



UNIVERSIDADE DE ÉVORA

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA



DOCUMENTO DE TRABALHO Nº 2004/07

October

DEMOCRACIA E ECONOMIA
UMA DISCUSSÃO EM TORNO DO PAPEL ECONÓMICO DAS
ELEIÇÕES

António Caleiro

Universidade de Évora, Departamento de Economia

UNIVERSIDADE DE ÉVORA

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Largo dos Colegiais, 2 – 7000-803 Évora – Portugal

Tel.: +351 266 740 894 Fax: +351 266 742 494

www.decon.uevora.pt wp.economia@uevora.pt

Abstract/Resumo:

Abstraindo-nos dos inegáveis e inquestionáveis benefícios sociais e políticos da democracia, esta apresenta efeitos de natureza económica que importa também estudar. Uma das mais importantes vias de transmissão de efeitos por parte da democracia à economia prende-se com a existência de eleições.

De facto, as eleições podem resultar em efeitos nefastos sobre a economia quando os governos, justificada ou injustificadamente, usam a política económica para alcançar fins de natureza meramente eleitoral prejudicando, dessa forma, o bem-estar social. Assim, importa em primeiro lugar analisar o papel dos eleitores na justificação (ou não) de uma actuação oportunista, ou seja eleitoralista, por parte dos governos.

Para além daqueles efeitos, existem outros inegavelmente positivos associados ao papel económico das eleições.

Deste ponto de vista, importa estudar de que forma as eleições podem ser utilizadas para obter benefícios sociais de natureza económica. Como é sabido, as eleições permitem:

1. Em primeiro lugar, ter em conta as preferências e os interesses das gerações futuras;
2. Em segundo lugar, proceder à distinção atempada entre governos competentes e incompetentes;
3. Em terceiro lugar, implementar estratégias de punição ou de recompensa eleitoral de acordo com o desempenho económico dos governos;
4. Em quarto lugar, determinar qual o comportamento a assumir pelos eleitores para que, quanto mais um Governo actue de acordo com os genuínos interesses sociais, mais seja recompensado eleitoralmente.

Palavras-chave/Keyword:

Classificação JEL/JEL Classification:

Um dia chegará em que as balas e as bombas serão substituídas por votos.

Victor Hugo, 1849

1. Introdução

As primeiras teorias da política económica supuseram, de forma mais ou menos explícita, que o Governo determinaria e subsequentemente executaria as decisões que seriam óptimas de acordo com uma função de bem-estar social. A delegação de poder de decisão neste agente por parte da sociedade seria assegurada através das eleições. Assim, de acordo com esta visão do Governo, os eleitores, através de um processo eleitoral, escolheriam um agente que supostamente tomaria decisões, nomeadamente políticas económicas, que seriam as melhores do ponto de vista da sociedade. Na verdade, estas decisões seriam melhores, para os eleitores em particular e para toda a sociedade em geral, que aquelas que seriam tomadas pelos próprios eleitores se estes dispusessem de poder de decisão. Esta visão tradicional resultou da consideração que o Governo ponderaria de forma mais correcta as consequências das suas decisões ao longo de um horizonte temporal superior ao considerado pelos próprios eleitores.

Os teóricos da escola da *public choice* foram os primeiros a pôr em causa aquela visão de ‘ditador benevolente’ do Governo. De acordo com estes autores, o Governo, como qualquer outro agente económico, deveria ser considerado como um agente egoísta nas suas decisões, isto é, um agente prosseguindo os seus próprios interesses, os quais, em algumas circunstâncias, poderiam não coincidir com a maximização do bem-estar social. Assim, o Governo poderia ser visto como um agente constituído por políticos, cujo desejo de serem reeleitos – interesse privado – poderia não ser compatível com o bem-estar social – interesse geral.

Independentemente da validade dos argumentos daquela escola, é certo que a existência de eleições democráticas se associa frequentemente à questão de um ciclo eleitoral criado pelos governos resultantes dessas mesmas eleições.¹ A realidade mostra que os governos reivindicam sempre que a

¹ Esta associação é um dos possíveis exemplos das relações entre aspectos económicos e aspectos políticos. Na verdade, outras questões tais como a correlação entre factores políticos e o crescimento económico têm sido alvo de renovado interesse. Alesina e Perotti (1994), Alesina e Rodrik (1994) e Alesina *et al.* (1996) constituem análises interessantes sobre esta questão, a qual, em certo sentido, está relacionada também com as questões de política fiscal. A respeito da política fiscal, a introdução da sua credibilidade é examinada em Persson e em Tabellini (1990), enquanto que a política da dívida pública é examinada em Alesina e Perotti (1995).

sua política económica não tem qualquer objectivo eleitoral, enquanto os partidos da oposição têm geralmente uma visão diferente. Claramente, por detrás desta troca de acusações está a assunção de que os ciclos eleitorais são um fenómeno indesejável ou inaceitável.

A percepção social que um ciclo eleitoral é um fenómeno indesejável antecipa uma possível forma de o combater. No campo meramente teórico, uma abordagem ingénua consideraria a imposição de um mandato de duração infinita como a única forma de tornar um Governo egoísta, motivado eleitoralmente, num Governo altruísta otimizando uma função do bem-estar. Não obstante, esta solução trivial pode ser posta em causa mesmo em termos estritamente económicos.

Mesmo se os aspectos não económicos forem ignorados, ou seja se nos abstrairmos dos objectivos válidos inerentes ao processo democrático, nomeadamente a flexibilidade política, a consideração de uma função objectivo inteiramente económica ainda assim não conduz a uma resposta óbvia à questão: *é a democracia má para a economia?*. Por um lado, a maioria das teorias dos ciclos eleitorais partilham a conclusão de que as eleições, de facto, podem envolver custos de natureza económica. Em termos gerais, assim é porque a instabilidade criada por governos motivados eleitoralmente se aceita ser prejudicial para a sociedade a longo prazo. Por outro lado, há pelo menos quatro motivos pelos quais as eleições podem também ter benefícios económicos – os benefícios não económicos são óbvios.

