

UMA TEORIA ECONÔMICA DA DEMOCRACIA

ANTHONY DOWNS

USP

Reitor Jacques Marcovitch
Vice-reitor Adolpho José Melfi

edusp

EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Presidente Sergio Miceli Pessôa de Barros
Diretor Editorial Plínio Martins Filho
Editores-assistentes Heitor Ferraz
Rodrigo Lacerda

Comissão Editorial Sergio Miceli Pessôa de Barros (Presidente)

Tradução
Sandra Gardini Teixeira Vasconcelos

tes ou indivíduos na área. Um governo *democrático* é aquele escolhido periodicamente por meio de eleições populares nas quais dois ou mais partidos competem pelos votos de todos os adultos.

Um *partido* é uma equipe de indivíduos que procuram controlar o aparato de governo através da obtenção de cargo numa eleição. Sua função na divisão do trabalho é formular e executar políticas governamentais sempre que conseguir chegar ao poder. Entretanto, seus membros são motivados por seu desejo pessoal pela renda, prestígio e poder que advêm da ocupação do cargo. Dessa maneira, desempenhar sua função social é, para eles, um meio de alcançar suas ambições privadas. Embora esse arranjo possa parecer estranho, é encontrado do princípio ao fim da divisão do trabalho por causa da prevalência do interesse pessoal na ação humana.

Já que nenhum dos complementos do cargo pode ser obtido sem que seja eleito, a principal meta de todo partido é ganhar as eleições. Assim, todas as suas ações visam à maximização dos votos e ele trata as políticas simplesmente como meio para alcançar esse fim.

Embora nosso modelo seja puramente positivo, ele pode ser usado para testar a racionalidade de comportamento prescrito em modelos políticos normativos. Na ciência descritiva, ele (1) promove a hipótese de maximização do voto como uma explicação de comportamento político democrático e (2) constrói uma norma positiva pela qual se distingue entre comportamento racional e irracional em política.

A LÓGICA BÁSICA DO VOTO

INTRODUÇÃO

A fim de planejar suas políticas de modo a ganhar votos, o governo deve descobrir alguma relação entre o que faz e como os cidadãos votam. Em nosso modelo, a relação deriva do axioma de que os cidadãos agem racionalmente em política. Esse axioma implica que cada cidadão vota no partido que ele acredita que lhe proporcionará mais benefícios do que qualquer outro.

Embora essa definição pareça óbvia, ela realmente se baseia em conceitos que são tanto complexos quanto ambíguos. Nesse capítulo, nós os examinamos cuidadosamente a fim de mostrar o que o "voto racional" realmente implica.

I. RENDA DE UTILIDADE PROVENIENTE DE ATIVIDADES GOVERNAMENTAIS

Os *benefícios* que os eleitores consideram, ao tomar suas decisões, são fluxos de utilidade obtidas a partir da atividade governamental. Realmente, essa definição é circular, porque definimos *utilidade* como uma medida de benefícios, na mente de um cidadão, que ele usa para decidir entre caminhos alternativos de ação. Diante de diversas alternativas mutuamente exclusivas, um homem racional sempre escolhe aquela que lhe traz a maior utilidade, *ceteris paribus*; isto é, ele age para seu próprio e maior benefício. Essa é a

conclusão direta que se pode tirar da definição de racionalidade dada no Capítulo 1.

Todos os cidadãos estão constantemente recebendo fluxos de benefícios provenientes de atividades governamentais. Suas ruas são policiadas, a água purificada, as ruas consertadas, as praias defendidas, o lixo coletado, o tempo previsto etc. Esses benefícios são exatamente iguais aos benefícios que recebem da atividade econômica privada e são identificados como sendo produzidos pelo governo apenas por sua fonte. Naturalmente, há enormes diferenças qualitativas entre os benefícios recebidos, digamos, da defesa nacional e da ingestão de torta na sobremesa. Mas não importa quão diversificados, todos os benefícios devem ser reduzidos a algum denominador comum para fins de alocação de recursos escassos. Isso é igualmente verdadeiro no caso de benefícios dentro do setor privado. Chamamos o denominador comum usado nesse processo de *utilidade*.

Um cidadão tem a possibilidade de receber utilidade a partir de acontecimentos que estão apenas remotamente vinculados à sua própria renda material. Por exemplo, alguns cidadãos considerariam que suas rendas de utilidade teriam aumentado se o governo subisse os impostos sobre elas a fim de distribuir alimentos grátis para chineses famintos. Não pode haver uma identificação simples entre "ação em nosso próprio e maior benefício" e egoísmo no sentido estrito, porque a caridade desinteressada é freqüentemente uma grande fonte de benefícios para nós mesmos. Assim, nosso modelo deixa espaço para o altruísmo, apesar de se apoiar basicamente no axioma do interesse pessoal.

