelo acaba por ser redutor na forma como tenta generalizar a explicação dos factores determinantes da popularidade. Para FIORINA (1981) a potencialidade de um modelo dependerá dos factores por este abrangidos. De acordo com este autor, um eleitor ao votar ou apoiar um partido em vez de outro, pode ser influenciado por uma enorme quantidade de factores. Por exemplo, as mudanças prometidas pelos partidos da oposição em relação ao bem-estar de um eleitor (entre duas eleições), isto é, uma avaliação baseada nos programas partidários. O facto de um eleitor ter (ou não ter) usufruído de bem-estar económico durante a vigência de um partido no governo pode condicionar *a priori* o apoio (ou o não apoio) ao governo. O eleitor pode fazer um exercício similar em relação ao partido da oposição. O eleitor pode ter em consideração a totalidade da sua experiência em relação aos dois partidos, etc.

⁵⁴ Paldam e Nannestad, "The VP-Function: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions after 25 Years," p. 237.

1.3.3. Burocratas

"O trabalho expande-se para ocupar o tempo disponível para a sua realização⁵⁵."

As primeiras teorias da burocracia desenvolvidas em pleno campo da sociologia, em que a principal referência é MAX WEBER (1947), assumiam os burocratas como executores desinteressados das políticas definidas pelo governo. Desta forma, os burocratas eram encarados como agentes neutros e meros executores das preferências expressas pelo poder político, sem interferir no curso das políticas, tal como prevê o enunciado teórico do princípio da separação de poderes.

Uma das primeiras críticas a esta interpretação do funcionamento do aparelho burocrático e dos burocratas, foi feita nos estudos de PARKINSON (1957). Este autor caracterizou da seguinte forma a conduta dos burocratas:

"(1)Um funcionário público deseja aumentar os subordinados, não rivais e (2). Os funcionários públicos arranjam que fazer uns aos outros ⁵⁶."

Apesar de ser uma espécie de caricatura da burocracia, aquele autor registou uma das principais críticas apontadas pela escolha pública à burocracia. É, por exemplo, a opinião de ROWLEY (1994) ao afirmar:

"Uma contestação inicial à falácia Webberiana surgiu em 1957, com Northcote Parkinson, que registou a tendência das burocracias para aumentarem a uma taxa constante, independentemente do estado da procura⁵⁷."

Como exemplo desta tendência, PARKINSON apresentou o caso do Ministério da Marinha Britânico, em que no período de 1914 a 1928, apesar do número de navios ter baixado 67.74 por cento

⁵⁵ Parkinson, "Parkinson's Law and Other Studies in Administration," p. 2.

⁵⁶ Parkinson, "Parkinson's Law and Other Studies in Administration," p. 4.

⁵⁷ Rowley, "Foreword," in William A. Niskanen, Jr., eds., *Bureaucracy and Public Economics*, p. vii.

e o número de oficiais e homens em cerca de 31.5 por cento, os oficiais almirantes (considerados as chefias da administração naval) aumentaram cerca de 78.45 por cento, proporcionando *"uma magnífica armada em terra"*⁵⁸.

A análise das disfunções da burocracia seria continuada por TULLOCK (1965) e DOWNS (1967). Este último autor enunciou da seguinte forma um dos pressupostos fundamentais sobre o qual assenta a teoria económica da burocracia:

*"Assumimos que todos os funcionários públicos actuam pelo menos no seu interesse pessoal e alguns funcionários são unicamente motivados pelos seus próprios interesses"*⁵⁹.

Tanto DOWNS como TULLOCK, criticariam os interesses pessoais dos burocratas das categorias mais altas e a ineficiência interna das organizações burocráticas, derivada da dificuldade de circulação da informação e comunicação, dada a forma das estruturas de comando das organizações. No entanto, as críticas destes economistas centrar-se-iam, fundamentalmente, nos aspectos associados à organização e funcionamento internos da organização, ignorando o ambiente externo onde os burocratas actuam.

Para MUELLER (1979), o primeiro esforço para estudar a burocracia dentro do quadro da escolha pública, pertenceu a NISKANEN. Para este autor, os livros de TULLOCK (1965) e DOWNS (1967), *"embora escritos por economistas, na realidade, por dois dos fundadores da teoria da escolha pública [...] não tentam desenvolver uma teoria ou modelo da burocracia com uma perspectiva da escolha pública"*⁶⁰.

Da mesma forma, NISKANEN (1968) afirma que *"a economia política não fornece neste dado momento uma teoria de explicativa do burocrata maximizador de utilidade"*⁶¹, e apesar de alguns trabalhos na área da administração pública se terem ocupado em estudar a estrutura da organização, o sistema de informação e porque razão os burocratas deviam ser eficientes, para o autor, *"esta aproximação, contudo, não*

⁵⁸ Parkinson, "Parkinson's Law: And Other Studies in Administration," p. 7.

⁵⁹ Downs, "Inside Bureaucracy," p. 83.

⁶⁰ Mueller, "Public Choice," p. 156.

*desenvolve, ou explicitamente reconhece como relevante, as situações em que os objectivos pessoais do burocrata são compatíveis com a eficiência da burocracia*⁶²."

1.3.3.1. O modelo do burocrata maximizador do orçamento

NISKANEN (1968, 1971) apresentou um modelo do burocrata maximizador do orçamento, para dar resposta às seguintes questões, até então sem resposta. Quais são as características que permitem distinguir a burocracia? Quais são os elementos críticos de uma teoria da burocracia? Especificamente, o que é que os burocratas maximizam e perante que condições externas? Quais são as consequências desse comportamento? Por exemplo, qual é o equilíbrio e o orçamento de um serviço para um dado volume da procura e o seu custo? Quais são os efeitos de alterações na procura e nos custos? Quais são os efeitos das organizações burocráticas no bem-estar da actividade económica? Que alterações organizacionais e na estrutura de remunerações podem melhorar a eficiência da burocracia?