Como é sabido, as eleições permitem:

- Em primeiro lugar, ter em conta as preferências e os interesses das gerações futuras;
- Em segundo lugar, proceder à distinção atempada entre governos competentes e incompetentes;
- Em terceiro lugar, implementar estratégias de punição ou de recompensa eleitoral de acordo com o desempenho económico dos governos;
- Em quarto lugar, determinar qual o comportamento a assumir pelos eleitores para que, quanto mais um Governo actue de acordo com os genuínos interesses sociais, mais seja recompensado eleitoralmente

Dito isto, o objectivo principal deste trabalho é o de analisar cada um daqueles motivos pelos quais as eleições exercem, efectivamente, um papel económico fundamental.² Para melhor alcançar este objectivo, prosseguiremos através de uma apresentação das diversas teorias dos ciclos eleitorais.

² Nesta análise iremos, propositadamente, evitar questões essencialmente técnicas.

2. As teorias dos ciclos eleitorais

Como é sabido, o Governo possui duas características: dado que é um dos principais responsáveis pela política económica é um agente económico, mas é também um agente político, dado que existe em consequência de um processo eleitoral. A acção do Governo influencia o estado da economia mas é influenciada, por sua vez, também pela situação económica, dado que os eleitores consideram geralmente o Governo como um dos principais, senão o principal, responsável pelo estado da economia (hipótese da responsabilidade).

Porque os eleitores consideram o Governo como sendo responsável pela evolução da economia, as funções de popularidade ou de votação, as quais explicam o apoio popular do Governo em função dos resultados económicos, podem facilmente tornar-se as funções objectivo para o próprio Governo. Significa isto, também, que se os resultados das eleições forem percebidos como as preferências sociais reveladas por políticas económicas, então há que admitir que tentar maximizar aquele apoio popular pode ser suposto como sendo um sinónimo de políticas económicas que estão sendo usadas para ganhar eleições e também que os governos podem ver as vitórias eleitorais como uma forma indispensável de executar as suas políticas económicas preferidas. Reflectindo esta aproximação, os primeiros estudos empíricos nesta matéria começaram, precisamente, com a formulação e estimação de funções de votação ou de popularidade.³

A inclusão da popularidade na função objectivo do Governo, implicando a existência de ciclos eleitorais como ciclos politicamente induzidos, contrasta com as explicações tradicionais do ciclo económico que se focalizaram na existência de choques aleatórios e de instabilidade estrutural. De facto, a teoria da estabilização baseou-se obviamente na suposição prévia que o Governo deveria estabilizar a evolução da economia. A capacidade para o realizar foi questionada pelos monetaristas nos anos 60 e nos anos 70 mas a modelização político-económica forneceu um motivo pelo qual os governos, não só podem não querer estabilizar a economia, mas criam mesmo intencionalmente alguma instabilidade cíclica de forma a obter ganhos eleitorais. Esta desestabilização deliberada resulta do facto de os eleitores tenderem a favorecer os governos que obtêm bons resultados económicos perto das eleições. Consequentemente, estes mesmos governos exploram a memória dos eleitores impondo, em algumas circunstâncias, uma conjuntura económica relativamente menos boa no começo do mandato.

A exploração da memória dos eleitores associada a diferentes níveis de actividade económica ao longo do mandato tornou-se particularmente evidente num artigo seminal de Nordhaus em meados dos anos 70, o qual deu origem ao desenvolvimento da teoria dos, chamados, ciclos políticos. A abordagem de optimização assumida em Nordhaus (1975) está implícita na suposição que o único objectivo de um Governo oportunista é o de maximizar o número de votos nas próximas eleições. Nordhaus considerou também eleitores ‘míopes’ e retrospectivos, isto é um eleitorado incapaz de recordar o que aconteceu antes da eleição precedente e o que irá acontecer após as próximas eleições. O comportamento hipotético do Governo e dos eleitores conduz assim a um ciclo político-económico típico, isto é, a recessões pós-tomada de posse de cada Governo e expansões inflacionistas no final do mandato.⁴ Este ciclo é gerado pela mesma política económica, ou seja aquela que maximiza o número dos votos nas próximas eleições.

Nordhaus (1975) indicou imediatamente as possibilidades para combater este género de ciclos. De acordo com Nordhaus, os ciclos políticos poderiam ser reduzidos se: 1) se melhorasse a informação disponível aos eleitores; 2) se considerasse um mandato mais curto de forma a reduzir a amplitude do ciclo político; 3) se delegasse a política económica em entidades totalmente independentes do poder político.

A importância de Nordhaus (1975) foi enormemente acrescida devida ao debate crítico que estimulou.⁵ Uma das críticas mais determinantes teve lugar em Hibbs (1977), o qual sugeriu a abordagem partidária dos ciclos eleitorais. O autor considerou um tipo de acção diferente pelo partido no poder bem como um comportamento diferente por parte dos eleitores. Em particular, Hibbs (1977) considerou os partidos como sendo representantes de classes sociais com preferências políticas diferentes. Neste contexto, as vitórias eleitorais não seriam um objectivo por si mesmo, mas antes os meios necessários para levar a cabo a melhor política económica para a classe que o partido representa. Os eleitores, por seu lado, votariam no partido que melhor defenderia a sua

³ Para uma análise mais detalhada sobre as funções de popularidade veja-se Nannestad e Paldam (1994).

⁴ Este é, efectivamente, o padrão de um ciclo político típico. Conforme Gärtner (1996) mostrou, a persistência no produto pode virar o ciclo político ‘de cabeça para baixo’. Desta forma, qualquer estudo empírico que pretenda, à partida, detectar a existência de um ciclo político deverá, previamente, proceder a testes no que diz respeito à persistência das variáveis reais, em geral, e do produto e do desemprego, em particular.

⁵ MacRae (1977) criticou Nordhaus (1975) introduzindo a possibilidade de uma votação de tipo *estratégico*. Por outro lado, Frey e Ramser (1976) criticaram Nordhaus (1975) assumindo que o objectivo do Governo é o de maximizar o tempo de permanência no poder e não a maximização do número de votos nas próximas eleições. Na verdade, garantida a reeleição, não faz sentido ignorar o(s) mandato(s) seguinte(s) no processo de decisão do Governo que assim dispõe de maior flexibilidade na escolha das suas políticas económicas.

ideologia política.