Usando esse conceito amplo de utilidade, podemos falar de uma *renda de utilidade* proveniente da atividade governamental. Essa renda inclui benefícios que o beneficiário não percebe que está recebendo. Também inclui benefícios que ele sabe estar recebendo, mas cuja fonte exata ele não conhece. Por exemplo, muitos cidadãos provavelmente não se dão conta de que a água que bebem é fiscalizada por um agente governamental. Se a inspeção fosse interrompida, eles poderiam não perceber que suas rendas de utilidade haviam diminuído até que recebessem água poluída. Ainda assim, nem todos eles saberiam que uma suspensão de atividade governamental causara essa queda de renda.

O fato de os homens poderem receber renda de utilidade proveniente de ações governamentais sem se darem conta de recebê-la pode parecer violar a definição habitual de *renda*. Contudo, devemos insistir nela, porque uma estratégia política importante dos governos é fazer os eleitores perceberem os benefícios que já estão recebendo. Entretanto, apenas os benefícios dos quais os eleitores se tornam conscientes podem influenciar suas decisões de voto; de outro modo, seu comportamento seria irracional.

II. A ESTRUTURA LÓGICA DO ATO DE VOTAR

A. Terminologia da análise

Ao definir renda como um fluxo de benefícios, envolvemo-nos no tempo, já que fluxos só podem ser medidos como taxas por unidade de tempo. A unidade de tempo que usamos é o *período eleitoral*. Ele é definido como o tempo que decorre entre eleições e constitui a principal unidade de julgamento na mente do eleitor.

Pelo menos dois períodos eleitorais entram nos cálculos de um eleitor racional: o que se segue à próxima eleição e o que termina no dia da eleição. Nós nos referiremos a esses períodos como $t+1$ e t , respectivamente.

Para ilustrar a análise verbal, também empregamos diversos outros símbolos, como se segue:

U representa a renda de utilidade hipotética ou real, proveniente de atividade governamental, recebida pelo eleitor individual durante um período eleitoral*.

A é o partido no poder, isto é, o partido governante no período t .

B é o partido de oposição, isto é, o partido que não está no poder no período t . (Na primeira parte da análise, supomos um sistema bipartidário.)

U^a representa a renda de utilidade realmente recebida durante um período. É a renda de utilidade proporcionada pelo partido no poder durante aquele período.

U^i representa a renda de utilidade que o eleitor acredita ser a maior que ele poderia ter recebido durante algum período. É a renda de utilidade que o governo ideal ter-lhe-ia proporcionado se tivesse estado no poder durante aquele período.

E representa o valor esperado.

* Nas fórmulas, mantivemos o U da expressão "utility income", utilizada por Downs para se referir ao conjunto de benefícios provenientes de ações governamentais recebidos pelo eleitor (N. da T.).

B. Os diferenciais bipartidários

Cada cidadão, no nosso modelo, vota no partido que ele acredita que lhe proporcionará uma maior renda de utilidade do que qualquer outro durante o próximo período eleitoral¹. Para descobrir qual partido é esse, ele compara as rendas de utilidade que crê que receberia, caso cada partido estivesse no poder. Num sistema bipartidário, essa comparação pode ser montada como uma simples subtração:

$$E(U_{t+1}^A) - E(U_{t+1}^B)$$

A diferença entre essas duas rendas de utilidade esperadas é o *diferencial partidário esperado* do cidadão. Se for positivo, ele vota nos ocupantes do cargo; se for negativo, vota na oposição; se for zero, se abstém².

À primeira vista, o voto racional parece ser, desse modo, uma questão muito simples. Mas sua aparente facilidade é enganadora, pois uma pergunta crucial permanece: como um eleitor racional deveria calcular as rendas de utilidade esperadas e das quais ele deriva seu diferencial partidário esperado? É ao responder essa pergunta que encontramos dificuldades.

Quando um homem vota, ele está ajudando a selecionar o governo que o governará durante o próximo período eleitoral (isto é, o período $t + 1$). Portanto, como acabamos de mostrar, ele toma sua decisão, comparando os desempenhos futuros que espera dos partidos concorrentes. Mas, se for racional, ele sabe que nenhum partido será capaz de fazer tudo o que diz que fará. Assim, não pode simplesmente comparar plataformas; em lugar disso, deve estimar, em sua própria mente, o que os partidos realmente fariam se estivessem no poder³.

