**Financiamento Público e Privado de Campanhas Eleitorais:**

##### o bem-estar social decorrente da participação eleitoral[[1]](#footnote-1)

|  |  |
| --- | --- |
| **Mauricio Bugarin**[[2]](#footnote-2) | **Adriana Portugal**[[3]](#footnote-3) |

**Abstract**

This article analyzes the effect of political participation in the electoral process on parties’ announced platforms and on social welfare in a model of electoral competition with public and private campaign financing. The model highlights two different biases of the announced platforms: one that favors lobby groups, and the other that favors groups with higher voter participation. Public financing is shown to have no effect on either bias. There exists empirical evidence that wealthier classes present higher levels of political participation. The model suggests that mandatory voting may be a useful mechanism to reduce the lobby bias in that situation.

**Key words**: Political participation, electoral competition, public campaign financing, private political contributions, mandatory voting.

**Resumo**

Este artigo analisa o efeito sobre as plataformas anunciadas pelos partidos e sobre o bem-estar social decorrente da participação política dos eleitores no processo eleitoral, em um modelo de competição com financiamento público e privado de campanhas. O modelo ressalta duas diferentes influências sobre as plataformas anunciadas: uma que favorece os grupos lobbistas, e outra que favorece grupos com maior participação eleitoral. O financiamento público não apresenta efeito algum em ambos os casos. Existe uma evidência empírica que classes sociais mais abastadas têm maior nível de participação política. O modelo sugere que o voto obrigatório pode ser um mecanismo útil para reduzir o viés do lobby nesta situação.

**Palavras-chaves:** participação política, competição eleitoral, financiamento público de campanha, contribuições privadas de campanha, voto obrigatório.

Área da AnPec: Economia do Setor Público

JEL Code: D72, C72

**1. Introdução**

A participação política é fundamental nas democracias modernas. No entanto, tanto devido a impedimentos legais quanto a escolhas pessoais, a participação dos cidadãos nas eleições tem sido limitada até mesmo em democracias mais tradicionais. Nos Estados Unidos, por exemplo, havia fortes restrições legais ao voto até bem recentemente. Apenas aqueles que pagassem impostos (*pool taxes*) e fossem capazes de fazer testes de alfabetização (*literacy tests*) poderiam votar, excluindo do processo eleitoral não somente as classes sociais muito pobres, como também as pessoas negras, vez que esses testes eram especialmente difíceis para eles (Husted e Kenny, 1997). Essas restrições foram banidas dos estados americanos apenas na década de 60, permitindo um incremento na participação política dos cidadãos. A despeito disso, a participação política continuou baixa, a ponto de Bill Clinton ter sido eleito nos Estados Unidos em 1996 com menos de 25% da população com idade para votar (Jakee & Sun, 2006).

 Democracias em desenvolvimento têm uma história similar de restrição na participação eleitoral. No Brasil, por exemplo, até recentemente, parcelas significativas da população eram legalmente excluídas do cenário político. Em 1934, o direito ao sufrágio foi concedido às mulheres[[4]](#footnote-4), enquanto aos eleitores analfabetos tal direito foi facultado apenas após a promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto, diversos são os impeditivos para o exercício do voto por parte de eleitores mais pobres e residentes em localidades menos abastadas, uma vez que até mesmo o acesso aos órgãos eleitorais para a obtenção do título de eleitor pode ser uma forte barreira ao voto. De acordo com o *United Nations Development Programme* (UNDP, 2005), entre 1990-2002 apenas 75.9% da população votante realmente votou, a despeito do fato de que o voto é obrigatório no país. Além disso, apenas 54,6% da população voto validamente.

 Sob o ponto de vista da baixa participação eleitoral, a literatura vem discutindo como aumentar os incentivos a votar. Em países como a Itália e os Estados Unidos, votar é uma decisão voluntária, mas a diversas políticas de encorajamento para a participação de cidadãos nas eleições, tais como subsidiar o transporte ou facilitar o voto à distância. Por outro lado, na Austrália e no Brasil o voto é obrigatório e há sanções pela abstenção, tais como multas ou perdas salariais para servidores públicos.

 A falta de consenso sobre se o voto deveria ser voluntário ou obrigatório reflete uma indeterminação teórica. Para Börgers (2004), votar cria uma externalidade negativa, já que um voto a mais reduz a probabilidade de o voto da próxima pessoa se tornar decisivo. Como os eleitores não internalizam essa externalidade, existiria um número excessivo de votos mesmo no equilíbrio em que o voto é voluntário. Como conseqüência, o voto não deveria ser estimulado, quanto mais, obrigatório. Opostamente, Krasa and Polborn (2009) introduzem uma generalização no modelo de Börgers (2004) e concluem que um eleitor apoiando uma política majoritária impõe uma externalidade positiva em outros eleitores que apoiam a mesma posição, na medida em que tal posição terá mais probabilidade de ser vencedora. Dessa forma, o voto compulsório poderia melhorar o bem-estar. Um debate similar aparece no trabalho de Lijphart (1997), ao defender o benefício social do voto compulsório, ao passo que Jakee & Sun (2006) argumentam que forçar cidadãos desmotivados e desinformados a votar pode diminuir o bem-estar.