De acordo com a abordagem de Hibbs, à medida que existe alternância no poder, os instrumentos de política económica serão usados com maior ou menor intensidade, com um impacto no nível das variáveis objectivo. Supõe-se que existem diferentes ideologias reflectindo-se nas políticas económicas, as quais pretendem reduzir a inflação (preferencialmente) através do uso de instrumentos da política monetária (preferencialmente), no caso de um Governo de direita ou conservador, ou que pretendem reduzir o desemprego (preferencialmente) através do uso de instrumentos da política fiscal (preferencialmente), no caso de um Governo de esquerda ou liberal.

Os modelos de ciclos políticos *à la* Nordhaus e de ciclos partidários *à la* Hibbs partilharam a hipótese de expectativas adaptativas por parte do sector privado. Esta primeira geração de modelos de ciclos eleitorais descreveu, então, a economia através de uma curva de Phillips que, ao supor expectativas adaptativas, conjuntamente com eleitores ingénuos, permitiria a manipulação oportunista de curto prazo da economia de forma a obter o máximo da popularidade no dia das eleições.

A literatura empírica gerada pelos estudos teóricos iniciais de ciclos eleitorais não foi conclusiva em relação à sua consistência com a realidade. Em parte como uma reacção aos resultados destes estudos empíricos e em parte em resposta à, dita, ‘revolução’ das expectativas racionais, uma nova geração de teorias de ciclos eleitorais (racionais) emergiu nos finais dos anos oitenta. Esta segunda geração de modelos afastou-se da precedente no que diz respeito ao comportamento assumido para o sector privado, em geral, e para os eleitores, em particular.

Como é sabido, a ‘revolução’ das expectativas racionais resultou num cepticismo geral na análise de política económica tradicional e, nesse sentido, a consideração de expectativas racionais pôs em causa alguns dos resultados da primeira geração de modelos de ciclos eleitorais. A fase seguinte desta evolução teórica propôs uma análise de teoria dos jogos como uma melhor abordagem para analisar as interacções entre a tomada de decisão por parte do sector privado e a política económica. Assim, a política económica não poderia ser vista como exógena em relação ao resto do sistema económico, e os eleitores não poderiam também serem considerados ignorantes em relação à informação disponível sobre como a política económica é determinada.

O tipo de ciclos eleitorais implícito na primeira geração dos modelos, ao basearem-se num

eleitorado ingénuo, não se admite acontecer sob expectativas racionais porque o eleitorado compreenderia a estratégia de simples maximização dos votos por parte do Governo. Assim, a característica mais comum a toda a segunda geração de modelos com expectativas racionais, é que a possibilidade de existência de ciclos eleitorais e a sua duração estão reduzidas, porque se supõe que a política económica, em geral, e a política monetária, em particular, perde a maior parte do seu poder de influência sobre as variáveis reais, e os eleitores, dispondo de informação perfeita, não podem ser enganados tão facilmente. Na verdade, a suposição da racionalidade dos eleitores reduz a possibilidade de existência de ciclos eleitorais regulares, embora não os elimine completamente.⁶

Até meados dos anos oitenta, a abordagem tradicional na modelização do comportamento dos partidos supunha que ganhar as eleições era o principal objectivo. Deste modo, para os partidos seria óptimo, através do teorema do eleitor mediano, suportar políticas económicas mais moderadas do que a associada à sua ideologia, dado que aquelas políticas resultariam numa maior probabilidade de vitória eleitoral. Assim, a implicação crucial deste comportamento é que, se os partidos dispuserem da mesma informação sobre as preferências dos eleitores, há uma convergência total das políticas económicas. Qualquer partido, quando no poder, seguiria a política mais próxima da preferida pelo eleitor mediano. Ainda assim, há uma questão de inconsistência temporal que desempenha um papel fundamental nesta conclusão. Os partidos que têm preferências ideológicas a respeito das políticas económicas, isto é que não são puramente oportunistas *à la* Nordhaus, dispõem de um incentivo para anunciar propostas convergentes de políticas para aumentar suas possibilidades de eleição mas, quando eleitos, cada um deles tem também um incentivo a renegar a política proposta porque não corresponde inteiramente aos seus alvos ideológicos. De facto, o Governo executará a sua política preferida do ponto de vista ideológico se não se sentir comprometido com a sua plataforma eleitoral. Se os eleitores forem modelizados como agentes racionais e prospectivos, tomarão em conta este incentivo *a posteriori* e votarão em conformidade. Assim, se a duração do mandato for finita, o único equilíbrio eleitoral consistente do ponto de vista temporal é um em que nenhuma convergência é possível e em que os candidatos seguem as suas políticas preferidas quando eleitos. Esta divergência das políticas é sub-óptima no sentido em que os partidos beneficiariam de uma redução nesta volatilidade das políticas.⁷

Em suma, os partidos têm vantagens ao anunciarem programas convergentes por forma a

⁶ De facto, a existência de expectativas racionais não é, de todo, incompatível com a existência de ciclos eleitorais. Como exemplos particulares comprovativos deste facto veja-se, entre outros, Gärtner (1986) e Van der Ploeg (1987, 1989a, 1989b).

⁷ Veja-se Harrington (1992) para uma análise desta questão.

aumentarem as suas possibilidades de ganhar as eleições mas, após a eleição, têm também os incentivos para executar as suas políticas preferidas, as quais, por sua vez, são diferentes das que foram anunciadas. Se, como é suposto, os eleitores são racionais e os partidos não são totalmente indiferentes às políticas económicas, o equilíbrio caracterizar-se-á pela divergência nas políticas – se os partidos não forem obrigados executar as políticas anunciadas.

Nos modelos racionais, uma questão crucial é, assim, a da credibilidade da política económica. Por um lado, o partido eleito tem vantagens em não implementar a política anunciada mas, por outro lado, terá que também considerar uma perda consequente na sua reputação. Em particular, os eleitores, sendo racionais, podem não considerar credíveis as promessas eleitorais. Consequentemente, a credibilidade e a sustentabilidade da política económica, podem ser questionadas na presença de ciclos eleitorais, se os eleitores dispuserem da informação que a política anunciada pré-eleitoralmente será abandonada após as eleições.