1. Daqui em diante, o termo *renda de utilidade* se refere especificamente à renda de utilidade proveniente de atividade governamental, a menos que se diga o contrário.
2. Discutiremos a regra de decisão para sistemas multipartidários posteriormente nesse capítulo.
3. O partido governante, no nosso modelo, tem poderes tão amplos que talvez pudesse cumprir todas as suas promessas. Contudo, supomos aqui que ele não consegue fazê-lo, por duas razões: (1) no mundo real e no nosso próprio modelo de incerteza, o governo não pode prever todos os obstáculos que encontrará; evidentemente, esse fato tem repercussões na estrutura de opinião dos eleitores; e (2) num sistema bipartidário, cada partido deliberadamente faz promessas ambíguas; daí as plataformas serem arautos insatisfatórios de ações até mesmo em nosso modelo. O segundo ponto é discutido em detalhe no Capítulo 8.

Como um dos partidos concorrentes já está no poder, seu desempenho no período t dá ao eleitor a melhor idéia possível sobre o que fará no futuro, supondo que suas políticas tenham alguma continuidade⁴. Mas seria irracional comparar o atual desempenho de um partido com o desempenho futuro que se espera de outro. Para uma comparação válida, ambos os desempenhos devem ocorrer nas mesmas condições, isto é, no mesmo período de tempo. Portanto, o eleitor deve pesar o desempenho que o partido de oposição teria tido no período t se tivesse estado no poder.

De fato, esse desempenho é puramente hipotético; assim, o eleitor só pode imaginar qual renda de utilidade teria obtido graças a ele. Mas o futuro do partido B é hipotético também – assim como o é o do partido A . Desse modo, ele deve comparar ou (1) duas rendas de utilidade futuras hipotéticas ou (2) uma renda de utilidade presente real e uma presente hipotética. Sem dúvida, a segunda comparação lhe permite fazer um uso mais direto dos fatos do que a primeira. Não apenas um de seus termos é uma entidade real, mas o outro pode ser calculado em vista da situação da qual nasce. Se o eleitor comparar rendas de utilidade futuras, não aproveita nenhuma dessas duas vantagens. Portanto, acreditamos que é mais racional que ele baseie sua decisão de voto nos eventos atuais do que simplesmente em eventos futuros.

Conseqüentemente, a parte mais importante da decisão de um eleitor é o tamanho de seu *diferencial partidário atual*, isto é, a diferença entre a renda de utilidade que ele realmente recebeu no período t e aquela que teria recebido se a oposição estivesse estado no poder⁵. Algebricamente, essa entidade é calculada da seguinte maneira:

$$(U_t^A) - E(U_t^B)$$

É o determinante principal de seu diferencial partidário esperado.

Entretanto, essa conclusão não significa que os cidadãos, no nosso modelo, ignoram o futuro quando estão decidindo como votar. Obviamente, essa atitude seria irracional, já que o objetivo de votar é selecionar um futuro governo. Portanto, o homem racional no nosso modelo aplica dois modificadores de

4. A tendência de todo partido racional de manter continuidade em suas políticas é discutida no Capítulo 7.
5. Para evitar confusão, adotamos a seguinte regra: sempre que o termo *diferencial partidário* aparece sem o adjetivo *atual* acompanhando-o, ele sempre denota o diferencial partidário *esperado*.

orientação futura a esse diferencial partidário atual a fim de calcular seu diferencial partidário esperado.

C. O fator tendencial e avaliações de desempenho

Podemos chamar o primeiro desses modificadores simplesmente de *fator tendencial*. Trata-se do ajuste que todo cidadão faz em seu diferencial partidário atual para levar em conta qualquer tendência relevante nos acontecimentos ocorrida dentro do período eleitoral atual. Por exemplo, vamos supor que um eleitor acredite que o atual governo cometeu muitos erros logo ao tomar posse, mas melhorou de forma constante, e agora está governando habilmente. Ele pode sentir que essa habilidade prevalecerá ao longo de todo o próximo período eleitoral se os ocupantes do cargo forem reeleitos. Portanto, ele ajusta seu diferencial partidário atual para eliminar o impacto dos erros iniciais. Inversamente, se ele sentir que o governo começou extremamente bem mas degenerou de maneira contínua, ele poderá projetar somente o mau desempenho em seu diferencial partidário esperado.

O segundo modificador entra em jogo apenas quando o cidadão não consegue ver qualquer diferença entre os dois partidos concorrentes; isto é, quando acha que eles têm plataformas e políticas correntes idênticas⁶. Para fugir desse impasse, ele altera a base de sua decisão, colocando a questão de se os ocupantes do cargo governaram ou não tão bem quanto seus antecessores.