Para responder a estas questões, o autor apresentou um modelo do burocrata maximizador de utilidade suportado em dois pontos críticos dos serviços. Em primeiro lugar, os dirigentes dos serviços desejam ter um orçamento tão grande quanto possível, apontando como razão fundamental o facto do rendimento, do prestígio, do poder e outras benesses possuírem uma relação positiva com a dimensão do orçamento.⁶³ Em segundo lugar, os dirigentes de serviço são monopolistas. Deste modo, obtêm o orçamento desejado, sujeitos somente ao limite de que esse orçamento não pode exceder a utilidade dos cidadãos clientes dos serviços da organização.

Para NISKANEN, os dirigentes dos serviços conhecem as preferências (a curva da procura) da legislatura, enquanto esta não possui, nem habilidade nem conhecimentos, para obter informação

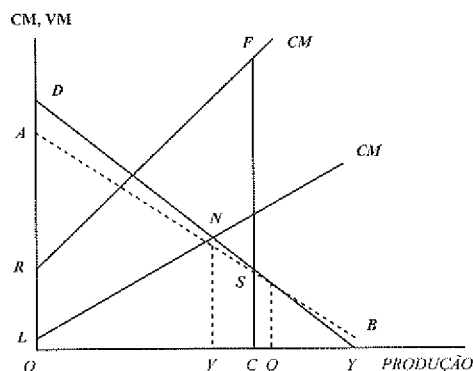
⁶² Niskanen, "The Peculiar Economics of Bureaucracy," p. 293.

⁶³ Em Blais e Dion (1991) estão reunidos um conjunto de trabalhos cuja análise se centra na avaliação da hipótese do burocrata maximizador do orçamento.

exacta sobre os custos de produção dos serviços⁶⁴. Como consequência, os dirigentes dos serviços podem iludir os políticos, simulando que os serviços públicos custam mais do que realmente custam, ou de forma propositada apresentarem o processo de produção mais oneroso, fazendo ainda crer à legislatura que este é o único processo adequado ou disponível. Nestas circunstâncias, o dirigente usa a legislatura para obter um orçamento próximo ou idêntico ao desejado.

Figura 1.4

Representação do modelo de Niskanen



Fonte: Adaptado de WINTROBE (1997).

No modelo do burocrata maximizador do orçamento, esquematizado na Figura 1.4, a procura de serviços públicos pode ser representada por DY . Esta procura deve ser entendida como a

⁶⁴ Outros autores, por exemplo Peters (1978) e Rourke (1984), embora à margem das teorias de escolha pública, têm também estudado o papel da burocracia no processo político. Peters classifica os burocratas de adeptos do fomento de bens e serviços públicos, apoiando a intervenção do Estado neste sentido, sob a forma de regulação. Rourke refere que a burocracia constitui um importante grupo de pressão, quer devido à sua posição estratégica junto ao poder, quer devido à sua competência técnica (por vezes muito superior à dos políticos), e ainda ao controlo da informação e da agenda política. O poder da burocracia advém ainda da sua capacidade em empreender alianças com grupos exteriores ao sistema político, o que lhe permite modelar esse sistema o que se vai traduzir em acréscimos do seu poder.

verdadeira utilidade marginal dos cidadãos e que os políticos transferem por via de fundos públicos aos serviços públicos a diferentes preços. Os custos marginais reais dos serviços são CM , e, por isso, o nível óptimo de serviços públicos para os cidadãos e para os políticos que governam é $DY = CM$, ou seja, o volume de produção OV . Apesar disso, $OVNL$ não é o volume de produção óptimo para o dirigente de serviço, o qual deseja um orçamento tão grande quanto possível. Como é que o dirigente de serviço consegue obter o volume de fundos públicos consentâneo com o nível de serviços (orçamento) desejado? A obtenção do nível óptimo de fundos é conseguida apresentando custos de produção mais caros, ou seja, uma curva de custos com menor declive. Por exemplo, o mesmo serviço fornecido através de um processo com custos marginais iguais a AB . Deste modo, o dirigente de serviço apresenta aos políticos a curva de custos, iludindo-os de que estes são os custos mínimos reais dos serviços. Esta curva de custos permite satisfazer um volume de serviços OQ em vez de OV . Consequentemente, o serviço acaba por ficar munido com um orçamento total $AMQO$. Admitindo que o dirigente de serviço é bem sucedido no processo de distorção do custos e consegue iludir o seu chefe político, quando é que este processo termina? Termina somente quando a curva de custos de produção do serviço foi artificialmente distorcida, o suficiente para interceptar DY . No equilíbrio, o nível de produção do serviço atinge OY e o seu orçamento necessário para o satisfazer, correspondente à área por baixo da curva da procura (OYD). Neste ponto, o dirigente de serviço consegue extrair aos políticos e aos consumidores a totalidade do excedente (orçamental) que perfaz o volume de produção consentâneo com os seus interesses. No entanto, a utilidade adicional dos serviços para os políticos e para os consumidores é zero, e somente isto impede o serviço de qualquer dilatação ulterior. Contudo, o custo mínimo deste nível de serviços podia exceder o máximo orçamento possível (OYD), como seria no caso de custos marginais CM em vez de CM . Em tal situação, diz-se que o serviço está "limitado pelo orçamento", e o equilíbrio situa-se no ponto onde os custos totais (a área por baixo de DY) e o orçamento total (área por baixo de DY) são equivalentes, isto é, junto ao volume de produção OC , com um orçamento $FCOR$ ou $DSCO$. Na opinião de NISKANEN, da análise do orçamento e

do volume de produção dos serviços, podem ser extraídas as seguintes hipóteses:

"1. Dada a procura por serviços, representada através da organização colectiva, todos os serviços estão excessivamente grandes, isto é, quer o orçamento, quer o nível de produção de todos os serviços, serão maiores do que aqueles que maximizam o valor líquido dos financiadores.

2. Como consequência deste excessivo volume de produção, acima do equilíbrio, todos os serviços compram factores de produção num mercado competitivo, elevando os preços pelo lado da procura, gerando um maior lucro líquido aos fornecedores dos factores específicos usados na produção dos serviços maior do que deveria existir no caso de um baixo-óptimo nível de serviços ⁶⁵."