Alesina (1987) alterou a abordagem partidária dos ciclos eleitorais considerando a influência de eleitores com expectativas racionais.⁸ Permitindo que os partidos sejam diferentes nas suas preferências quanto às políticas económicas, na medida em que representam eleitores com diferentes interesses ou ideologias, Alesina (1987) concluiu precisamente que dois partidos com políticas óptimas diferentes têm incentivos diferentes para executar as políticas económicas que diferem das anunciadas ou prometidas. Para além disso, em Alesina (1987) mostra-se também como as eleições podem influenciar o estado de uma economia quando os eleitores, enfrentando resultados eleitorais incertos, são considerados racionais. A incerteza sobre as políticas partidárias futuras gera incerteza sobre as variáveis económicas que, por sua vez, podem gerar flutuações económicas. Neste caso, o modelo mostra que, no começo de um mandato de um Governo de direita (esquerda), o produto estará abaixo (acima) do seu nível natural e o desemprego acima (abaixo) do seu nível natural. Após o ajustamento das expectativas, o produto e o desemprego convergem para o seu nível natural. Tal significa que o nível de actividade económica depois daquele ajustamento deve ser independente de quem está no poder. No que diz respeito à taxa de inflação, o seu nível será sempre mais baixo (elevado) durante o mandato de um partido de direita (esquerda) dada a, suposta, maior aversão à subida dos preços por parte dos governos de direita.⁹

⁸ É habitual afirmar-se que Alesina (1987) representa o primeiro estudo na abordagem partidária dos ciclos eleitorais considerando expectativas racionais. Na verdade, Chappell e Keech (1986) procederam previamente à análise da influência de expectativas racionais na avaliação política dos eleitores.

⁹ Este modelo produz, assim, efeitos partidários transitórios, o que o torna diferente do modelo partidário apresentados em Hibbs (1977), já que os efeitos partidários sobre as variáveis reais não persistem durante todo o mandato, desaparecendo uma vez que as expectativas se ajustem à nova política económica.

Uma característica comum aos modelos da segunda geração é a constatação que um ciclo eleitoral pode ocorrer estocasticamente se alguma insuficiência na informação impedir que o eleitorado preveja correctamente eventos cruciais, tais como os resultados das próximas eleições. Na verdade, a existência deste tipo de incerteza é crucial para a existência dos ciclos eleitorais considerados naqueles modelos. Os modelos mais recentes relaxam a suposição de informação perfeita, por exemplo, ao considerarem que os agentes privados podem estar incertos sobre as preferências de um Governo recentemente eleito. Os modelos partidários consideram um exemplo especial desta incerteza, isto é uma incerteza *ex-ante* sobre a importância relativa que o Governo recém-eleito atribui aos objectivos: inflação-crescimento ou desemprego. Esta incerteza é removida imediatamente após o conhecimento dos resultados eleitorais. Em todo o caso, admite-se a possibilidade de sector privado aprender acerca das características dos agentes responsáveis pela política económica. Os chamados modelos de competência exploram, precisamente, esta situação.

Os modelos de competência foram introduzidos por Rogoff e Sibert (1988) e desenvolvidos subsequentemente por Rogoff (1990) e por Persson e Tabellini (1990) de forma a dar resposta à questão de como agentes racionais prospectivos se podem comportar como eleitores retrospectivos. Este resultado deriva de se assumir que a competência do Governo não é perfeitamente observável pelo sector privado. A forma como a competência é modelizada geralmente implica que, para cada mandato que dure mais do que um período temporal, não existe qualquer informação sobre a competência do partido da oposição. Para além disso, a competência de um período só é observada no período seguinte.

O objectivo de Rogoff e de Sibert (1988) foi o de fornecer uma nova base teórica para a existência dos ciclos políticos oportunistas baseados na presença de assimetrias provisórias na informação disponível aos agentes. Neste estudo, o Governo foi suposto dispor de uma vantagem temporal sobre os eleitores no conhecimento de um indicador de seu desempenho real, isto é da sua competência real, sendo esta uma assimetria provisória na informação devido à racionalidade dos eleitores. Assim é porque os eleitores (racionais) observam a competência real do Governo, mas em termos meramente desfasados. Os governos tentam então parecer tão competentes quanto possível – os instrumentos de política reflectirão essa tentativa de parecer competente – e, como beneficiam dessa vantagem, podem comportar-se de forma a tentar produzir um ciclo eleitoral. Quer isto dizer que, antes das eleições, o Governo pode ter os incentivos a ‘fazer batota’, isto é, a usar os seus instrumentos de política económica de forma a sinalizar um nível elevado de competência mesmo

que, efectivamente, o não seja, tal como os eleitores se poderão aperceber, somente, após as eleições.

Claramente, as implicações empíricas dos modelos da segunda geração são substancialmente diferentes daquelas associadas aos modelos da primeira geração. Daqueles modelos resulta que se deverão observar manipulações de curto prazo de instrumentos de política económica em torno das datas das eleições em vez de uma manipulação dos instrumentos durante todo o mandato como acontece na primeira geração de modelos. Tal coincide com o resultado principal de modelos de ciclos oportunistas racionais tais como aqueles introduzidos por Rogoff e Sibert (1988).