 A literatura antes mencionada sobre o bem-estar social decorrente do voto compulsório em contraposição ao voto voluntário é relativamente recente e tende a considerar as eleições simplesmente como um simples mecanismo de agregação de preferências. Em particular, ela não explora características adicionais do processo, como, por exemplo, o financiamento de campanhas eleitorais. O principal objetivo deste trabalho é justamente discutir o efeito sobre o bem-estar social decorrente da limitação na participação política dos cidadãos em um modelo que considera grupos de interesse interferindo nos resultados da mesma forma que os eleitores. Nesse modelo, a renda das diferentes classes sociais, as potenciais contribuições dos grupos lobbistas e o financiamento público de campanha eleitoral são levados em consideração por dois partidos políticos quando eles vão definir as suas plataformas políticas.

 O modelo ressalta dois vieses nas plataformas de equilíbrio. O primeiro é que existe uma tendência em favor das classes lobbistas, como já é esperado da literatura sobre lobby (Persson and Tabellini, 2000, Grossman and Helpman, 1996, 2001). O outro é que há um favorecimento da classe com maior participação política.

 O principal “insight” deste estudo é que, quando classes lobbistas mais abastadas são também as com maior participação nas eleições, como sugere a literatura empírica (Frey, 1971, Greene and Nikolaev, 1999), os dois efeitos se reforçam, de forma que uma política altamente indesejável termina sendo implementada. Como conseqüência, o estudo mostra que a obrigação de votar pode ser um mecanismo (*second best*) que ajuda a reduzir o viés da classe mais rica, levando a uma política de equilíbrio mais próxima da socialmente ótima.

 Também o financiamento público de campanha é analisado para identificar sua influência sobre as políticas quando parte da população não vota. Esse tipo de financiamento mostra-se inócuo sobre as políticas de equilíbrio e, mesmo quando as autoridades eleitorais conseguem banir totalmente as contribuições privadas, o viés em favor das classes sociais com maior participação eleitoral persiste.

 Este trabalho se organiza, então, da seguinte maneira. Na Seção 2 apresenta-se um modelo de lobby pré-eleitoral com financiamento público e privado de campanha e participação eleitoral parcial, baseado em Portugal e Bugarin (2008), que, por sua vez, é uma extensão de um modelo de Persson e Tabellini (2000). Na Seção 3 analisam-se as plataformas de equilíbrio anunciadas pelos partidos competidores de maneira a identificar o viés decorrente da presença de lobbistas e aquele devido à limitada participação política dos cidadãos. Além disso, compara-se o efeito sobre o bem-estar social do voto compulsório e do voto facultativo. Finalmente, a Seção 4 sumariza as principais conclusões.

**2. O modelo**

Modela-se uma interação estratégica entre partidos, eleitores e grupos de interesse. A principal hipótese aqui é que os partidos anunciam suas políticas e, após isso, os lobbistas decidem se vão ou não contribuir para as suas campanhas eleitorais baseado nesses pronunciamentos. Partidos gastam todo o recurso público e privado recebido durante as campanhas eleitorais objetivando influenciar eleitores, ao passo em que incrementam suas respectivas probabilidades de ganhar as eleições. O modelo está baseado em Portugal e Bugarin (2008), que, por sua vez, foi inspirado fortemente em Persson e Tabellini (2000).

 A sociedade é dividia em diversas classes sociais e uma proporção dos cidadãos em cada classe não vota. Previamente já se discutiu as razões pelas quais alguns eleitores não votam; entretanto, o modelo assume como dado o número de cidadãos que vota em cada classe. Eleitores são tidos como sinceros, de maneira que votam pelo partido que melhor representa suas preferências. Existe um distrito eleitoral nacional no qual cada eleitor tem direito a um voto.

 Depois das eleições, cada partido assume a quantidade de assentos no Legislativo que corresponde ao percentual de votes por ele recebido. Quando a nova legislatura está formada, o partido que tem a maioria dos assentos implementa a respectiva plataforma política defendida na campanha.

 A Figura 1 apresenta a forma geral do jogo.

 Os partidos procuram maximizar suas possibilidades eleitorais, enquanto lobbistas querem influenciar a política anunciada em direção à política preferida por eles. O modelo permite considerar o financiamento público e as contribuições privadas, eleitores não votantes e controle público parcial das contribuições privadas.

*Cidadão e classes sociais*

 Existe um espaço unidimensional contínuo de massa unitária, =[0,1]. Cada eleitor pertence a uma das três classes sociais existentes[[5]](#footnote-5), a de “ricos” (*R*), a classe “média” (*M*) e a de “pobres” (*P*), tendo como critério de classificação a renda que auferem. Assim, os eleitores da classe *R* possuem uma mesma renda *yR*, os da classe *M*, a renda *yM* e os da classe *P*, a renda *yP*, sendo que .

 A classe social *J*, *J=R, M, P*, tem uma massa de agentes que votam e uma massa que não votam. Assim, parte da sociedade, em qualquer classe social, não votará embora cada cidadão pague impostos. O total de massa da classe *J* é  e os parâmetros  e  satisfazem a igualdade abaixo de massa unitária, onde  representa a parte da sociedade não vota, e  a parte da sociedade que vota.

|  |  |
| --- | --- |
| Partidos anunciam simultaneamente as plataformasLobbistas escolhem simultaneamente suas contribuições de campanhaPartidos usam recursos públicos e privados para influenciar os eleitoresApenas os cidadãos que votam vão às urnasO Legislativo é formado de acordo com a proporção dos votos recebidos pelos partidos. O partido com a maioria dos votos implementa a plataforma anunciadaFigure 1: The Electoral Competition Game |  |

*Partidos e taxação*

 Existem dois partidos *P=A*, *B*, que competem anunciando o nível de produção de bem público *per capita* *g* que será produzido se um partido obtem a maioria dos assentos na legislatura. Desta forma, este modelo é de política pré-eleitoral *à la* Downs, onde um partido anuncia a sua plataforma política – a quantidade de bem público *per capita* *g * e a implementa se for maioria no legislativo.