Para o autor, alguns serviços, especialmente os novos (nos quais a procura se tornou, apenas há pouco tempo, maior que os custos mínimos) e serviços que estão a sofrer uma subida (exógena) substancial nos custos, oferecem um volume equilibrado de produção com o mínimo orçamento possível. Pelo contrário, noutros serviços, particularmente os mais antigos (para os quais a procura tem subido continuamente em relação aos custos) e naqueles que estão a debater-se com uma redução substancial nos custos, o equilíbrio na oferta de serviços origina um orçamento superior aos custos mínimos necessários.

Para MIGUÉ e BÉLANGER (1974), os pressupostos em que assentou o modelo do burocrata maximizador do orçamento são demasiado restritivos, uma vez que um dirigente de serviço não pode prosseguir todos os objectivos ao mesmo tempo, ou seja, orçamento, volume de serviços fornecidos, salários, prestígio e "*status*". Quando muito, a escolha tem de ser feita dentre esses objectivos. Por conseguinte, um dirigente de serviço que está interessado em atingir qualquer objectivo além de gerir um orçamento tão grande quanto possível, não deve comportar-se da forma prevista naquele modelo. Para os autores, na

⁶⁵ Niskanen, "Bureaucracy and Representative Government," p. 50.

região "limitada pelo orçamento", a produção está próxima do custo mínimo e não há despesas superiores às que são necessárias para assegurar a produtividade do serviço. Por outro lado, se o serviço estava a ter um pequeno volume de produção e o dirigente exige um pequeno orçamento, este podia obter um orçamento maior do que seria necessário para aquele volume de produção, e com esse diferencial (o orçamento discricionário) podia prosseguir outros objectivos, por exemplo, contratar um assessor para tornar a sua vida mais fácil, decorar novamente o seu escritório, etc. Para aqueles autores no modelo de NISKANEN, até certo ponto, o dirigente de serviço sacrifica o "orçamento discricionário" por cada aumento na produção e no orçamento global. Assim, em vez de uma hipótese geral sobre o comportamento dos burocratas, a maximização do orçamento representa um caso especial, ou seja, a existência de um chefe de serviço preocupado apenas com a dimensão do seu serviço, com a exclusão dos outros objectivos. A inconsistência do modelo do burocrata maximizador do orçamento viria a ser mais tarde admitida pelo próprio NISKANEN (1975, 1991). Nestes dois estudos, o autor aceitou os argumentos apresentados por MIGUÉ e BÉLANGER. Admitindo quer a imperfeição do seu modelo quer o contributo daqueles afirmou:

"O meu primeiro modelo da oferta burocrática começa com um pressuposto que os burocratas actuam para maximizar os seus orçamentos. Embora tenha apresentado alguns argumentos plausíveis para esta maximização, não os derivo a partir de um quadro de maximização de utilidade, mais geral ... Esta conclusão deu a impressão de ser muito inconsistente. Jean-Luc Migué and Gerard Bélanger sugeriram uma abordagem que generaliza e simplifica este modelo, e que de certo modo, resolve esta inconsistência. Eles desenvolveram um modelo de descrição burocrática baseado num pressuposto de que um burocrata maximiza um objectivo definido em termos do seu 'orçamento discricionário' (a diferença entre o seu orçamento total e o custo mínimo de produzir o volume de produção esperado) e o orçamento do serviço. Este modelo conduz a uma conclusão geral, que o orçamento de um serviço

*é sempre demasiado grande e que o volume de produção é geralmente grande demais*⁶⁶."

Mais abrangente que o modelo dos autores anteriores é o modelo do burocrata maximizador de utilidade de BRETON e WINTROBE (1982). Segundo estes autores, ninguém pode apresentar uma teoria geral sobre a utilidade da burocracia suportada numa função-objectivo específica.⁶⁷ Na sustentação deste argumento afirmam:

*"A adicionar ao tamanho dos orçamentos, descrição, prestígio e auto-preservação, foi sugerido que a segurança, a fuga ao risco ou responsabilidade, o segredo, a complexidade, a promoção na carreira, o lazer, o clientelismo interno e a concepção pessoal do burocrata do bem comum ou da companhia são os objectivos dos burocratas, quer um de cada vez, quer ao mesmo tempo. Que saibamos, contudo, ninguém alguma vez sugeriu a lista integral de uma vez*⁶⁸."

Na sua perspectiva daqueles autores, os aspectos políticos e a competição desempenham um papel central na compreensão dos interesses da burocracia. As influências políticas são um importante elemento constituinte da riqueza que circula nos serviços públicos e que podem explicar muitas das trocas que são feitas no seu interior, sobretudo serviços informais (favores políticos) que os subordinados arranjam aos superiores. Contudo, favores políticos não são as únicas formas de pagamento utilizadas pelas burocracias. Outras coisas, também servem como compensação, como acontece com frequência no caso de trocas com indivíduos do lado de fora da burocracia propriamente dita. Até dentro da burocracia, dinheiro, acesso a casas de campo e lagos de pesca, almoços gratuitos, viagens ao estrangeiro, empréstimos vantajosos, prendas (casacos de pele, licor, mobílias, bilhetes de avião, etc.) e outras coisas semelhantes, podem ser usadas para pagar o que é solicitado. Deste modo, o burocrata maximiza a sua

⁶⁶ Niskanen, "Bureaucrats and Politicians," pp. 244-5.

⁶⁷ Breton e Wintrobe (1975) haviam já comentado esta limitação da teoria do burocrata maximizador do orçamento de Niskanen.

⁶⁸ Breton e Wintrobe, "The Logic of Bureaucratic Conduct," p. 27.

utilidade através de serviços informais (serviços políticos) e todo um conjunto de coisas que são trocadas nas burocracias. Os burocratas maximizam a função utilidade representada pela seguinte equação:

$$U^B = U^B(Z_i, O_j, IS_k)$$

em que os Z_i são os aspectos políticos, os O_j são as outras coisas trocadas e os IS_k são os montantes de serviços informais oferecidos ou procurados, supondo-se que a equação representa tanto os superiores como os subordinados.