A mensagem geral deste tipo de modelos oportunistas racionais de ciclos políticos é então que, dada a racionalidade dos eleitores, o oportunismo dos políticos é limitado, tendo por resultado ciclos eleitorais mais curtos e menos regulares. Daqui resulta que pode haver ciclos políticos nos instrumentos de política económica – que acontece quando os governos tentam sinalizar a sua competência – mas não necessariamente no nível da actividade económica real, isto é, no crescimento e no desemprego, dada a racionalidade dos eleitores.¹⁰

Um ponto final deve ser feito a respeito da evidência empírica. De facto, as diversas teorias de ciclos eleitorais geraram muitos estudos empíricos visando testar a existência deste tipo de ciclos nos seus vários formatos. A evidência empírica suporta a reivindicação que o ‘jogo’ eleitoral da política é, por vezes mas não sempre, jogado e resulta somente em algumas circunstâncias. Assim, a respeito da natureza insatisfatória dos resultados empíricos, podemos ser conduzidos a uma outra abordagem onde seja possível admitir que os governos sofrem de alguma racionalidade limitada e assim adotem um comportamento de satisfação, tal como no modelo de Frey e Schneider (1978a,1978b,1979).¹¹ Como é sabido, a abordagem de Frey e Schneider sugeriu uma reconciliação das visões oportunista e partidária. Perto das eleições, os governos necessitariam executar políticas oportunistas a fim de serem reeleitos, mas noutras vezes, isto é quando seguros da reeleição e/ou sobretudo no início dos mandatos, prosseguiram objectivos partidários. De facto, a evidência empírica sugere que as políticas eleitoralmente induzidas são usadas, às vezes e não sempre, e que seus resultados desejados se obtêm somente em algumas circunstâncias.

¹⁰ Em suma, a primeira geração dos modelos de ciclos eleitorais considerou a existência de eleitores (ingénuos) não racionais enquanto a segunda geração de modelos de ciclos eleitorais considerou eleitores inteiramente racionais. Em minha opinião, uma aproximação intermédia pode ser mais apropriada, isto é uma que considere os eleitores dispendo de racionalidade limitada, os quais estão sujeitos a um processo de aprendizagem.

¹¹ É também esta a conclusão de Gärtner (1994).

Apresentadas, de forma sucinta, as diversas teorias dos ciclos eleitorais estamos, assim, em melhores condições de analisar quais as funções económicas que as eleições podem desempenhar.

3. O papel económico das eleições

3.1. O papel primordial dos eleitores

Desde os primeiros estudos em ciclos eleitorais, alguns autores ofereceram sugestões a respeito do que deveria ser feito para combater esta instabilidade induzida eleitoralmente. De facto, uma boa alternativa à proposta para aumentar a duração dos mandatos é considerar que os eleitores abdicam de serem passivos e ingénuos e, assim, procuram aprender sobre as intenções do Governo.¹² Em princípio, quanto mais informação estiver disponível ao eleitorado mais difícil se torna manipular a política económica para alcançar fins eleitorais. Um debate que naturalmente surgiu foi, então, o que se desenvolveu em torno da racionalidade dos eleitores. Que características distinguiriam os eleitores racionais dos não racionais? Estes dois tipos de eleitores devem possuir conjuntos diferentes de conhecimento e de informação a respeito do funcionamento da economia. Enquanto o seu conhecimento cresce com a aprendizagem, os eleitores podem aproximar-se da racionalidade plena. Consequentemente, os processos de aprendizagem dos eleitores são de crucial importância.

Dado que, mesmo com eleitores racionais, os ciclos eleitorais podem ainda existir, dever-se-á estudar as circunstâncias sob as quais será desejável, para um Governo, estar perante eleitores, ditos, ‘sofisticados’, isto é, aqueles que compreendem as restrições ou os limites sob os quais o Governo opera e assim formam a sua opinião na base de como o desempenho real se aproxima do melhor dentro do possível. Um Governo competente mas desafortunado, por enfrentar uma evolução particularmente desagradável de condições exógenas, por exemplo, beneficiaria se os eleitores aprendessem suficientemente rápido para distinguir entre erros de política económica e simples má sorte.

Na verdade, interessa a qualquer Governo benevolente estar perante eleitores ‘sofisticados’ dado que, de contrário, serão os próprios eleitores que punirão eleitoralmente os governos que se comportem de forma a maximizar o bem-estar social. Porque os resultados eleitorais dependem da

¹² Esta é, efectivamente, a sugestão de alguns autores tais como Nordhaus (1975), Frey (1978), Neck (1991) e Detken e Gärtner (1992).

valorização atribuída pelos eleitores poder-se-á afirmar que se os ciclos eleitorais existem é porque os eleitores, por ignorância ou qualquer outro motivo, permitem que tal aconteça ou, então, porque um Governo benevolente pode, efectivamente, ser penalizado eleitoralmente. Este facto levanta imediatamente duas questões.

Em relação à primeira questão, a *votação estratégica* poderá, de facto, obrigar os governos motivados eleitoralmente a escolher as políticas económicas que, do ponto de vista da sociedade, sejam as melhores. Tal pode ser feito através de uma mudança estratégica na importância relativa dos objectivos na data das eleições de forma a motivar o Governo a comportar-se de forma benevolente. Para que tal aconteça basta que as decisões de voto não reflectam (de forma correcta) a importância social das variáveis económicas. Por outras palavras, os eleitores poderão obrigar os governos a obter o óptimo social de longo prazo se do comportamento estratégico resultarem curvas de isovoto diferentes das curvas de indiferença social. Desta forma, um comportamento não representativo dos eleitores poderá induzir os governos a comportarem-se como representativos dos interesses da sociedade.

Em relação à segunda questão, é evidente que se os eleitores votarem de acordo com o desempenho do Governo durante o presente mandato, ignorando as consequências sobre os momentos futuros, e, em resultado de memória decrescente, atribuindo maior importância aos momentos mais próximos das eleições, é evidente que penalizarão eleitoralmente um Governo que, actuando de forma benevolente, valorize os períodos temporais de forma correcta e escolha as políticas económicas que tenham em conta um horizonte temporal que vá para além do presente mandato, ou seja que tenham em conta as gerações futuras.

A maioria dos argumentos tradicionais que justificam a suposição que o comportamento oportunista dos governos é prejudicial deriva da consideração que o Governo é essencialmente um agente que pode e deve ter um horizonte temporal superior ao dos eleitores. Isto significa que, quando o eleitorado vota em um Governo que executa as políticas que geraram resultados agradáveis e tal é visto como um fenómeno indesejável, é porque os eleitores possuem uma visão de curto prazo da economia. No caso limite, se os eleitores forem vistos enquanto agentes com o mesmo horizonte temporal que o Governo, então um resultado eleitoral positivo deve ser visto como exactamente o que a sociedade quer, se considerarmos o eleitorado como representante dos interesses da sociedade, quer em termos das gerações presentes quer das gerações futuras.