 A provisão de bem público é financiada por um imposto sobre a renda coletado de acordo com a taxa **, comum a todos os agentes. Todos os recursos coletados são convertidos em bens públicos e em financiamento público de campanha eleitoral dos partidos. Seja *c* o custo *per capita* para o governo financiar publicamente as campanhas eleitorais. Então, a restrição orçamentária do governo é dada pela equação abaixo, onde representa a renda média de todos os cidadãos.



*Utilidade pragmática do eleitor*

 A utilidade de um eleitor tem dois componentes: um pragmático e um ideológico[[6]](#footnote-6). A parte pragmática ou e econômica da utilidade representa as decisões dos eleitores enquanto agentes econômicos, e depende do consumo de bens privados, tanto quanto do consumo de bem público provido pelo governo. Supondo que a plataforma *g* vença as eleições. Então o consumo de bem público de um agente da classe social *J* é *g* e sua decisão econômica é escolher um nível de consumo privado *cJ* que soluciona o seguinte problema de maximização:



 r.a. 

 O consumo privado dos agentes é limitado pela renda disponível após a taxação a que estão sujeitos, de acordo com a restrição orçamentária. A utilidade do consumo de bem público é dada por uma função *H*, considerada como estritamente crescente e estritamente côncava. A solução do problema estabelece o nível da parte pragmática da utilidade de um eleitor na classe *J* em função da política *g*:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (1) |

 Assim, cada classe tem suas próprias preferências em relação à provisão de bem público. Essa política ótima é obtida por meio da maximização da função utilidade de cada classe, apresentada na sequência.



*Provisão de bem público que maximiza o bem-estar social*

 A política socialmente ótima  é calculada pela maximização da função de bem-estar social de Bentham *WB*(*g*), que consiste da soma de todas as utiulidades individuais.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

 Dessa forma, a política socialmente ótima é:



 Observa-se que , de forma que as classes sociais mais pobres preferem uma maior provisão de bem público, tornando-a socialmente desejável, enquanto as classes de maior renda preferem uma provisão de bem público inferior à socialmente desejável.

 Além disso, o financiamento público de campanha afeta a sociedade pelo fato de representar aumento de impostos associado à redução de recursos disponíveis para o consumo privado dos agentes (ver expressão (1)). Assim, o nível socialmente ótimo de financiamento público é *c*=0.

*Utilidade ideológica dos eleitoers*

 O componente ideológico da função utlidade dos eleitores é dado por duas variáveis randômicas correspondentes ao viés dos eleitores em favor do partido *B*, ou equivalentemente, a popularidade do partido *B* no momento das eleições. A primeira variável randômica é comum a todos os eleitores e é relativa à realização de um estado da natureza que afeta toda a população. Uma guerra, uma mudança brusca no preço do petróleo ou uma crise energética em todo o país são exemplos de tal fenômeno. Um exemplo é a popularidade do presidente dos Estados Unidos após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, que cresceu de 57% em fevereiro para 90% em setembro daquele ano[[7]](#footnote-7). Esse processo é descrito por uma variável randômica **, que é assumida no modelo como uniformemente distribuída no intervalo . O parâmetro **>0 mede o nível de sensibilidade da sociedade a esses tipos de choque: quanto menor o valor de ** , mais esses choques afetam a sociedade.

 A segunda variável randômica é específica de cada eleitor *i* no grupo *J* e reflete o seu viés em favor do partido *B.* Esse viés é modelado como uma variável randômica , que é uniformemente distribuído no intervalo [**1/2**; 1/2**]. Assim, quanto maior o parâmetro **, mais homogênea a classe *J*. Essa variável reflete aspectos que podem afetar cada agente de uma maneira diferente, tais como a informação sobre o comportamento sexual de um político prévio às eleições, o uso de drogas, a atitude diante da questão racial etc.

 Dessa forma, se o partido *B* obtém a maioria dos votos para a legislatura a partir do anúncio da plataforma *gB*, um eleitro *i* na classe social *J* atinge a seguinte utilidade:



 Valores positivos de *iJ* e de **  indicam um viés favorável para o partido *B*, enquanto valores negativos indicam viés favorável ao partido *A.* Também deve-se destacar que a variável randômica global pode ser favorável ao partido *B*, ao passo em que a realização da variável randômica individual pode favorecer o partido *A*, e vice-versa.[[8]](#footnote-8)

 É importante destacar que, como o componente ideológico da função utilidade dos eleitores é aditiva, ele não afeta o cálculo prévio da política socialmente ótima  nem o nível ótimo de financiamento público de campanhas eleitorais, *c*=0.