1.4. A hipótese do domínio dos grupos de interesse no processo político

*"Todos os fenómenos de governo são fenómenos de grupos exercendo pressão uns sobre os outros".*⁶⁹

Para muitos autores, o processo político seria mais determinado pelas preferências de indivíduos inseridos nos diferentes grupos de interesse, do que da acção de cidadãos individualmente considerados. Por outras palavras, o processo de definição das políticas públicas seria, por conseguinte, mais o resultado da luta entre grupos de interesse do que o de eleitores ou políticos actuando isoladamente, ou seja, existe concorrência imperfeita no mercado político.⁷⁰

Os primeiros contributos para análise do papel dos grupos de interesse no processo político apareceriam no campo da ciência política. BENTLEY (1908), SCHATTSCHNEIDER (1935), TRUMAN (1951) e LATHAM (1952) são, porventura, os autores mais referenciados no que diz respeito às modernas teorias dos grupos de pressão.⁷¹ Para estes autores, os grupos de interesse condicionariam decisivamente as escolhas políticas.

⁶⁹ Bentley, *"The Process of Government"*, p. 269.

⁷⁰ Cruz (1996) avalia e confronta a hipótese do eleitor mediano com a hipótese dos grupos de interesse.

⁷¹ Uma análise destes primeiros contributos encontra-se em Olson, *"The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups"*, pp. 117-31.

Segundo BENTLEY (1908), os grupos de interesse seriam os verdadeiros ditadores das decisões do governo. A seguinte afirmação do autor, sobre o papel dos grupos de interesse na definição da escolha pública, é bem demonstrativa da importância que o autor lhes atribui na definição das políticas públicas:

"O governo por ele próprio, somente pode ser interpretado, ou adequadamente apresentado, em termos dos grupos de interesse que representa; e a lei é apenas outro modo de afirmação desses grupos de interesse"⁷².

A influência dos grupos de interesse no processo político seria posteriormente analisada por SCHATTSCHNEIDER (1935) e TRUMAN (1951).⁷³ Para o primeiro, os grupos de interesse altamente organizados desempenhavam um papel decisivo no processo político, quer devido à sua posição estratégica em relação aos principais centros de decisão política, quer devido ao acesso à informação junto desses mesmos centros de decisão política. Analisando o processo político nos Estados Unidos o autor afirmou:

"Grupos altamente organizados possuem agentes legislativos e pessoal localizados em Washington com anterior experiência em revisão de tarifas, e capazes de disseminar informação através da indústria por meio de publicações comerciais e de correspondência [...] alguns grupos não possuem informação sobre as propostas que os afectam de modo adverso, enquanto outros, mais estrategicamente colocados, seriam capazes de induzir os comités a adoptar as suas propostas sem oposição ou crítica adequada. Na realidade, o contraste existe entre 'insiders' que saberiam muito e 'outsiders' que saberiam muito pouco"⁷⁴.

Na opinião de TRUMAN, as decisões públicas seriam o resultado da luta entre grupos de interesse, intervindo apenas as legislaturas na confirmação dos interesses vencedores. Para o autor, as instituições

⁷² Bentley, *"The Process of Government"*, p. 274.

⁷³ Truman é porventura um dos autores que mais se debruçou sobre os estudos de Bentley.

⁷⁴ Schattschneider, *"Politics, Pressures, and the Tariff"*, pp. 165-6.

formais de governo dos Estados Unidos traçavam somente alguns limites de intervenção dos grupos de interesse, apesar dos ocupantes de algumas dessas instituições de governo serem escolhidos por via eleitoral. Segundo o autor, dos arranjos formais do sistema político raramente resultavam decisões políticas neutrais. Alguns grupos de interesse detinham maior capacidade de acesso e de influência nos órgãos do poder político. Por exemplo, alguns grupos de interesse seriam mais bem sucedidos do que outros conseguindo aceder quase automaticamente ao Senado, enquanto outros eram incapazes de o conseguir apesar do seu esforço vigoroso. No que diz respeito à capacidade de acesso aos órgãos de governo americanos o autor afirma:

"Acesso é uma das vantagens desigualmente distribuída por tais arranjos; isto é, em consequência das características estruturais do nosso governo alguns grupos têm melhores e mais variadas oportunidades de influenciar pontos-chave de decisão do que outros⁷⁵."

Apesar destes contributos iniciais sobre a importância dos grupos de interesse no processo político, o primeiro estudo dos grupos de interesse, feito no âmbito da teoria da escolha pública, pertence a OLSON (1965). Para este autor, existe uma inconsistência no pensamento destes estudos iniciais, especialmente em BENTLEY, TRUMAN e LATHAM, ao terem admitido que grupos de interesse poderosos, lutando pelos seus interesses, são absolutamente fundamentais no processo político. Aquele autor demonstrou que existem grandes dificuldades em organizar e manter grupos de interesse, até mesmo em muitos grupos latentes constituídos por pessoas com interesses comuns. Estas dificuldades derivam do facto dos benefícios políticos fornecidos pelos grupos de interesse aos seus membros serem bens públicos. Deste modo, os indivíduos podem não estar interessados em tornar-se ou permanecer membros, desde que não seja necessário sacrificar tempo e dinheiro para obterem esses bens públicos, os quais podem continuar a ser obtidos, ou em relação aos quais a oferta não

⁷⁵ Truman, "The Governmental Process," p. 332.

pode ser influenciada por eles. Segundo a perspectiva do autor, mesmo um grupo (latente) de interesse de grande dimensão, somente pode estar (ou permanecer) organizado, se os bens fornecidos não forem bens públicos indivisíveis (bens privados) ou se se puder obrigar os indivíduos a tornarem-se membros. Por isso, pode não ser possível organizar muitos grupos latentes e no caso de os grupos de interesse serem capazes de aumentar a influência dos seus membros, o processo político será distorcido a favor da parte da população que está organizada, ao passo que os interesses de grupos não organizados serão prejudicados pela existência desses grupos organizados.