Nosso uso desse mecanismo específico de desempate pode parecer muito arbitrário. Por que um eleitor deveria prestar atenção no passado, ao selecionar um governo futuro? Por que a semelhança presente entre os partidos faz com que ele arraste governos passados em suas decisões?

A resposta a essas questões vem do impacto das eleições *per se* no comportamento partidário. Com efeito, toda eleição é um julgamento feito sobre a folha de serviços do partido no poder. Mas os padrões usados para julgar sua folha de serviços são de dois tipos. Quando as políticas da oposição no período t diferem daquelas do partido no poder, o julgamento expressa a escolha do

6. Quando existe informação perfeita, os cidadãos pensam que as políticas partidárias são idênticas apenas quando elas são realmente idênticas. Mas, num mundo em que os homens não estão plenamente informados, algumas diferenças reais entre os partidos podem não ser notadas porque não são significativas a ponto de ultrapassar os limites de percepção do eleitor. Para uma maior explicação dessa possibilidade, ver Seção III deste Capítulo.

eleitor entre as futuras projeções desses dois conjuntos de política. Mas se as políticas da oposição são idênticas àquelas do partido no poder, a mera projeção não proporciona aos eleitores uma escolha real. Nesse caso, seu julgamento expressa se eles avaliam a folha de serviços dos ocupantes do cargo como boa ou ruim, segundo algum padrão abstrato.

Desse modo, toda eleição é um mecanismo de sinalização assim como um selecionador de governo. Entretanto, num sistema bipartidário, ela se limita a dar um de dois sinais. Os ocupantes do cargo sempre consideram a reeleição como um mandato para continuar suas políticas anteriores. Inversamente, o partido de oposição considera seu triunfo como uma ordem para alterar pelo menos algumas das políticas dos ocupantes do cargo; do contrário, por que as pessoas teriam votado nele? Em suma, o resultado pede ou "nenhuma mudança" ou "mudança". Assim, sempre faz diferença qual partido é eleito, não importa quão semelhantes sejam suas folhas de serviços no período t . Se a oposição ganhar, certamente executará políticas diferentes daquelas que o partido no poder executaria se tivesse sido reeleito.

Entretanto, ninguém sabe de antemão exatamente que mudanças de políticas a oposição fará se for eleita. Nem se pode descobrir isso olhando-se para a folha de serviços hipotética da oposição no período t , já que (estamos supondo, aqui) ela é idêntica à dos partido no poder. Mas se os homens não sabem o que significa a mudança, como podem votar racionalmente a favor dela ou contra ela?

Os homens racionais não estão interessados nas políticas *per se*, mas em suas próprias rendas de utilidade. Se suas rendas de utilidade presentes são muito baixas a seus próprios olhos, eles podem acreditar que quase qualquer mudança a ser provavelmente feita aumentará suas rendas. Nesse caso, para eles, é racional votar contra o partido no poder, isto é, a favor da mudança em geral.

Por outro lado, os homens que estão se beneficiando das políticas do partido no poder podem sentir que a mudança provavelmente os prejudicará ao invés de ajudá-los. É verdade que a oposição poderia introduzir novas políticas que aumentariam suas rendas de utilidade. Mas suas rendas já são tão altas que eles temem qualquer interrupção na continuidade das políticas atuais. Assim, votam a favor do partido no poder, isto é, contra a mudança em geral.

É evidente que ambas as ações são respostas racionais ao fato de que as eleições inevitavelmente sinalizam ou mudança ou nenhuma mudança. Elas mostram que, mesmo quando os partidos concorrentes apresentam folhas de serviços idênticas no período t , muitos cidadãos podem sensatamente esperar, de cada partido, rendas de utilidade diferentes no período $t + 1$. Portanto, a

abstenção é racional somente se o cidadão crê que ou (1) as mudanças de política que serão feitas se a oposição for eleita não terão efeito líquido sobre sua renda de utilidade ou (2) essas mudanças podem afetar sua renda, mas a probabilidade de que elas a aumentem é exatamente igual à probabilidade de que elas a diminuam; isto é, a mudança esperada é zero.

Duas coisas devem ser registradas a respeito desse raciocínio. Primeiramente, admitimos um grau de incerteza no nosso modelo de certeza. Entretanto, o objetivo desse modelo é preparar para a análise do modelo de incerteza; assim, nos sentimos justificados em levar a incerteza em conta sempre que ela afetar a estrutura básica do comportamento racional.