*Influência dos gastos de campanha eleitoral*

 Os gastos com as campanhas eleitorais irão afetar o componente ideológico da função utilidade dos eleitores. No presente trabalho, assume-se, por simplicidade, que a influência é aditiva e linear à diferença entre os gastos de cada partido. Então, a utilidade do eleitor *i* da classe *J* quando o gasto do partido *B* (respectivamente, gasto do partido *A*) é *CB* (respectivamente, *CA*) e o partido *B* obtém a maioria dos assentos no legislativo é:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (2) |

 O parâmetro *h*>0 representa a efetividade dos gastos de campanha, isto é, como a diferença entre os gastos dos partidos pode afetar sua popularidade. Note que se *CB* é maior que *CA*, então o partido *B* ganha popularidade durante a campanha eleitoral. Caso contrário, os gastos de campanha reduzem a popularidade de *B*.

 Suponha agora que o partido *P* anuncia a política *gP*, *P* = *A*, *B.* Então o eleitor *i* no grupo *J* irá preferir o partido *A* ao *B* se:



 Usando a equação acima, pode-se definir para cada classe *J* um eleitor que é indiferente entre os dois partidos, chamado de s*wing voter* da classe *J*. Esse eleitor corresponde à realização de *iJ*, definido como pela equação:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (3) |

 Dessa forma, o número de votos para o partido *A* é:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (4) |

 Definindo  e , obtém-se que a probabilidade do partido *A* obter a maioria dos assentos é:



 Equivalentemente:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (5) |

 Por simetria, a probabilidade de o partido *B* obter a maioria dos assentos é dada por:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (6) |

*Financiamento público de campanha*

 Em termos de financiamento público, o total de recursos destinados ao partido *P*, *P* = *A*, *B*, é proporcional à atual representação do partido *P* no Congresso. Esse parece ser uma fórmula geral, especialmente em países da América Latina[[9]](#footnote-9). Seja *P*  o percentual de total de assentos no legislativo ocupados pelo partido *P*, *P* = *A*, *B*. Então, e o fundo *per capita* recebido por cada partido do governo é *P* .*c*, onde *c* é o custo do governo *per capita* para financiar publicamente as campanhas eleitorais.

*Contribuições de campanha dos lobbistas*

 Uma classe *J* pode ser organizar em um grupo de interesse. Nesse caso, a classe *J* contribui para os partidos políticos. Por outro lado, a classe não organizada não pode fazer contribuições de campanha. Todos os cidadãos em uma classe organizada contribuem igualmente para as campanhas eleitorais.

 Seja *OJ* uma variável *dummy* que assume o valor 1 se for correspondnete à classe organizada *J* e 0, caso contrário. Para simplificar a notação, pode-se definir  como a contribuição privada *per capita* da classe *J*. Se a classe *J* for organizada, então cada um de seus membros irá contribuir com a quantidade , caso contrário, cada membro contribuirá com . Dessa forma, a quantidade total de contribuição privada para um partido *P* é .

 Para estudar a possibilidade de as contribuições privadas serem proibidas por lei, pode-se introduzir o parâmetro  que mensura o quão eficiente as autoridades eleitorais são em coibir tais contribuições. Se contribuições privadas forem permitidas, então. Se não forem, as contribuições ilegais serão descobertas e confiscadas por autoridades eleitorais com probabilidade 1**. A hipótese de que **>0 implica que não é possível bloquear completamente as contribuições ilegais.

 Dessa forma, a contribuição esperada total das classes para o partido *P= A*, *B* são , e o montante total esperado recebido por um partido para gastar em suas campanhas eleitorais é:

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

 Para determinar as contribuições privadas de um grupo *J* para o partido *P*, , considera-se o problema do grupo de interesse. A utilidade de uma classe organizada depende da política implementada e da quantidade de recursos gastos em contribuições políticas. O modelo aqui apresntado assume essa utilidade da seguinte forma:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (7) |

 Os primeiros dois termos da equação acima refletem a utilidade econômica esperada de um membro da classe *J*, enquanto que o último termo reflete o custo de utilidade das contribuições de campanha. A forma quadrática da função de custo procura modelar o fato de que contribuições tipicamente envolvem não apenas a transferência monetária, mas também o envolvimento pessoal dos eleitores organizados. Observa-se que os componentes ideológicos das utilidades dos eleitores não aparecem na equação acima porque os componentes estocásticos e  são realizados depois que as decisões de contribuição são tomadas e têm valor esperado igual a zero. Exclui-se também da expressão acima o fator de influência dos gastos de campanha. A lógica dessa exclusão é que a decisão de quanto contribuir é tomada pelo grupo lobbista que é imune à influência política.

 Dessa forma, o problema de maximização do grupo organizado *J* é dado por:

 

 r.a.

onde  é dado pela equação (5).

 A solução do problema dos grupos de interesse é:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (8) |
|  | (9) |

 Nota-se que um grupo lobbista nunca irá contribuir para ambos os partidos. Ademais, se ambos os partidos anunciam a mesma plataforma, então nenhum grupo lobbista irá gastar dinheiro em campanhas eleitorais.