Não obstante as críticas aos autores atrás mencionados, a teoria desenvolvida por OLSON, não mostrou, se (e como) os grupos de interesse são de facto capazes de influenciar as decisões políticas, e de como a sua influência no processo político pode ser maior do que a de grupos de eleitores que não estão organizados.⁷⁶

BERNHOLZ (1969) demonstrou que a formação de grupos de interesse pode de facto implicar poder político adicional para os seus membros, se estes possuem poder de mercado ou quase monopólio de informação nos sectores onde desenvolvem as suas actividades. Segundo BERNHOLZ (1977), um sistema político instável, igual ao descrito por DOWNS (1957), pode ser estabilizado através da formação de grupos de interesse.⁷⁷ Pode haver, por isso, uma razão adicional para a existência de poder político dos grupos de interesse, nomeadamente, se estes forem capazes de obter acordos favoráveis com outros grupos como forma de influenciarem os resultados das eleições, convencendo-os de que terão mais vantagens ao seguirem uma determinada estratégia de voto. Nesta situação, o sistema político pode ser estabilizado se certas minorias formarem grupos de interesse e forem favorecidas pelos resultados eleitorais à custa de sectores da

⁷⁶ Veja-se a este propósito, por exemplo, a opinião de Bernholz (1977).

⁷⁷ Para Bernholz o poder dos partidos e do governo é suplantado pelo poder dos grupos de interesse, o que contradiz a teoria de Downs, ou seja, o pressuposto de que num sistema bipartidário o partido no governo pode ser sempre derrotado nas eleições pela oposição.

população não organizados. Nesta situação, e como afirmou aquele autor: *"o poder dos partidos e do governo é suplantado pelo dos grupos de interesse"*.⁷⁸

O poder dos grupos de interesse no processo político e na escolha colectiva seria mais uma vez reiterado por BECKER (1983, 1985). Na perspectiva deste autor, quer os políticos (e partidos políticos), quer os eleitores, por si só, teriam um peso insignificante na escolha pública. Tais agentes seriam apenas veículos transmissores da pressão de grupos activos em competição, os quais usam a sua influência política como instrumento para a obtenção de vantagens para os seus membros. Acentuando a importância dos grupos de interesse no processo político aquele autor afirma:

"Os indivíduos pertencem a grupos específicos, definidos por profissão, indústria, rendimento, geografia, idade e outras características, assumidos a usar influência política para elevar o bem estar dos seus membros. A competição entre estes grupos de pressão por influência política determina o equilíbrio da estrutura de taxas, subsídios e outros favores políticos".⁷⁹

Ou seja, a influência dos grupos de pressão no processo político não está simplesmente fixada pelo processo político, mas pode aumentar através do dispêndio de tempo e dinheiro em campanhas eleitorais, publicidade política e outras formas de exercício de pressão política. O equilíbrio político possui a seguinte particularidade: todos os grupos de pressão maximizam os seus rendimentos gastando a sua quantidade óptima em pressão política, dada a produtividade das suas despesas e o comportamento dos outros grupos competidores.

No modelo de BECKER, o pressuposto essencial é que as taxas, os subsídios e os regulamentos (enquanto instrumentos de execução de políticas), são usados para elevar o bem-estar dos grupos de pressão mais influentes. Estes grupos competem segundo regras nas quais as

⁷⁸ Bernholz, "Dominant Interest Groups and Powerless Parties," p. 418.

⁷⁹ Becker, "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence," p. 372.

despesas (gastos) em pressão política são usadas para influenciar a obtenção de benesses políticas.

Na perspectiva de outros autores, a acção dos grupos de interesse no processo político só pode ser entendida se se tiver em conta a sua importância para os partidos. Para MUELLER e MURREL (1985), por exemplo, os partidos são entidades que disputam alianças com os grupos de interesse mais afastados ideologicamente. Isto verifica-se, na medida em que apesar de terem o apoio de grupos mais próximos ideologicamente, estes podem não bastar para assegurar um triunfo eleitoral. Desta forma, os grupos de interesse obtêm influência política em troca de votos ou através do financiamento dos partidos. Posteriormente, a escolha pública do partido ou da coligação vencedora, irá reflectir os interesses desses grupos de apoio, por exemplo, garantindo uma estrutura tributária ou de despesas públicas mais próximas das preferências desses grupos de interesse. Neste sentido, a conquista de novos grupos de interesse pode implicar uma diminuição nas vantagens daqueles grupos mais próximos do núcleo ideológico dos partidos, uma vez que será necessário compensar outros grupos que também contribuíram para o êxito eleitoral.

1.5. Conclusão

"Eu penso [...] que excepto para um pequeno número de despesas públicas (as quais seriam registadas com exactidão na Constituição), um princípio próximo da unanimidade de aprovação dos impostos pode ser aplicado na generalidade..."⁸⁰

Será que as legislaturas têm eliminado (ou diminuído) as imperfeições dos processos que delimitam a escolha pública? Quem é que determina as preferências no processo de definição das políticas públicas?

No sistema político Australiano, por exemplo, na escolha do chefe de governo, a imperfeição da regra da maioria simples apontada por DOGSON (1876), foi resolvida na medida em que a legislatura desse

⁸⁰ Wicksell, "A New Principle of Just Taxation," p. 93.

país optou pelo sistema de voto alternativo ou preferencial, em que os eleitores podem expressar as suas preferências, ordenando-as em relação a todos os candidatos concorrentes à eleição.⁸¹ Deste modo, cada eleitor vota, em primeiro lugar, num candidato, mas também exprime e ordena as suas preferências em relação aos restantes candidatos. No caso de um candidato obter a maioria absoluta nas primeiras preferências, é proclamado eleito, caso contrário, no processo de escrutínio será necessário analisar as segundas, as terceiras preferências, e assim sucessivamente, até se encontrar um candidato vencedor. Em Portugal, por exemplo, a eleição do Presidente da República é feita a duas voltas, se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta.⁸² As alterações à Constituição portuguesa têm de ser aprovadas por maioria de dois terços.⁸³