3.2. Os interesses das gerações futuras

Como é sabido, as eleições podem servir para sinalizar preferências sociais, as quais evoluem naturalmente com o tempo. Quer isto dizer que a existência das eleições é obviamente crucial para ter em conta as preferências das gerações futuras. Assim é porque qualquer Governo, mesmo um do tipo oportunista, terá que fazer face a um eleitorado que se renova de eleição para eleição.¹³

O conceito moderno de ‘governança’ [por tradução de *governance*] admite mesmo que só quando, entre outras condições, as necessidades das gerações futuras se reflectirem nas políticas (económicas) correntes é que se pode estar perante uma boa ‘governança’, ou seja democrática.¹⁴

3.3. A distinção entre governos competentes e incompetentes

Uma das razões pelas quais as eleições podem desempenhar um papel económico crucial baseia-se num argumento de eficiência que decorre da natureza das eleições como dispositivos para distinguir entre *policy-makers* competentes e incompetentes. Assim, eleições frequentes, resultam na diminuição do bem-estar social, dada a sub-optimalidade dos ciclos eleitorais mas, por outro lado, resultam em aumentos de eficiência desde que reduzam mandatos longos de agentes responsáveis pela política económica incompetentes. Para este argumento veja-se Rogoff e Sibert (1988), Rogoff (1990) e Persson e Tabellini (1990).

Rogoff (1990) seguiu Rogoff e Sibert (1988) na sua análise de ciclos políticos racionais. A percepção mais comum sobre ciclos eleitorais é que estes são um fenómeno indesejável, mas a conclusão principal da análise de Rogoff e de Sibert é que podem, efectivamente, ser um mecanismo social eficiente para difundir informação recente e relevante sobre a competência ou a eficiência do Governo. Assim, as formas tradicionais de combate ao ciclo eleitoral podem produzir efeitos negativos no bem-estar social, impedindo a transmissão da informação ou induzindo os políticos a seleccionar maneiras socialmente mais custosas de sinalizar a sua competência. Como Rogoff (1990) reconhece, num regime com intervalos muito curtos entre eleições, os líderes incompetentes podem rapidamente ser removidos do poder. O inconveniente, naturalmente, é que o ciclo político ao nível do orçamento público ocorrerá com maior frequência.

¹³ Uma análise interessante nestas matérias é Alesina e Spear (1988).

¹⁴ Veja-se United Nations Development Programme (2002).

3.4. As estratégias de punição eleitoral

Conforme Barro e Gordon (1983) mostraram, os governos podem ser tentados a explorar a chamada curva de Phillips, daí resultando desvios inflacionários associados, por isso, ao comportamento dos governos democráticos que escolhem a sua política monetária sob discricção. Para diminuir estes desvios, uma proposta natural devia ser considerar um banqueiro central conservador, isto é, um mais avesso à inflação que a própria sociedade, que devesse controlar a política monetária.¹⁵ Esta proposta está certamente correcta se as preferências da sociedade forem lineares a respeito do produto e não existir qualquer incerteza. Assim que houver algum interesse sobre a estabilização do produto e os ‘choques’ estocásticos na oferta existirem, então a proposta de Rogoff (1985) não é mais óptima.¹⁶ Consequentemente, dever-se-á questionar qual é, efectivamente, o nível óptimo de independência do banco central, ou os melhores contratos para banqueiros centrais e/ou, ainda, como as metas da inflação devem ser determinadas.¹⁷

Dado que a forma discricionária de estabelecer a política económica gera um desvio inflacionário desnecessário mas reflecte também a resposta correcta aos ditos ‘choques’, a literatura sobre a matéria desenvolveu-se em torno das estratégias de punição de forma a evitar esta componente nefasta resultante do comportamento discricionário. Tradicionalmente foi considerado que a punição resulta de o sector privado deixar de acreditar nas políticas económicas anunciadas ou seja considerar as mesmas como não credíveis. Se os eleitores tiverem expectativas racionais, estarão cientes do problema da inconsistência temporal e punirão o Governo considerando não credíveis os anúncios de política económica e/ou a sustentação eleitoral do Governo que, efectivamente, esteja tentando obter benefícios de curto prazo de promessas temporalmente inconsistentes. Tal, no entanto, requer que os indivíduos coordenem as suas decisões mas, tal como reconhecido em Minford (1995), não parece existir, à primeira vista, nenhum mecanismo que permita tal coordenação de acções. Tal introduz o problema de encontrar o mecanismo ou o momento no tempo apropriado para implementar aquelas estratégias de punição. De facto, as eleições são,

¹⁵ Veja-se Rogoff (1985).

¹⁶ De facto, os desenvolvimentos recentes tais como a consideração de persistência no produto ou no desemprego – veja-se Gärtner (1996,1997,1999) ou Jonsson (1997) e Lockwood (1997) – questionaram a validade de alguns resultados pré-estabelecidos. Neste sentido, mesmo as questões de política monetária têm que reanalisadas à luz destes desenvolvimentos. Por exemplo, como ilustrado por Gärtner (2000), a existência da persistência no produto pode ter um impacte decisivo em matérias tais como o ciclo político, os esforços da estabilização e o desvio inflacionário. Em primeiro lugar, a persistência no produto influencia o padrão do ciclo político. Em segundo lugar, um possível desvio de estabilização sob discricção pode levantar-se em consequência da persistência no produto. Finalmente, a persistência no produto pode aumentar o desvio inflacionário que caracteriza a solução discricionária.

¹⁷ Sobre a primeira questão veja-se Walsh (1995) e sobre a segunda veja-se Svensson (1997).

efectivamente, o mecanismo apropriado para punir o comportamento discricionário errado do Governo.