 Das expressões (8) e (9) obtém-se:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (10) |

 Usando (10), pode-se escrever:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (11) |

**3. As plataformas anunciadas: as principais conclusões**

Os partidos objetivam maximizar a probabilidade de obterem a maioria dos assentos no Legislativo, o que corrresponde maximizar a probabilidade de obter a maioria dos votos. Quando os partidos decidem as plataformas que irão anunciar, eles antecipam as contribuições que receberão dos grupos de interesse por racionalidade seqüencial e, consequentemente, os partidos jogam entre si um jogo estático para anunciar as plataformas políticas. Essa seção se dedica à obtenção das plataformas que os partidos irão anunciar em um equilíbrio de Nash desse jogo estático.

 Para melhor entender as diferentes forças atuantes neste modelo, analisam-se três diferentes situações: (i) quando toda a sociedade vota e não há contribuições de campanha; (ii) quando parte da sociedade vota e não há contribuições e (iii) quando apenas parte da sociedade vota e há contribuições de campanha.

*O efeito puro do lobby*

 A fim de focar no efeito do *lobby* sobre as plataformas anunciadas, primeiro considera-se que todos os cidadãos na sociedade votam, isto é, , e soluciona-se o problema seguinte para que o partido A encontre o equilíbrio de Nash do jogo:

|  |  |
| --- | --- |
| = r.a. | (12) |

A primeira restrição estabelece que o bem público *per capita* não supera o valor médio dos recursos disponíveis na economia reduzido do custo *per capita* do financiamento público. A solução para esse problema pode ser interpretado como a curva de reação de *A* ao partido *B*.

Dessa forma, se existe uma solução interior, a escolha ótima do partido *A* será:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (13) |

 Na expressão acima, *gL* é a plataforma anunciada pelo partido *A* quando o *lobby* está presente, para .

 Como a variável  representa uma média ponderada da renda da sociedade, é interessante compará-la com a renda média *y*, para idendificar como os grupos organizados influenciam as escolhas das plataformas em uma situação em que todos os cidadãos votam.

 Quando nenhum grupo é organizado (*OJ =* 0, *J=P*, *M*, *R*) e todos os em cada classe votam, facilmente verifica-se que , de forma que as plataformas anunciadas serão as socialmente ótimas, . Isso se deve ao fato de que não há recursos privados pelos quais os partidos competem e todas as classes são igualmente atrativas em termos de peso de voto.

 Suponha agora que todos os cidadãos em cada classe votam, mas apenas algumas classes são organizadas. Então,  e a plataforma de equilíbrio anunciada é . Nesse caso, a plataforma de dequilíbrio será viesada em direção às políticas preferidas pelos grupos organizados. Se for possível associar o fato de um grupo ser organizado com poder econômico, também se pode concluir que os grupos lobbistas influenciam a plataforma anunciada em direção aos grupos econômicos mais fortes.

 Vale notar que o viés em favor dos grupos organizados é maior quando o financiamento de campanha é mais efetivo (devido à variável *h*2 aumentando o peso da renda do grupo organizado em ) e o controle das autoridades eleitorais sobre as contribuições tidas como ilegais for fraco (quanto maior o parâmetro , que significa controle mais fraco, maior o peso da renda do grupo organizado em ). É também importante enfatizar que, embora esse viés seja reduzido se as contribuições privadas forem proibidas, ele ainda persistirá, uma vez que .

 Pode-se checar facilmente que o problema do partido B leva à mesma plataforma estrategicamente dominante. Assim, em equilíbrio, *gA* = *gB* = *gL*, indicando uma convergência nas plataformas anunciadas. Considerando que o anúncio das plataformas dos partidos será igual, os grupos de interesse acharão ótimo não contribuir para nenhum partido, resultando em .

 Destaca-se que as plataformas anunciadas serão iguais a *gL* mesmo quando não há financiamento público de campanha, vez que o recurso público transferido para os partidos não afeta os respectivos problemas de maximização (ver problema (12)). Assim, quando apenas contribuições privadas estão disponíveis, os grupos de interesse irão influenciar as plataformas, mesmo que eles efetivamente não contribuam para as campanhas em decorrência da convergência observada. Dessa forma, a simples existência de grupos lobbistas organizados viesa as plataformas anunciadas. A intuição para esse viés é que os partidos são levados a um jogo característico do dilema de prisioneiro, no qual cada um dos eles gostaria de mover sua plataforma em direção à socialmente ótima , com o objetivo de aumentar seus votos, mas cada partido sabe que o outro move sua plataforma para longe de *gL*, de forma que o outro partido irá receber contribuições privads, refletindo uma vantagem eleitoral para o oponente.

 Por outro lado, suponha que apenas o financiamento público está disponível para os partidos. Isso aconteceria se nenhum dos grupos fosse organizado (*OJ*=0, *J*=*P*, *M*, *R*) ou se as autoridades eleitorais pudessem bloquear totalmente as contribuições privadas eventualmente ilegais (**=0). Então, as plataformas anunciadas pelos partidos iriam convergir para a ótima, *g\**. Assim, embora o financimento público de campanhas eleitorais signifique um custo extra para os eleitores – uma vez que a renda deles é reduzida do custo *per capita* *c* para financiar as campanhas eleitorais – esse tipo de financiamento não promove a influência dos grupos econômicos poderosos da mesma forma que as contribuições privadas promovem.