Em segundo lugar, argumentamos que a folha de serviços do partido no poder pode ser julgada como boa ou má mesmo quando é idêntica à folha de serviços da oposição. Mas qual padrão de julgamento existe nesse caso? Com o que a folha de serviços do partido no poder pode ser comparada?

No mundo real, os homens freqüentemente comparam o que o governo está fazendo com o que ele deveria estar fazendo, sem se referirem a nenhum outro partido. Ao contrário, estão implicitamente comparando as rendas de utilidade que estão realmente recebendo com as que estariam recebendo se o governo ideal estivesse no poder. Naturalmente, nenhum homem tem o mesmo ideal que os outros. Todavia, cada homem pode usar seu conceito particular de governo ideal para atribuir uma *avaliação de desempenho* ao partido no governo ou a qualquer outro partido⁷. Algebricamente, é computada da seguinte maneira:

$$\left[\frac{U_i^i}{U_i^a} \right]$$

Avaliações de desempenho são extremamente úteis para comparar governos que funcionam em períodos de tempo diferentes ou mesmo em áreas diferentes⁸. Elas são necessárias para essas comparações porque níveis absolutos de renda de utilidade de diferentes períodos de tempo não podem ser compa-

7. Para computar as avaliações de partidos que não estejam no momento no poder, é necessário (1) substituir a renda real que está sendo recebida pelas rendas reais (ou hipotéticas) que eles proporcionariam (ou proporcionariam) e (2) selecionar a renda ideal adequada de modo que ambos os termos da fração digam respeito ao mesmo período de tempo.

8. Nosso uso de coeficientes para denotar avaliações de desempenho é puramente arbitrário; qualquer outra medida matemática que permita comparações relativas pode substituí-los sem alterar o argumento.

rados diretamente, como vimos antes. A avaliação de desempenho de um governo pode mudar pelas seguintes razões: (1) ele muda suas ações enquanto outras condições permanecem as mesmas; (2) ele mantém as mesmas ações, e elas dão origem à mesma utilidade que antes, mas outras circunstâncias mudam, de modo que o nível ideal de renda de utilidade se altera; ou (3) ele mantém as mesmas ações, mas outras circunstâncias se alteram, de modo que essas ações não mais produzem as mesmas rendas de utilidade.

Em nosso modelo, as avaliações de desempenho entram na tomada de decisão de um eleitor quando ele pensa que ambos os partidos têm as mesmas plataformas e políticas atuais. À primeira vista, essa regra parece sugerir descontinuidade na opinião do eleitor, mas, na realidade, não é assim. Todo eleitor racional sabe que, se o partido de oposição for eleito, ele alterará algumas das políticas que estão sendo seguidas agora pelo partido no poder. Mas sempre que os dois partidos tiverem plataformas ou políticas atuais diferentes, ele também sabe exatamente quais mudanças serão feitas. Portanto, ele pode escolher entre os partidos, decidindo se gosta dessas mudanças específicas.

Entretanto, quando acredita que os dois partidos têm plataformas e políticas atuais idênticas, ele não sabe mais que mudanças específicas ocorrerão, se a oposição vencer. Portanto, ele é forçado a basear sua decisão em sua atitude em relação à mudança em geral. Não há alteração no seu método de decidir como votar; ao contrário, é uma mudança na evidência disponível que faz com que ele se desfaça de uma ferramenta para usar outra. O objetivo das duas ferramentas é o mesmo – estimar o ganho que obterá caso vote num partido e não em outro.

Desse modo, os eleitores usam avaliações de desempenho somente quando seus diferenciais partidários atuais são zero, mas, ainda assim, nem sempre. O diferencial partidário atual de um homem pode ser zero por duas razões: (1) ambos os partidos têm plataformas e políticas idênticas; ou (2) embora suas políticas e plataformas sejam diferentes, produzem rendas de utilidade idênticas para ele. No último caso, as avaliações de desempenho lhe são inúteis porque ele já sabe que mudanças ocorrerão se a oposição ganhar. Já que essas mudanças não alteram sua renda de utilidade, ele se abstém. Mas, no primeiro caso, ele não sabe que mudanças a oposição fará; daí ele precisar de algum modo de determinar sua atitude em relação à mudança em geral. Já mostramos que (1) essa atitude depende de quão boa ele julga ser a atuação do partido no poder em lhe proporcionar renda de utilidade e (2) ele pode avaliar o desempenho do partido no poder em comparação a um desempenho ideal. Mas por quais padrões ele estima. digamos, uma avaliação de 40% de bom ou mau?