No que diz respeito aos sistemas eleitorais, todavia, alguns cientistas políticos defenderam a possibilidade de existirem preferências condicionadas. Como afirmaram COTTERET e EMERI (1970), *"as leis eleitorais que determinam na verdade os processos de escrutínio nunca são neutras e referem-se em primeiro plano aos eleitos que muito naturalmente procuram conservar o seu lugar."*

E quem é que determina as preferências na escolha pública? Diríamos que todos os agentes intervenientes no processo político; os cidadãos/eleitores, os partidos, os políticos e os burocratas, ou estes enquanto membros integrantes de grupos de interesse, tal como demonstrou BECKER (1983, 1985). Não podemos descurar que todos os agentes também possuem em comum o facto de serem simultaneamente eleitores e membros de grupos de interesse. Acima de tudo, as políticas serão o resultado da competição entre agentes políticos que podem intervir no processo político das mais variadas formas e inseridos em diversos grupos de interesse. Por exemplo, BLAIS, BLAKE e DION (1991) avaliaram o comportamento eleitoral dos empregados do sector público em onze países e encontraram evidência

⁸¹ Uma análise comparativa dos sistemas eleitorais adoptados em diversos países foi encetada por Cotteret e Emeri (1970).

⁸² Art. 126.º da Constituição da República Portuguesa.

⁸³ Art. 286.º da Constituição da República Portuguesa.

empírica de que a probabilidade dos burocratas votarem em partidos de esquerda é maior do que entre os eleitores do sector privado. Isto ocorre com muita evidência, no Reino Unido, Holanda, Japão e Austrália. Para aqueles autores, tais resultados permitem dar suporte ao modelo do burocrata de NISKANEN. Aquela perspectiva não deixa de ser ainda compatível com o modelo de apoio político de HIBBS, em que os diferentes grupos profissionais da população possuem diferentes preferências partidárias, apoiando os partidos com princípios ideológicos que melhor favorecem os seus interesses (Subsecção 1.3.2.2.).

O modelo de interacção dos partidos com os grupos de interesse, de MUELLER e MURREL (1985), possui algumas semelhanças com o modelo do eleitor mediano (Subsecção 1.3.1.1.), apesar da convergência não ser total, uma vez que a luta dos partidos pelo voto dos membros de determinados grupos de interesse, tem também como objectivo angariar o maior número de votos, ainda que seja respeitado um mínimo limiar ideológico. Mais do que mutuamente exclusivos, todos os modelos são complementares para a compreensão do processo político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Åkerman, Johan. 1947. "Political Economic Cycles". In Bruno Frey S., eds., *Political Business Cycles*. Kyklos 1: 107-17.
- Aldrich, John H. 1997. "When is it Rational to Vote?". In Dennis C. Mueller, eds., *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alesina, Alberto, and Howard Rosenthal. 1995. *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alesina, Alberto, J. Londregan, and Howard Rosenthal. 1993. "A Model of the Political Economy of the United States." *American Political Science Review* 87: 12-33.
- Arcelus, Francisco and Allan H. Meltzer. 1975b. "Aggregate Economic Variables and Vote for Congress: A Rejoinder." *American Political Science Review* 69: 1266-9.
- Arcelus, Francisco, and Allan H. Meltzer. 1975a. "The Effect of Aggregate Economic Variables on Congressional Elections." *American Political Science Review* 69: 1232-9.
- Arrow, J. Kenneth. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley (Sons. Rev. Ed. 1963.
- Barr, J. L., and O. A. Davis. 1966. "An Elementary Political and Economics Theory of the Expenditures of Local Governments." *Southern Economic Journal* 33: 149-65.
- Becker, Gary. 1983. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence." *Quarterly Journal of Economics* 98: 371-400.
- Becker, Gary. 1985. "Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs." *Journal of Political Economics* 28: 329-47.
- Bentley, Arthur. (1908) 1995. *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Bergstrom, Theodore C., and R. P. Goodman. 1973. "Private Demand for the Services of Non-Federal Government." *American Economic Review* 63: 280-96.
- Bernholz, Peter. 1969. "Einege Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die Politische Willensbildung in der Demokratie." *Kyklos* 22: 276-88.
- Bernholz, Peter. 1977. "Dominant Interest Groups and Powerless Parties: The Mere Fact of Organization as a Reason for the Political Influence of Interest Groups." *Kyklos* 30: 411-20.
- Black, Duncan. 1948a. "On the Rationale of Group Decision-Making." *Journal of Political Economy* 56: 23-34.
- Black, Duncan. 1948b. "The Decisions of a Committee Using a Special Majority." *Econometrica* 16: 245-61.
- Black, Duncan. 1948c. "The Elasticity of Committee Decisions with an Altering Size of Majority." *Econometrica* 16: 262-70.
- Black, Duncan 1987. *The Theory of Committees and Elections*. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.