 Finalmente, quando ambas as contribuições, públicas e privadas, estão disponíveis para os partidos, os dois resultados negativos são obtidos. Primeiro, a influência econômica afeta a política anunciada, afastando-a da socialmente ótima. Segundo, a renda dos eleitores é reduzida do custo *per capita c*, que é necessário para financiar publicamente os partidos. Como não é possível bloquear totalmente as contribuições privadas (**>0), o financiamento público das campanhas eleitorais não atinge seu objetivo de banir a influência do interesse privado na definição das plataformas anunciadas, representando apenas um custo extra para a sociedade[[10]](#footnote-10).

*O efeito puro da participação eleitoral*

 Neste ponto, as plataformas anunciadas são analisadas quando não há contribuições de campanha (), mas apenas uma parte da sociedade vota, isto é, . Quando os partidos maximizam suas probabilidades de obterem a maioria dos assentos no Legislativo, eles convergem novamente para a mesma plataforma, que, no caso, é dada por:



 O nível de renda na expressão acima é dada por  e corresponde a uma combinação convexa da renda, ponderada pelo número de cidadãos que efetivamente votam em cada classe. Dessa forma, quando maior o número efetivo de eleitores em uma classe, mais próxima será a plataforma de equilíbrio da plataforma preferida pela classe.

 A plataforma  pode ser maior ou menor que a política socialmente ótima . Em um caso específico onde a porcentagem de eleitores em cada classe social é a mesma, a plataforma  iguala-se à socialmente ótima. Em verdade, se o fator ** representa a proporção de eleitores em cada classe social de tamanho , então .

 Entretanto, em geral, quanto maior a proporção votante de uma determinada classe social *J*, mais as preferências dessa classe social () afetam a escolha de . Se, por exemplo, apenas a classe mais rica participar do processo eleitoral, mesmo que parte dela não vote, apenas a renda dessa classe irá influenciar a renda média , de maneira que torna-se menor e coincide com a provisão ótima da classe mais rica, . Por outro lado, se apenas a classe mais pobre participar das eleições, passa a ser maior e coincidente com a plataforma ótima da classe mais pobre, . Qualquer outra combinação de eleitores efetivametne votando nas três classes sociais corresponde a uma plataforma no intervalo [,], onde os partidos anunciam suas políticas levando em consideração apenas a renda dos grupos que efetivamente votam, sem qualquer influência das contribuições de campanha.

 Esse resultado explica o padrão observado de incremento dos gastos do governo no século 20, mencionado por Person e Tabellini (2000). De fato, a evolução das sociedades democráticas tem permitido a participação da maioria da população nas eleições. Evoluiu-se de sociedades onde apenas a classe mais abastada tinha direito a voto para uma realidade onde as classes média e pobre também participam do processo eleitoral. Isso tem promovido uma redução na renda média dos eleitores, representada pela variável , gerando, em conseqüência, um aumento na provisão de público de equilíbrio, resultando em maior gasto do governo.

 Persson e Tabellini (2000) também modelaram políticas redistributivas e encontraram que quanto maior a renda do eleitor mediano em relação à renda do eleitor médio, maior o gasto redistributivo. Para ilustrar isso, os autores indicaram o fato de que tanto os gastos quanto a sufrágio têm aumentado em países democráticos ao longo dos anos. Nesse sentido, o modelo complementa o que já havia sido elaborado por Persson e Tabellini (2000), vez que indiretamente revela a relação entre essas duas variáveis (gastos e ampliaçao do sufrágio).

*O efeito combinado do lobby e da limitação na participação eleitoral*

 Supondo agora que existe atividade lobbista e uma porção limitada de cidadãos que participam do processo eleitoral, então o problema do partido *A* é novamente descrito por:

|  |  |
| --- | --- |
| = r.a. | (12) |

 Assim, a escolha ótima do partido *A* é:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (13) |

 A renda ponderada relevante neste caso é .

 Em equilíbrio, partidos anunciam a mesma plataforma . Dessa forma, grupos organizados não contribuem efetivamente para as campanhas eleitorais. Entretanto, os partidos viesam suas plataformas anunciadas tanto em favor desses grupos quanto em favor das classes que mais votam. O equilíbrio final irá depender do resultado agregado desses dois vieses.

 De acordo com Frey (1971), “one of the best established facts in political science is that political participation is positively correlated with income”. Greene e Nikolaev (1999) apresentaram evidências empíricas atualizadas disso. O estudo deles inclui cerca de 21.000 observações sobre o comportamento do voto nos Estados Unidos, para concluir que as taxas de participação geralmente crescem monotonicamente com a renda, de forma que classes mais ricas são também as mais participativas no processo eleitoral. Se uma classe rica é organizada e há uma maior participação dos eleitores nesta classe em comparação com uma classe mais pobre, então o viés da classe organizada será amplificado. Os dois efeitos, as potenciais contribuições de campanha e a maior participação nas eleições, reforçam-se mutuamente e a classe mais rica será altamente favorecida pela política vencedora.

 Por outro lado, suponha agora que o voto é obrigatório, como na Austrália e no Brasil. Então, o efeito da participação eleitoral da classe mais rica será reduzido. Se as classes mais pobres também representam uma boa parte da população, o voto obrigatório irá anular parcialmente o viés em favor da classe rica organizada. Destarte, o modelo sugere que, sob hipóteses razoáveis de relação entre a participação eleitoral e a renda das classes, o voto compulsório pode ser um mecanismo desejável para lidar com o viés natural da política anunciada pelos partidos em favorecimento às classes organizadas. A figura abaixo ilustra bem esse fenômeno.