A formulação desse padrão é o que exige que o eleitor considere os desempenhos de governos passados. Em nosso modelo, cada eleitor desenvolve seu próprio padrão a partir de suas experiências com outros governos. Através do cômputo de suas avaliações de desempenho, ele cria uma medida com a qual pode descobrir se os ocupantes do cargo estiveram se saindo bem, mal, ou indiferentemente na tarefa de governar⁹. Vota neles se a avaliação deles for boa, contra eles, se for ruim, ou não vota se for indiferente. Assim, ele pode racionalmente atribuir um valor não-zero ao seu diferencial partidário esperado, mesmo quando os dois partidos apresentarem folhas de serviços idênticas no período *t*.

III. DIFICULDADES PRELIMINARES CAUSADAS PELA INCERTEZA

Até agora falamos loquazmente de eleitores que computam seus diferenciais partidários e avaliações de desempenho sem apontar para a dificuldade desse cálculo. A fim de encontrar seu diferencial partidário, o eleitor, num sistema bipartidário, deve fazer o seguinte: (1) examinar todas as fases de ação governamental para descobrir onde os dois partidos se comportariam de modo diferente, (2) descobrir como cada diferença afetaria sua renda de utilidade, e (3) agregar as diferenças em benefício e chegar a um número líquido que mostra o quanto um partido seria melhor que o outro. É assim que o eleitor racional se comportaria num mundo de informação completa e sem custo — o mesmo mundo no qual habita o consumidor racional e o produtor racional da teoria econômica tradicional.

No mundo real, a incerteza e a falta de informação impedem, mesmo o eleitor mais inteligente e bem informado, de se comportar exatamente do modo que descrevemos. Como ele não tem certeza sobre qual é sua renda de utilidade atual, proveniente do governo, ou qual seria ela se um partido de oposição estivesse no poder, só lhe resta fazer estimativas de ambas. Ele as baseará naquelas poucas

9. Quando votar não tem custo, o eleitor que usa ordens de preferência sempre vota, caso os ocupantes do cargo tenham se saído bem (ou mal), mas isso não é verdade quando votar tem custo elevado. No último caso, as perdas (ou benefícios) que ele espera da mudança em geral devem ser grandes o suficiente para superar o custo de votar; senão ele se absterá, mesmo que os ocupantes do cargo não tenham uma avaliação indiferente. Para uma discussão mais detalhada de abstenção quando votar custa caro, ver Capítulo 14.

áreas de atividade governamental onde a diferença entre os partidos é grande o suficiente para impressioná-lo. Quando a diferença total em fluxos de utilidade é grande o suficiente a ponto de ele não mais ser indiferente em relação a qual partido está no governo, seu *limiar diferencial partidário* foi ultrapassado. Até lá, ele permanece indiferente em relação a qual partido está no poder, mesmo se um lhe desse uma renda de utilidade mais alta que o outro. A existência de limiares levanta a probabilidade de que o diferencial partidário esperado seja zero, isto é, que ocorra abstenção. Também torna possível mudar a idéia de um eleitor ao lhe fornecer melhor informação sobre o que já está acontecendo com ele.

Nessa altura, encontramos dois importantes problemas. Em primeiro lugar, quando abrimos a porta de nosso modelo à incerteza, também devemos admitir coisas indesejáveis, tais como erros, informação falsa e ignorância. Como neste capítulo lidamos apenas com a lógica básica do ato de votar, adiaremos as considerações desses fatores até mais tarde, exceto no caso de uma condição. Ao longo desta tese, supomos que não existe informação falsa (isto é, incorreta do ponto de vista dos fatos), embora possa existir informação incompleta. Assim, excluímos do nosso modelo as mentiras deliberadas, embora erros e dados enganadores possam permanecer.

O segundo problema se enraiza no próprio conceito de mudança de idéia do eleitor quanto a como votar. Como mostramos, todo eleitor toma suas decisões quanto ao voto através da comparação de variados fluxos reais e hipotéticos de renda de benefício. Para decidir qual o impacto de cada ato governamental sobre sua renda, ele o avalia como bom ou mau à luz de sua própria visão da "boa sociedade". Esse procedimento é racional porque cada cidadão, em nosso modelo, vê o governo como um meio de conquista da boa sociedade, tal como ele a vê.