Naturalmente, para a implementação das estratégias de punição eleitoral há que determinar as políticas económicas apropriadas. Numa situação em que existem ‘choques’ estocásticos sobre a oferta é óptimo permitir que o Governo actue discricionariamente de forma a combater os efeitos destes ‘choques’. Mas esta permissão para usar discricção na determinação das políticas económicas não poderá ser usada para explorar a curva de Phillips já que (o próprio Governo deverá saber tal facto) esta tentativa resulta meramente em subidas de preços desnecessárias. Tal como Minford (1995) mostra, existe a possibilidade de considerar uma punição eleitoral discreta suficientemente elevada para significar uma derrota eleitoral em caso de tentativa de exploração da curva de Phillips mas nenhuma punição para a resposta correcta aos ‘choques’ na oferta.

3.5. Os contratos eleitorais

Tal como atrás foi referido, as eleições são, efectivamente, o mecanismo apropriado para punir ou recompensar o desempenho do Governo ao longo do mandato. Podem, por isso, serem também utilizadas para, em termos ‘contratuais’, transformar os eleitores num mandante [principal] o qual deve ter todos os incentivos para motivar o Governo, enquanto mandatário [agente], para determinar e implementar as políticas apropriadas. Dado que os eleitores *deverão* dispor de boas razões para motivar o Governo a agir como benevolente é possível utilizar as eleições como a data de estabelecimento de um *contrato* óptimo entre o eleitorado e o Governo de forma a garantir motivação suficiente para que este se comporte de acordo com os verdadeiros interesses da sociedade. O objectivo do contrato é, assim, o de induzir a escolha de políticas económicas socialmente óptimas ainda que o Governo actue de forma oportunista, ou seja determinar a forma de votação por parte dos eleitores para que um Governo oportunista determine como óptimas as políticas económicas que a sociedade consideraria como sendo as melhores.¹⁸

A instabilidade criada por governos motivados eleitoralmente aceita-se ser, efectivamente, prejudicial ao bem-estar social do ponto de vista do longo prazo. Existem, pelo menos, três razões pelas quais as políticas económicas induzidas eleitoralmente podem ser prejudiciais ao bem-estar social:

¹⁸ Para uma visão mais detalhada do tipo de contrato consulte-se Caleiro (2004).

1. O Governo oportunista considera um horizonte temporal finito, usualmente a data das eleições, enquanto a sociedade deverá considerar um horizonte temporal infinito;
2. A valorização dos períodos temporais é diferente: enquanto, para a sociedade, momentos futuros deverão ser menos importantes que os momentos presentes, o mesmo não acontece para os governos oportunistas já que os momentos mais próximos da data das eleições são mais importantes que os momentos no início dos mandatos de forma a explorar a memória decrescente dos eleitores;
3. A função de votação pode não reflectir as preferências sociais.

Através do estabelecimento de um contrato eleitoral é, então, possível eliminar o problema de uma valorização diferente dos períodos temporais quando, precisamente, a função de votação não reflectir, de forma apropriada, as preferências sociais. Em termos concretos, um comportamento não representativo por parte dos eleitores, o qual é estabelecido no contrato, pode eliminar o desvio inflacionário resultante de um comportamento discricionário por parte do Governo, sem necessidade de recorrer a uma punição eleitoral *à la* Minford.

Para terminar, gostaríamos de re-enfatizar o papel económico das eleições chamando a atenção para a importância que as datas das eleições têm sobre a economia, quer a nível, meramente, nacional quer a nível internacional.

4. Conclusão

Dado que as eleições desempenham um papel fundamental na economia mesmo que os governos não se comportem de forma oportunista, uma análise das consequências de diferentes durações dos mandatos, tratadas como diferentes horizontes temporais, no processo de decisão dos governos e nas suas políticas económicas parece ser de interesse evidente. Os custos envolvidos nos dois casos extremos de eleições contínuas e de governos autoritários deverão resultar na possibilidade de inferir uma duração óptima do mandato. Por outras palavras, deve ser possível determinar uma duração óptima do mandato para que os incentivos ao oportunismo de curto prazo, sendo prejudiciais ao bem-estar social a longo prazo, estejam minimizados, isto é, que os afastamentos dos resultados socialmente óptimos alcançam um mínimo.¹⁹ A existência de ganhos e perdas que resultam das modificações na duração do mandato conduz conseqüentemente à introdução da frequência (óptima) das eleições.

Esta questão relaciona-se obviamente com a sincronização internacional de ciclos eleitorais e com o problema da coordenação inter-temporal de políticas económicas entre governos que enfrentam eleições em datas diferentes. Como é sabido, os ganhos e as perdas da coordenação internacional de políticas económicas relacionam-se, de forma estreita, com a interacção que existe nas várias economias entre o Governo e o sector privado, especialmente ao nível das relações entre as expectativas e as políticas económicas. Há situações em que a coordenação internacional de políticas económicas pode induzir uma reacção do sector privado que a torna indesejável, mesmo se os agentes responsáveis pela política económica actuarem de forma benevolente.

Assim, apesar da tendência observada para o separatismo político e da integração económica no mundo, reconhecida, por exemplo, em Alesina *et al.* (1995), uma melhor compreensão da economia política da política económica é, em minha opinião, fundamental para o projecto de instituições supra-nacionais eficientes tais como a União Europeia. A formalização da interacção entre aspectos internacionais e inter-temporais ao nível das questões da coordenação das políticas económicas deve produzir implicações para o projecto de acordos de coordenação e para a formulação das constituições que são, como sabemos, de relevância particular para as questões futuras da União Europeia.

Referências Bibliográficas

Alesina, Alberto (1987). “Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game”, *The Quarterly Journal of Economics*, **CII**, Agosto, 651-678.

Alesina, Alberto, e Stephen E. Spear (1988). “An Overlapping Generations Model of Electoral Competition”, *Journal of Public Economics*, **37**, 359-379.

Alesina, Alberto, e Dani Rodrik (1994). “Distributive Politics and Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, **CIX**, Maio, 465-490.

Alesina, Alberto, e Roberto Perotti (1994). “The Politics of Growth: A survey of the recent literature”, *World Bank Economic Review*, **8**, Setembro, 351-372.

Alesina, Alberto, e Roberto Perotti (1995). “Budget deficits and budget institutions”, *Working Paper No. 5556*, National Bureau of Economic Research.

¹⁹ Veja-se Persson e Tabellini (1999).