0

*yc*

Efeito do lobby

Efeito do lobby e da participação limitada.

**Ganho social do voto obrigatório/estimulado**

Figura 2: O efeito do lobby, da participação eleitoral limitada e do voto obrigatório sobre as políticas anunciadas pelos partidos

*O papel do financiamento público*

 Finalmente, o efeito do financiamento público das campanhas eleitorais nas platformas políticas é analisado quando há limitações à participação eleitoral. Mais uma vez, a distribuição de recursos públicos baseada na proporção dos partidos no Legislativo não afeta o anúncio dessas plataformas. Além disso, mesmo quando é possível bloquear totalmente as contribuições privadas (), um viés continua em favor das classes que mais votam. Assim, embora o esforço das autoridades eleitorais em controlar contribuições privadas eventualmente ilegais possa reduzir o viés do *lobby*, isso é inócuo em relação ao viés da política de equilíbrio causado por uma participação eleitoral reduzida.

 A conjunção do financiamento público e das contribuições privadas em potencial permanece a pior opção para a sociedade. Essa opção gera desvios da plataforma de equilíbrio em favor das classes com maior participação eleitoral e em favor dos grupos organizados, associado ao fato de que reduz os recursos disponíveis ao consumo privado do eleitorado, como forma de financiar publicamente as campanhas eleitorais.

**4. Conclusão**

É notório que nas democracias modernas nem todos os cidadãos efetivamente votam. Neste trabalho apresenta-se uma modelagem que distingue eleitores votantes daqueles que não participam do processo eleitoral, embora sejam todos cidadãos que pagam impostos. A solução do jogo eleitoral que se estabelece ressalta diversas propriedades das políticas vencedoras de equilíbrio. O principal achado aqui é que existe um viés em favor das classes que mais votam. Quanto maior a proporção de eleitores nessa classe específica, mais os partidos tendem a anunciar políticas que favorecem essa classe, na tentativa de maximizar suas chances de obter a maioria dos assentos no Congresso.

 O que faz esse efeito particularmente interessante é a sua interação com o *lobby* pré-eleitoral. De fator, existe forte evidência de que a classe economicamente mais rica participa mais do processo político. Dessa forma, há uma tendência de viés em favor da política preferida por essa classe devido à sua participação. Ademais, a classe mais rica tende a ser mais organizada e, dessa forma, mais ativa em suas atividades *lobbistas*. Isso cria um segundo viés em favor das preferências da classe mais rica. Destarte, as duas características, maior participação eleitoral e melhor organização em *lobby*, levam as plataformas de equilíbrio em direção às políticas preferidas pela classe mais rica, distanciando-as da socialmente ótima.

 Neste cenário, o financiamento público de campanhas eleitorais não tem um efeito significante. Os recursos públicos são distribuídos em campanhas eleitorais de uma forma que não afeta o anúncio das plataformas pelos partidos, o que torna esse tipo de financiamento irrelevante para a definição das plataformas de equilíbrio.

 O único fator ligando o financiamento público às campanhas eleitorasis que pode reduzier o viés em favor de grupos específicos é o controle das autoridades eleitorais sobre contribuições privadas ilegais. Porém, tal controle afeta apenas o viés em favor de grupos organizados em *lobby*, de maneira que, do ponto de vista do bem-estar social, o financiamento público de campanhas eleitorais pode se mostrar um gasto desnecessário.

 A principal implicação política do presente estudo é que o voto obrigatório pode indiretamente afetar as plataformas anunciadas e promover uma melhoria do bem-estar social nas sociedades onde está claro que há uma maior participação política nas classes com maior renda do que nas de menor renda. Ressalta-se, entretanto, que se a classe mais rica e organizada tiver menor taxa de participação política, então o voto voluntário seria mais desejável que o compulsório como forma de minimizar o viés do *lobby*.

 A escolha entre um sistema ou outro é muito importante, especialmente em países em desenvolvimento, como o Brasil, onde a renda e o nível de educação são positivamente correlacionados, e onde quanto maior o nível educacional maior a proporção de agentes dispostos a participar do processo eleitoral (Elkins, 2000). Em países como esse, o voto voluntário não promove a escolha da política mais próxima da socialmente ótima, o que pode explicar porque o voto é obrigatório no Brasil e em outros países em desenvolvimento.

 Este trabalho contribui para a discussão sobre se o voto deve ser voluntário ou obrigatório, apresentando um modelo rico o suficiente para incluir ambas as análises de participação eleitoral limitada e financiamento público e privado. Isso pode ser extendido de diversas formas para testar a robustez das suas conclusões. Primeiro, uma versão repetida do jogo pode ser analisada, de maneira a se avaliarem os efeitos de longo prazo do financiamento público e privado, como em Portugal e Bugarin (2008). Além disso, também seguindo Portugal e Bugarin (2008), a motivação política pode ser adicionada às preferências dos partidos de maneira que as plataformas dos partidos possam divergir no equilíbrio. Neste caso, haveria contribuições privadas em equilíbrio e seria possível analisar os efeitos de equilíbrio da desigualdade no longo prazo, por exemplo. Essas extensões são apresentadas como sugestões para pesquisas futuras.

**Bibliography**

Börgers, T. 2004. ‘Costly Voting’. *American Economic Review*, 94: 57-67.