Desse modo, a avaliação que um homem faz de cada partido depende, em última instância, (1) da informação que ele tem sobre suas políticas e (2) da relação entre as políticas do partido de que ele tem conhecimento e sua concepção da boa sociedade. Uma vez que o eleitor, mesmo que provisoriamente, decidiu como votar, ele pode ser persuadido a mudar de idéia apenas se um desses dois fatores se alterar. Para simplificar a análise, presumimos que todo cidadão tem uma concepção fixa da boa sociedade e já a relacionou ao seu conhecimento sobre políticas partidárias de maneira consistente. Portanto, somente novas informações podem persuadi-lo a mudar de idéia.

Essencialmente, estamos presumindo que os gostos políticos dos cidadãos são fixos. Mesmo que esses gostos freqüentemente mudem de forma radical a longo prazo, cremos que nosso pressuposto é plausível a curto prazo, impedindo guerras e outras convulsões sociais. Na realidade, gostos políticos

fixos nos parecem muito mais plausíveis do que gostos fixos de consumo, que são geralmente supostos em estudos de demanda.

IV. VARIAÇÕES EM SISTEMAS MULTIPARTIDÁRIOS

Nossa análise foi feita até agora em termos de um sistema bipartidário, mas suas conclusões podem ser facilmente estendidas a um sistema multipartidário. Nesse último, o eleitor segue as mesmas regras que no primeiro, mas compara o partido no poder com qualquer dos partidos de oposição que tenha a mais alta avaliação atual de desempenho, isto é, que lhe concederia a maior renda de utilidade se estivesse agora no poder.

Entretanto, há uma eventualidade num sistema multipartidário que não surge no sistema bipartidário: um eleitor racional pode, às vezes, votar num partido que não é aquele que ele mais prefere. Por exemplo, quando o Partido Progressista lançou um candidato na eleição presidencial americana de 1948, alguns eleitores que preferiam o candidato Progressista a todos os outros ainda assim votaram no candidato Democrata. Fizeram isso porque sentiram que seu candidato favorito não tinha qualquer chance e quanto mais as pessoas votassem nele, menos votariam nos Democratas. Se a votação nos Democratas fosse muito baixa, os Republicanos – o grupo menos desejável do ponto de vista Progressista – ganhariam. Desse modo, um voto no seu candidato favorito ironicamente aumentava a probabilidade de que ganhasse aquele que eles menos apoiavam. Para evitar esse último resultado, eles votaram no candidato que ocupava uma posição intermediária em sua ordem de preferência.

Evidentemente, trata-se de um comportamento racional, mas contradiz nossa regra simples de como os eleitores deveriam agir. Essa discrepância pede uma explicação. Primeiramente, devemos apontar que, em nosso modelo, as eleições são mecanismos de seleção de governos, embora realmente sirvam a muitos outros propósitos além desse. Também podem ser (1) meios de criar solidariedade social, como ocorre nos países comunistas modernos, (2) expressões de preferência política, (3) mecanismos de liberação de agressão pessoal em canais legítimos (por exemplo, em campanhas políticas) e (4) incentivos para que os cidadãos se informem sobre acontecimentos atuais. Contudo, estamos interessados nas eleições unicamente como meio de selecionar governos, e definimos comportamento racional com essa finalidade em mente.

Um eleitor racional primeiro decide qual partido ele crê que lhe trará maior benefício; daí ele tenta estimar se esse partido tem qualquer chance de

ganhar. Ele faz isso porque seu voto deveria ser ampliado como parte de um processo de seleção, não como uma expressão de preferência. Daí, mesmo que prefira o partido *A*, ele estará “desperdiçando” seu voto em *A* se esse não tiver nenhuma chance de vencer porque muitos poucos outros eleitores o preferem a *B* ou *C*. A escolha relevante, nesse caso, é entre *B* e *C*. Como o voto em *A* não é útil no processo real de seleção, votar nele é irracional.

Desse modo, uma parte importante da decisão a respeito do voto é prever como outros cidadãos votarão, através da estimativa de suas preferências. Cada cidadão usa sua previsão para determinar se o partido que ele mais prefere é realmente parte de uma gama relevante de escolha. Se ele crê que não é, então a racionalidade ordena que ele vote em algum outro partido.

Na ausência de qualquer informação sobre o que os outros eleitores provavelmente farão, o eleitor racional sempre vota no partido que prefere. Também o faz sempre que a informação que tem o leva a crer que seu partido favorito tem uma chance razoável de vencer. O sentido preciso de “razoável” não pode ser definido *a priori*; depende do temperamento de cada eleitor. Entretanto, quanto menos chance de vencer ele sente que seu partido favorito tem, mais provável é que mude seu voto para um partido que tem uma boa chance.

