

# Barreiras à entrada no mercado político - as Eleições Autárquicas Portuguesas

Ester Gomes da Silva

**Resumo:** A vantagem eleitoral de que beneficia o candidato que esteve no poder e pretende recandidatar-se constitui uma regularidade a que vários estudiosos em matéria política fazem referência. Neste artigo, apresentamos indicadores que apontam para a verificação de um fenómeno desta natureza nas eleições locais Portuguesas, explorando o conceito económico de "barreiras à entrada" como hipótese explicativa do padrão observado.

## 1. Os resultados das Eleições Autárquicas realizadas entre 1976 e 2001

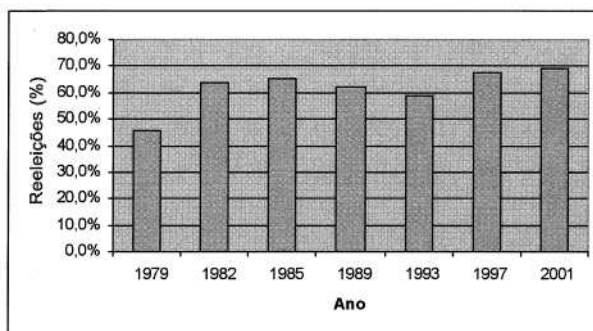
A análise dos resultados das várias Eleições Autárquicas Portuguesas<sup>1</sup> revela, indiscutivelmente, um fenómeno conhecido na literatura económica como *incumbency-bias*. Este fenómeno, que reflecte a tendência sistemática para o favorecimento eleitoral de quem se encontra no poder, em detrimento dos restantes candidatos, é visível no elevadíssimo número de reeleições que geralmente ocorre. Na verdade, em todas as eleições realizadas até ao momento, a percentagem de reeleições foi superior a 50%<sup>2</sup>, representando quase 70% do número total de eleitos em 1997 e em 2001. Esta percentagem, reveladora do sucesso que geralmente acompanha uma intenção de recandidatura, seria mais elevada, se fossem excluídas as situações em que os eleitos resolveram não voltar a candidatar-se. Em 1997, dos 218 autarcas que concorreram novamente ao cargo de presidente da Câmara, apenas 33, ou seja

---

<sup>1</sup> Consideram-se unicamente os resultados das eleições para as Câmaras Municipais, para os 275 municípios existentes em Portugal Continental em 1997.

<sup>2</sup> Com excepção das Eleições de 1979, em que esta percentagem foi de 45,5%.

15%, não concretizaram os seus intentos<sup>3</sup>. Em 2001, não obstante terem-se verificado algumas reviravoltas em municípios de maior visibilidade política<sup>4</sup>, os valores não foram muito diferentes, verificando-se uma taxa de insucesso superior apenas em 3,1 pontos percentuais.



**Gráfico 1:** Percentagem de reeleições em Eleições Autárquicas Portuguesas

Fonte: Eleições Autárquicas, STAPE - Ministério da Administração Interna

A reeleição sucessiva dos representantes políticos locais tem originado a sua perpetuação no poder. Em quatro municípios (Alenquer, Braga, Reguengos de Monsaraz e Vila Nova de Poiares), o presidente da Câmara eleito nas últimas eleições autárquicas é o mesmo de há 26 anos<sup>5</sup>, em nove é o mesmo desde 1979, e em sete desde 1982. Em 112 municípios (40,7%), o autarca em exercício encontra-se no poder pelo menos desde as Eleições Autárquicas de 1993, acumulando três ou mais mandatos consecutivos. Desde a realização das primeiras eleições locais até 1997, na quase totalidade dos municípios<sup>6</sup> verificou-se pelo menos um período de permanência continuada do mesmo governante por três ou mais mandatos consecutivos, mesmo tendo, por vezes, mudado de partido<sup>7</sup>. O elevado número de vezes que um candidato conseguiu reeleger-se, contando com o apoio de outra força política é, por si só, digno de nota: desde 1979 até ao momento conhecem-se pelo menos 43

<sup>3</sup> Em cinco casos, o candidato havia mudado de partido, o que provavelmente teve repercussões negativas nos resultados.

<sup>4</sup> Como Porto, Lisboa ou Coimbra.

<sup>5</sup> Aquando da realização das primeiras Eleições Autárquicas.