Alesina, Alberto, Roberto Perotti e Enrico Spolaore (1995). "Together or separately? Issues on the costs and benefits of political and fiscal unions", *European Economic Review*, **39**, Nos. **3/4**, Abril, 751-758.

Alesina, Alberto, Sule Ozler, Nouriel Roubini e Philip Swagel (1996). "Political Instability and Economic Growth", *Journal of Economic Growth*, **2**, Junho, 189-213.

Barro, Robert J., e David B. Gordon (1983). "Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, **12**, Julho, 101-122.

Caleiro, António (2004). "Economic Policies and Elections: A principal-agent point of view", Comunicação apresentada na conferência *Economic Policies in the New Millennium*, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 16-17 de Abril de 2004.

Chappell, Henry W., e William R. Keech (1986). "Party Differences in Macroeconomic Policies and Outcomes", *The American Economic Review (Papers and Proceedings)*, **76**, No. **2**, Maio, 71-74.

Detken, Carsten, e Manfred Gärtner (1992). "Governments, trade unions and the macroeconomy: An expository analysis of the political business cycle", *Public Choice*, **73**, 37-53.

Frey, Bruno S., e Hans-Jürgen Ramser (1976). "The Political Business Cycle: A Comment", *The Review of Economic Studies*, **43(3)**, No. **135**, Outubro, 553-555.

Frey, Bruno S. (1978), "Politico-Economic Models and Cycles", *Journal of Public Economics*, **9**, Abril, 203-220.

Frey, Bruno S., e Friedrich Schneider (1978a). "An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States", *The Review of Economics and Statistics*, **LX**, No. **2**, Maio, 174-183.

Frey, Bruno S., e Friedrich Schneider (1978b). "A Politico-Economic Model of the United Kingdom", *The Economic Journal*, **88**, Junho, 243-253.

Frey, Bruno S., e Friedrich Schneider (1979). "An Econometric Model with an Endogenous Government Sector", *Public Choice*, **34**, No. **1**, 29-43.

Gärtner, Manfred (1986). "Some Political Economy of Flexible Exchange Rates", *European Journal of Political Economy*, **2/2**, 153-168.

Gärtner, Manfred (1994). "The Quest for Political Cycles in OECD Economies", *European Journal of Political Economy*, **10**, 427-440.

Gärtner, Manfred (1996). "Political Business Cycles When Real Activity is Persistent", *Journal of Macroeconomics*, **18**, No. **4**, Outono, 679-692.

Gärtner, Manfred (1997). "Time-consistent monetary policy under output persistence", *Public Choice*, **92**, 429-437.

Gärtner, Manfred (1999). "The Election Cycle in the Inflation Bias: Evidence from the G-7 countries", *European Journal of Political Economy*, **15**, 705-725.

- Gärtner, Manfred (2000). "Political Macroeconomics: A Survey of Recent Developments", *Journal of Economic Surveys*, **14**, No. **5**, 527-561.
- Harrington, Joseph E. (1992). "The Role of Party Reputation in the Formation of Policy", *Journal of Public Economics*, **49**, 107-121.
- Hibbs, Douglas A. (1977). "Political Parties and Macroeconomic Policy", *The American Political Science Review*, **71**, Dezembro, 1467-1487.
- Jonsson, Gunnar (1997). "Monetary Politics and Unemployment Persistence", *Journal of Monetary Economics*, **39**, Issue **2**, Junho, 303-325.
- Lockwood, Ben (1997). "State-Contingent Inflation Contracts and Unemployment Persistence", *Journal of Money, Credit, and Banking*, **29**, No. **3**, Agosto, 286-299.
- MacRae, C. Duncan (1977). "A Political Model of the Business Cycle", *The Journal of Political Economy*, **85**, No. **2**, Abril, 239-263.
- Minford, Patrick (1995). "Time-Inconsistency, Democracy, and Optimal Contingent Rules", *Oxford Economic Papers*, **47**, No. **2**, Abril, 195-210.
- Nannestad, Peter, e Martin Paldam (1994). "The VP-function: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions after 25 years", *Public Choice*, **79**, 213-245.
- Neck, Reinhard (1991). "The Political Business Cycle Under a Quadratic Objective Function", *European Journal of Political Economy*, **7**, 439-467.
- Nordhaus, William D. (1975). "The Political Business Cycle", *The Review of Economic Studies*, **42**(2), No. **130**, Abril, 169-190.
- Persson, T., e G. Tabellini (1990). **Macroeconomic Policy, Credibility and Politics**, Harwood Academic Publishers, London.
- Persson, Torsten, e Guido Tabellini (1999). "Political Economics and Macroeconomic Policy", in **Hebook of Macroeconomics**, Vol. **1C**, editado por John B. Taylor e Michael Woodford, Elsevier Science, Amsterdam, 1397-1482.
- Rogoff, Kenneth (1985). "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *The Quarterly Journal of Economics*, **C**, Issue **4**, Novembro, 1169-1190.
- Rogoff, Kenneth, e Anne Sibert (1988). "Elections and Macroeconomic Policy Cycles", *The Review of Economic Studies*, **55**(1), Janeiro, 1-16.
- Rogoff, Kenneth (1990). "Equilibrium Political Budget Cycles", *The American Economic Review*, **80**, No. **1**, Março, 21-36.
- Svensson, Lars E.O. (1997). "Optimal Inflation Targets, "Conservative" Central Banks, and Linear Inflation Contracts", *The American Economic Review*, **87**, No. **1**, Março, 98-114.

United Nations Development Programme (2002). **Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world**, Oxford University Press.

Van der Ploeg, F. (1987). "Optimal Government Policy in a Small Open Economy with Rational Expectations and Uncertain Election Outcomes", *International Economic Review*, **28**, No. 2, Junho, 469-491.

Van der Ploeg, F. (1989a). "Election Outcomes and the Stockmarket", *European Journal of Political Economy*, **5**, 21-30.

Van der Ploeg, F. (1989b). "The Political Economy of Overvaluation", *The Economic Journal*, **99**, Setembro, 850-855.

Walsh, Carl E. (1995). "Optimal Contracts for Central Bankers", *The American Economic Review*, **85**, 150-167.