- Blais, André, and Stéphane Dion, eds. 1991. *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bloom, Howard, and Douglas H. Price. 1975. "Voter Response to Short-Run Economic Conditions: The Asymmetric Effect of Prosperity and Recession." *American Political Science Review* 69: 1240-54.
- Borcherding, T. E., and R. T. Deacon. 1972. "The Demand for the Services of Non-Federal Governments." *American Economic Review* 62: 891-901.
- Bowen, Howard. R. 1943. "The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources." *Quarterly Journal of Economics* 58: 27-48.
- Breton, Albert, and Ronald Wintrobe. 1975. "The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of a Bureaucracy." *Journal of Political Economy* 83: 195-207.
- Breton, Albert, and Ronald Wintrobe. 1982. *The Logic of Bureaucratic Conduct: An Economic Analysis of Competition, Exchange, and Efficiency in Private and Public Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Breton, Albert. 1974. *The Economic Theory of Representative Government: A Pathbreaking Analysis and Explanation of the Patterns of Taxation and Expenditure for Public Purposes that Occur under Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Buchanan, James, and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Butler, David, and Donald Stokes. 1974. *Political Change in Britain: The Evolution of Electoral Choice*. London: Macmillan.
- Calvert, Randy. 1985. "Robustness of the Multidimensional Voting Model: Candidates' Motivations, Uncertainty, and Convergence." *American Journal of Political Science* 29: 69-95.
- Coleman, James S. 1966. "The Possibility of a Social Welfare Function." *American Economic Review* 56: 1105-22.
- Coleman, James S. 1967. "The Possibility of a Social Welfare Function: A Reply." *American Economic Review* 57: 1311-7.
- Comanor, William S. 1976. "The Median Voter Rule and the Theory of Public Choice." *Journal of Public Economics* 5: 177-88.
- Converse, Philip. E. 1958. "The Shifting Role of Class in Political Attitudes and Behavior." In E. E. Maccoby, T. M. Newcomb, and E. L. Hartley, eds., *Readings in Social Psychology*. London: Methuen.
- Costa, José da Silva. 1993. "As Receitas Fiscais dos Municípios: O Caso Português." *Revista de Administração Local* 133: 13-27.
- Cotteret, Jean-Marie et Claude Emeri. 1970. *Les Systèmes Électoraux*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Cruz, José Neves. 1996. *Análise Económica da Procura no Mercado Político: Quem Determina as Escolhas Públicas, Eleitor Mediano ou Grupos de Interesse?*. (Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Finanças). Porto: Universidade Portucalense.

Cruz, José Neves. 1999. "Análise Económica da Concorrência no Mercado Político: Uma Aplicação aos Municípios Portugueses." *Encontro Ibérico sobre Economia Pública Local e Regional*. Porto: Universidade do Porto, Faculdade de Economia.

Davis, O. A., Hinich M. J., and P. Ordeshook. 1970. "An Expository Development of a Mathematical Model of the Electoral Process." *American Political Science Review* 64: 426-48.

Deacon, R. T. 1978. "A Demand Model for the Local Public Sector." *Review of Economics and Statistics* 60: 184-92.

Dogson, Charles. [1876] 1987. "A Discussion of the Various Methods of Procedures in Conducting Elections." In Duncan Black, eds., *The Theory of Committees and Elections*. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.

Downs, Anthony 1994. *Inside Bureaucracy*. Illinois: Waveland Press.

Fair, Ray. 1978. "The Effect of Economic Events on Votes for President." *Review of Economics and Statistics* 60: 159-73.

Farquharson, Robin. 1969. *The Theory of Voting*. New Haven: Yale University Press.

Fiorina, Morris P. 1981. "Short-and Long-Term Effects of Economic Conditions on Individual Voting Decisions." In Douglas A. Hibbs and H. Fassbender, eds., *Contemporary Political Economy*. Amsterdam: North-Holland.

Fiorina, Morris P. 1997. "Voting Behavior." In Dennis C. Mueller, eds., *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fischel, William A. 1972. "Aesop's Paradox: The Classical Critique of Democratic Processes." *Journal of Political Economy* 80: 208-12.

Frey, Bruno S. 1978a. *A Nova Economia Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Frey, Bruno S., and Friedrich Schneider. 1981. "Central Bank Behavior: A Positive Empirical Analysis." *Journal of Monetary Economics* 7: 291-315.

Frey, Bruno S., and Reiner Eichenberger. 1991. "Anomalies in Political Economy." *Public Choice* 68: 71-89.

Frey, Bruno, and Lawrence J. Lau. 1968. "Towards a Mathematical Model of Government Behavior." In Bruno Frey S., eds., *Political Business Cycles*. Zeitschrift für Nationalökonomie 28: 355-80.

Frey, Bruno. S., and Friedrich Schneider. 1978a. "An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States." *Review of Economics and Statistics* 60: 174-83.

Frey, Bruno. S., and Friedrich Schneider. 1978b. "A Politico-Economic Model of the United Kingdom." *Economic Journal* 88: 243-53.

Goodhart, Charles A. E., and J. Bhansali. 1970. "Political Economy." *Political Studies* 18: 43-106.

Hibbs, Douglas A., Jr. 1979. "The Mass Public and Macroeconomic Performance: Dynamics of Public Opinion toward Unemployment and Inflation." *American Journal of Political Science* 23: 705-31. Massachusetts; London: Harvard University Press.

Hibbs, Douglas A., Jr. 1982a. "The Dynamics of Political Support for American Presidents among Occupational and Partisan Groups." *American Journal of Political Science* 26: 312-32.

Hibbs, Douglas A., Jr. 1982b. "On the Demand for Economic Outcomes: Macroeconomic Performance and Mass Political Support in the United States, Great Britain, and Germany." *Journal of Politics* 44: 426-62.

Hibbs, Douglas A., Jr. 1982c. "Economic Outcomes and Political Support for British Government among the Occupational Classes: A Dynamic Analysis." *American Political Science Review* 76: 259-79.

Hibbs, Douglas A., Jr. 1987. *The Political Economy of Industrial Democracies*. Cambridge; Massachusetts; London: Harvard University Press.

Hibbs, Douglas A., Jr., and C. Dennis. 1988. "Income Distribution in the United States." *American Political Science Review* 82: 467-89.

Høst, Viggo, and Martin Paldam. 1990. "An International Element in the Vote?: A Comparative Study of 17 OECD Countries 1948-85." *European Journal of Political Research* 18: 221-39.

Hotteling, Harold. 1929 "Stability in Competition." *Economic Journal* 39: 41-57.

Jonung, Lars, and Eskil Wadensjö. 1979. "The Effect of Unemployment, Inflation and Real Income Growth on Government Popularity in Sweden." *Scandinavian Journal of Economics* 81: 343-53.

Jonung, Lars. 1981. "Perceived and Expected Rates of Inflation in Sweden." *American Economic Review* 71: 961-8.

Kernel, S. e Douglas A. Hibbs, Jr. 1981. "A Critical Threshold Model of Presidential Popularity." In D. A. Hibbs Jr., and H. Fassbender, eds., *Contemporary Political Economy*. Amsterdam: North-Holland.