<sup>6</sup> Cerca de 88%.

<sup>7</sup> Como em Vale de Cambra, Bragança, Amares, Estremoz, Nelas ou Leiria, entre muitos outros.

situações<sup>8</sup>. Algumas destas mudanças ocorrem após um considerável período de tempo sobre a última passagem do candidato pelo poder, constituindo uma forma do partido na oposição chegar à vitória. Atente-se no caso de Vale de Cambra, onde o vencedor em 1993 e 1997, pelo PSD, foi o presidente eleito em 1982, então com o apoio do CDS, ou os casos de Estremoz e Viana do Alentejo, onde o presidente em 1976 eleito pela FEPU<sup>9</sup> foi novamente eleito em 1989, desta vez com o apoio do Partido Socialista<sup>10</sup>. Existem mesmo dois casos paradigmáticos (Amares e Tábua) onde o mesmo candidato mudou mais do que uma vez de partido político sem com isso perder a preferência dos munícipes<sup>11</sup>. Nestes casos, o apelo pessoal do candidato parece sobrepor-se às preferências ideológicas do eleitorado, ainda que na maior parte das situações, a mudança partidária ocorra dentro da mesma linha política<sup>12</sup>.

## 2. Entraves à concorrência no mercado político

A situação privilegiada de quem se encontra no poder e pretende reeleger-se não é característica exclusiva das eleições locais Portuguesas, constituindo uma regularidade a que vários estudiosos em matéria política fazem referência<sup>13</sup>.

Em termos económicos, a verificação de um fenómeno desta natureza tem sido explicada pela aplicação do conceito de "barreiras à entrada" ao mercado político. Segundo Tullock (1965), a regra da maioria imposta pelo regime democrático pode reflectir-se em economias de escala muito elevadas, por permitir à "empresa" que capta a maior parte dos eleitores colocar fora do mercado os outros concorrentes. Por esta forma, é constituído um monopólio natural, onde um só governo, um só presidente e uma só maioria exercem efectivamente o poder<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> Os casos mais recentes dizem respeito aos municípios de Celorico da Beira, Salvaterra de Magos, Alcanena e Ponte de Lima.

<sup>9</sup> No caso de Estremoz, também eleito em 1979.

<sup>10</sup> Pedrógão Grande e Nelas têm situações semelhantes.

<sup>11</sup> No primeiro caso, o autarca em questão começou por ser eleito pelo Centro Democrático Social (CDS) em 1976, mantendo-se no poder até 1989, contando já com o apoio do Partido Socialista (PS). Voltou mais tarde ao poder, em 1993, candidatando-se desta vez pelo Partido Social Democrata (PSD). No segundo caso, a primeira candidatura ocorreu em 1989 pelo PS, tendo mudado para o PSD em 1993 e mudando novamente para o primeiro partido nas eleições de 1997.

<sup>12</sup> Em quase metade das situações, a mudança fez-se entre o CDS - Centro Democrático Social e o PSD - Partido Social Democrata.

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, King e Gelman (1991) ou Reed e Schansberg (1992).

<sup>14</sup> Tullock referia-se sobretudo à situação dos EUA e ao confronto entre Republicanos e Democratas, mas é possível enquadrar este resultado num contexto multipartidário e em eleições de âmbito territorial mais reduzido.

Alguns autores relacionam as barreiras à entrada possuídas pelos ainda governantes, com a experiência acumulada pelo exercício do poder. Dotados de um maior conhecimento institucional, estes candidatos estariam numa situação privilegiada para gerir os recursos públicos, colocando à disposição dos eleitores os bens e serviços desejados. King e Gelman (1991), Jewell e Breaux (1989) e Baron (1989), são alguns dos que partilham deste entendimento.