Bugarin, M. 1999. ‘Vote Splitting as Insurance Against Uncertainty’. *Public Choice*, 98: 153-69.

Bugarin, M. 2003. ‘Vote Splitting, Reelection and Electoral Control: Towards a Unified Model’. *Social Choice and Welfare*, 20: 137-54.

Downs, A. 1957. ‘An Economic Theory of Democracy’. New York: Harper and Row.

Elkins, Z. 2000. ‘Quem iria votar? Conhecendo as conseqüências do voto obrigatório no Brasil’. *Opinião Pública, Volume VI*, 109-136.

Ferejohn, J. 1986. ‘Incumbent Performance and Electoral Control’. *Public Choice*, 50: 5-26.

Frey, B. 1971. ‘Adicionado[Why Do High Income People Participate More in Politics?](http://web.ebscohost.com/ehost/viewarticle?data=dGJyMPPp44rp2%2FdV0%2Bnjisfk5Ie46bVItKa2UK6k53rr2%2BGL7qTjgO3p8livpa9MraiuSLaWt1Kwq7hMtpa%2FZaTq8Hns6d978t%2Fthufau0mvq7ZOsKi3UbWc6nns3buI8qPgiqTa4FXj5eY%2B8tflVb%2FEpHnss65ItKm0SbSc5Ifw49%2BMu9zzhOrq45Dy&hid=120)’. *Public Choice*, 11:100-05.

Greene, K. V. and Nikolaev, O. 1999. ‘Voter Participation and the Redistributive State’. *Public Choice*, 98: 213-226.

Grossman, G. e Helpman, E. 1996. ‘Electoral Competition and Special Interest Politics’. *Review of Economic Studies*, 63: 265-286.

Grossman, G. e Helpman, E. 2001. *Special Interest Politics*, Cambridge: MIT Press.

Husted, T. e Kenny, L. 1997. ‘The Effect of the Expansion of the Voting Franchise on the Size of Government’. *The Journal of Political Economy*, 105: 54-82

Jakee, K. e Sun, G. 2006. ‘Is Compulsory Voting More Democratic?’. *Public Choice*, 129: 61-75.

Krasa, S. e Polborn, M. 2009. ‘Is Mandatory Voting Better than Voluntary Voting?’. *Games and Economic Behavior*, 66: 275-291.

Lijphart, A. 1997. “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma’. *American Political Science Review*, 91: 1-14.

Persson, T. e Tabellini, G. 2000. *Political Economics – Explaining Economic Policy*. The MIT Press.

Portugal, A. e Bugarin, M. 2008. ‘Electoral Campaign Financing: the role of public contributions and party ideology’. *Economía, The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 8 (1):143-171.

United Nations Development Programme (UNDP), 2005. *Democracy in Latin America: towards a citizen’s democracy*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

1.  Os autores são gratos a Leslie Elliot Armijo, Mirta Bugarin, Marco Bonomo, Carlos Melo, André Oliveira, Sebastian Nieto Parra e Rodrigo Peñaloza pelos valiosos comentários. Quaisquer erros remanescentes são de inteira responsabilidade dos autores. O conteúdo do trabalho não representa necessariamente o posicionamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal. O apoio financeiro do CNPq é de suma importância. Este trabalho foi finalizado enquanto Mauricio Bugarin estava como *Lemann Visiting Scholar* na Universidade de Illinois. Mauricio Bugarin é grato ao *Lemann Institute for Brazilian Studies* pelo seu apoio e a Jorge Paulo Lemman por sua generosa doação ao instituto. [↑](#footnote-ref-1)
2.  University of Illinois em Urbana-Champaign e Insper Institute, Rua Quatá 300, Vila Olímpia 04546-042, São Paulo-SP, Brazil.e-mail: bugarin@insper.org.br. [↑](#footnote-ref-2)
3.  Tribunal de Contas do Distrito Federal, TCDF, Praça do Buriti - Edifício Presidente Costa e Silva CEP 70075-091 - Brasília - DF, e-mail: adriana@tc.df.gov.br. [↑](#footnote-ref-3)
4. Bem após a concessão desse direito às mulheres em países como a Alemanha (1918), a Suécia (1919) e os Estados Unidos (1920). Sobre o tema ver <http://www.ipas.org.br/resumo.html> e <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>. [↑](#footnote-ref-4)
5. Os resultados obtidos com três classes sociais podem ser trivialmente estendidos para “*n*” classes. [↑](#footnote-ref-5)
6. Essa é a forma mais geral de caracterizar um agente econômico que também tem preocupações políticas. Para obter mais informações sobre o tema, ver Ferejohn (1986), Bugarin (1999) e Bugarin (2003). [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver “Poll Analyses”, Seção “Gallup Poll News Service”, The Gallup Organization, http:/www.gallup.com, 24/09/2001. [↑](#footnote-ref-7)
8. Suponha, por exemplo, que o país enfrenta uma expansão econômica, de forma que a sociedade aprova o presidente pela conduta geral em relação à econonomia, mas esse politico está envolvido em um escândalo sexual, que pode afetar os eleitores de maneiras diferentes. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ver Portugal e Bugarin (2008) para uma discussão sobre as regras de financiamento público praticadas atualmente. [↑](#footnote-ref-9)
10. O efeito exclusive do *lobby* também é discutido em Portugal e Bugarin (2008). [↑](#footnote-ref-10)