Kramer, Gerard. 1971. "Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896-1964." *American Political Science Review* 65: 131-43.

Latham, Earl. 1952. *The Group Basis of Politics*. New York: Cornell University Press.

Lepper, Susan J. 1974. "Voting Behavior and Aggregate Policy Targets." *Public Choice* 18: 67-81.

Lewis-Beck, Michael S. 1988. *Economics and Elections: The Major Western Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

McCracken, Paul W. 1973. "Micropolitics and Macroeconomics: The Practice of Political Economy." *American Economic Review Papers and Proceedings* 63: 168-71

McNutt, Paddy A. 1996. *The Economics of Public Choice*. Cheltenham: Edward Elgar.

Migué, Jean-Luc, and Gerard Bélanger. 1974. "Toward a General Theory of Managerial Discretion." *Public Choice* 17: 27-43.

Miller, W. L. and M. Mackie. 1973. "The Electoral Cycle and the Asymmetry of Government and Opposition: An Alternative Model of the Relationship between Economic Conditions and Political Popularity." *Political Studies* 21: 121-41.

Mueller, Dennis C. 1980. *Public Choice*. Crambridge: Crambridge University Press.

Mueller, Dennis C. 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mueller, Dennis. C. 1997. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mueller, Dennis C., and Peter Murrel. 1985. "Interest Groups and the Political Economy of Government Size." In Francesco Forte and Alan Peacock, eds., *Public Expenditure and Government Growth*. Oxford: Basil Blackwell.

Nannestad, Peter, and Martin Paldam. 1994. "The VP-Function: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions After 25 Years." *Public Choice* 79: 213-45.

Niskanen, William A. Jr. 1968. "The Peculiar Economics of Bureaucracy." *American Economic Review Papers and Proceedings* 58: 293-305.

Niskanen, William A. Jr. 1971. "Bureaucracy and Representative Government." In William A. Niskanen, Jr., eds., *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.

Niskanen, William A. Jr. 1975. "Bureaucrats and Politicians." *Journal of Law and Economics* 18: 617-44.

Niskanen, William A. Jr. 1991. "A Reflection on Bureaucracy and Representative Government." In André Blais and Stéphane Dion, eds., *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Okun, Arthur M. 1973. "Micropolitics and Macroeconomics: Comments on Stigler's Paper." *American Economic Review Papers and Proceedings* 63: 172-7.

Olson, Mancur. (1965) (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge; Massachusetts; London: Harvard University Press.

Ordeshook, Peter C. 1986. *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.

Paldam, Martin. 1981. "A Preliminary Survey of the Theories and Findings on Vote and Popularity Functions." *European Journal of Political Research* 9: 181-99.

Parkinson, C. Northcote. 1957. *Parkinson Law and Other Studies in Administration*. New York: Houghton Mifflin Company.

Peters, Guy. 1978. *The Politics of Bureaucracy*, Second Edition. New York: Longman Inc.

Phelps, E. S. 1967. "Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time." *Economica* 34: 254-81.

Pissarides, Christopher A. 1980. "British Government Popularity and Economic Performance." *Economic Journal* 90: 569-81.

Pommerehne, W. W., and Bruno S. Frey. 1976. "Two Approaches to Estimating Public Expenditures." *Public Finance Quarterly* 4: 395-407.

Pommerehne, W. W. 1978. "Institutional Approaches to Public Expenditures: Empirical Evidence from Swiss Municipalities." *Journal of Public Economics* 9: 163-201.

Riker, William H. 1973. "Micropolitics and Macroeconomics: Discussion." *American Economic Review Papers and Proceedings* 63: 178-80.

Riker, William H., and Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62: 25-42.

Riker, William H., and Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62: 25-42.

Rocha, A. Oliveira. 1995. *Teoria do Processo Político e Políticas Públicas*. Braga: Universidade do Minho.

Rourke, Francis E. 1984. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, 3th ed. Glenview, Ill.: Scott Foresman/Little, Brown.

Rowley, Charles K. 1994. "Foreword." In William A. Niskanen, Jr., eds., *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.

Santos, Ana Bela. 1989. *Horizontal Fiscal Equity: A Theoretical Contribution with an Application to the Portuguese Municipalities*. (Unpublished Ph.D. Dissertation). May, York: University of York, Department of Economics and Related Subjects.

Schattschneider, E. E. 1935. *Politics, Pressures, and the Tariff*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Shumpeter, Joseph A. 1935. "The Analysis of Economic Change." *Review of Economic Statistics* 17: 2-10.

Silva, A. Cavaco. 1978. "Políticos, Burocratas e Economistas." *Economia* 2: 491-502.

Smithies, Arthur. 1941. "Optimum Location in Spatial Competition." *Journal of Political Economy* 49: 423-39.

Stigler, George. 1973. "General Economic Conditions an National Elections." *American Economic Review* 63: 160-7.

Tinbergen, Jan. 1956. *Economic Policy: Principles and Design*. Amsterdam: North-Holland.

Truman, David B. 1993. *The Government Process: Political Interests and Public Opinion*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California.

Tullock, Gordon. 1959. "Some Problems of Majority Voting." *Journal of Political Economy* 67: 571-9.

Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington D.C.: Public Affairs Press.

Veiga, Linda G. 1999. *Voters, Policymakers and the Macroeconomy: An Emphasis on Unemployment*. (Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the Department of Economics). University of South Carolina.

Weber, Max. 1947. *Wirtschaft und Gesellschaft* - Part I, as in Talcott Parsons (ed.), *The Theory of Social and Economic Organizations*, English translation. New York: Oxford University Press.

Wicksell, Knuth. [1896] 1967. "A New Principle of Just Taxation." In Richard A. Musgrave e Alan T. Peacock, eds., *Classics in Theory of Public Finance*. New York: Macmillan.

Wittman, Donald. 1977. "Candidates with Policy Preferences: A Dynamic Model." *Journal of Economic Theory* 14: 180-9.

Wittman, Donald. 1983. "Candidate Motivation: A Synthesis of Alternatives." *American Political Science Review* 77: 142-57.