O nível exato de probabilidade no qual essa mudança se dá dependerá em parte de quão importante ele considere impedir a vitória do pior partido. Por exemplo, vamos supor que haja três partidos: Direita, Centro e Esquerda. O eleitor *X* prefere a Direita ao Centro e o Centro à Esquerda, mas acredita que a Direita tem a menor chance de vencer, entre os três. Se ele prefere muito a Direita ao Centro e é quase indiferente entre o Centro e a Esquerda, é menos provável que ele mude seu voto da Direita para o Centro do que se ele preferir ligeiramente a Direita ao Centro mas abominar a Esquerda.

Essa situação torna-se ainda mais complexa quando consideramos o voto *orientado para o futuro*. Um eleitor pode apoiar um partido que hoje não tem chance, na crença de que seu apoio permitirá que o partido cresça e, um dia, torne-se um provável vencedor – dando-lhe, assim, uma gama mais ampla de seleção no futuro. Ele também pode, temporariamente, apoiar um partido sem chances como um aviso a algum outro partido para que mude sua plataforma se quiser seu apoio. Ambas as ações são racionais para as pessoas que preferem melhores alternativas de escolha no futuro à participação presente na seleção de um governo¹⁰.

10. Para uma discussão mais detalhada do voto em sistemas multipartidários, ver Capítulos 8 e 9.

V. RESUMO

Num mundo em que lhe são fornecidas informações completas e sem custo, o cidadão racional toma sua decisão em relação ao voto da seguinte maneira:

1. Através da comparação do fluxo de renda de utilidade proveniente da atividade governamental recebida sob o presente governo (com ajustamento de tendências) e aqueles fluxos que crê que teria recebido se variados partidos de oposições tivessem estado no governo, o eleitor encontra seus diferenciais partidários atuais. Eles estabelecem a preferência do eleitor entre os partidos concorrentes.
2. Num sistema bipartidário, o eleitor então vota no partido que prefere. Num sistema multipartidário, estima o que crê serem as preferências de outros eleitores; daí, age do seguinte modo:
 - a. Se seu partido favorito parece ter uma razoável chance de vencer, vota nele.
 - b. Se seu partido favorito parece não ter quase nenhuma chance de vencer, vota em algum outro partido que tenha uma chance razoável, a fim de impedir que vença o partido que menos apóia.
 - c. Se é um eleitor orientado para o futuro, pode votar em seu partido favorito mesmo se parecer que ele quase não tem chance de vencer, a fim de melhorar as alternativas abertas a ele em futuras eleições.
3. Se os eleitores não conseguem estabelecer uma preferência entre os partidos porque pelo menos um partido de oposição está empatado com os ocupantes do cargo na disputa do primeiro lugar em sua ordem de preferência, ele então age da seguinte maneira¹¹:
 - a. Se os partidos estão empatados, ainda que tenham plataformas ou políticas atuais diferentes, ou ambas, ele se abstém.
 - b. Se os partidos estão empatados porque têm plataformas e políticas atuais idênticas, ele compara a avaliação de desempenho do partido no poder àquelas de seus predecessores no cargo. Se os ocupantes do cargo fizeram um bom trabalho, vota neles; se fizeram um mau trabalho, vota contra eles; e se seu desempenho não é bom nem mau, se abstém.

¹¹. O caso no qual dois ou mais partidos de oposição estão empatados em primeiro lugar não é coberto por nossas regras de decisão. Entretanto, parece racional que um cidadão vote em qualquer um dos dois partidos no topo do *ranking* que ele ache ter a melhor chance de vitória. Para outras considerações que poderiam ter influência sobre sua decisão, ver Capítulo 9.

A LÓGICA BÁSICA DA TOMADA DE DECISÃO GOVERNAMENTAL

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, a teoria econômica supõe que a função social e o motivo privado do governo consistem, ambos, da maximização da utilidade social ou bem-estar social. Nossa hipótese difere dessa visão de três maneiras: (1) em nosso modelo, a função social do governo não é idêntica ao seu motivo privado; (2) especificamos apenas o último, que é a maximização de votos e não de utilidade ou de bem-estar; e (3) o governo é um partido em disputa com outros partidos pelo controle do aparato de governo. Neste capítulo, usamos os dois últimos desses axiomas para descrever os princípios básicos da tomada de decisão governamental em nossa democracia-modelo.

I. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA TOMADA DE DECISÃO GOVERNAMENTAL

A. O conceito de operações marginais

Como o governo, em nosso modelo, deseja maximizar o apoio político, ele executa aqueles atos de gastos que ganham a maior quantidade de votos por meio daqueles atos de financiamento que perdem a menor quantidade de votos. Em outras palavras, os gastos são aumentados até que o