A maior parte dos investigadores refere, todavia, um tipo de barreiras com uma conotação menos positiva, relacionadas com o aproveitamento de vantagens no domínio da informação. Numa clara aproximação ao *marketing*, entendem que o consumidor-eleitor prefere, tudo o mais constante, "produtos" que lhe são familiares, beneficiando candidatos mais conhecidos em detrimento de candidatos mais capazes. Uma das explicações para este facto reside na eventual aversão ao risco por parte dos eleitores, que tomam a decisão de voto num contexto de incerteza (Bernhardt e Ingberman, 1985). A consideração do pressuposto de aversão ao risco não é, todavia, indispensável, como demonstram Eichenberger e Serna (1996). Num contexto de informação imperfeita e custosa, os eleitores desconhecem os verdadeiros níveis de utilidade associados às prestações futuras dos candidatos, raciocinando com base em estimativas<sup>15</sup>. Estas estão, naturalmente, sujeitas a erros, que segundo os autores estão aleatoriamente distribuídos em torno do verdadeiro valor de utilidade, com uma dispersão que depende directamente da informação possuída pelo eleitor<sup>16</sup>. A aquisição de informação fidedigna permite reduzir o erro de previsão, mas se a informação em causa for incorrecta ou omissa, poderá registar-se o efeito contrário, aumentando a probabilidade de erro do julgamento individual do eleitor<sup>17</sup>. O que distingue neste caso a posição do ainda governante em relação aos seus opositores é a maior certeza com que

---

<sup>15</sup> Implícita a esta explicação está a consideração de um comportamento racional do eleitor, que pretende escolher o representante político que lhe garante um nível de utilidade futura superior.

<sup>16</sup> Os autores admitem igualmente que a amplitude dos erros individuais depende da complexidade das questões políticas em discussão, bem como do capital humano possuído pelo indivíduo, que determinará a maior ou menor facilidade na assimilação dos conteúdos informativos.

<sup>17</sup> Neste ponto, os autores distanciam-se da visão tradicional de Hirschleifer e Stiglitz, considerando ser impossível determinar o efeito de um aumento da informação na correcção das estimativas formadas. Admitindo a existência de informação incorrecta ou tendenciosa, entendem não ser possível determinar à partida o efeito de mais informação na qualidade do julgamento realizado pelo eleitor.

pode ser antecipado o desempenho futuro. Por já ter estado no poder, a previsão que lhe está associada comporta um erro inferior, garantindo alguma vantagem no confronto com outros candidatos. Se todos se posicionarem na localização do eleitor mediano, por exemplo, o governante ganhará sempre. Na verdade, ele poderá inclusivamente afastar-se do posicionamento mais desejado pelos eleitores e conseguir reeleger-se, devido à menor dispersão das estimativas acerca do seu desempenho futuro, beneficiando de alguma margem de manobra em relação aos restantes candidatos<sup>18</sup>.

### **3. A acumulação de um capital de imagem como obstáculo à renovação política**

A importância do reconhecimento público enquanto barreira à entrada depende directamente da amplitude dos custos de informação, bem como da diversidade de fontes de informação existentes. Se os custos forem pouco significativos e/ou existirem fontes de informação imparcial e gratuita ao dispor do cidadão, a barreira à entrada de que usufrui aquele que está no poder poderá não constituir um verdadeiro obstáculo.

A este respeito, importa saber se os candidatos a um cargo político podem ser encarados como *bens - experiência* ou *bens - pesquisa*, segundo a classificação introduzida por Nelson em 1970<sup>19</sup>, que reflecte basicamente a possibilidade do eleitor conhecer ou não as capacidades do candidato antes do mesmo ter sido eleito. Vários autores entendem mais adequada a classificação na primeira categoria, antecipando vantagens importantes para o candidato que já esteve no poder. Telser (1976) e Ferguson (1976), por exemplo, admitem ser impossível ao eleitor conhecer as qualidades do candidato, nomeadamente a sua honestidade e capacidade de gestão, sem que o mesmo tenha sido eleito. Nestas circunstâncias, é bastante provável que o eleitor fundamente a sua escolha de voto no conhecimento que possui acerca de determinado candidato ou da "marca" (partido) que o apoia. Na verdade, o facto de já ter estado no poder constitui uma fonte de informação pouco onerosa, que sinaliza a prestação futura do ainda governante.

A caracterização dos candidatos como *bens-experiência*, não é, no entanto, unânime. Fremling e Lott (1988), por exemplo, entendem que o problema do último período, desenvolvido na *Teoria dos Jogos*, conduz a que

---

<sup>18</sup> Eichenberger e Serna, *op. cit.*, pp. 146-147.

<sup>19</sup> Nelson, P. (1970), "Information and Consumer Behavior." *Journal of Political Economy*, pp. 311-329.

o investimento na "marca" não seja suficientemente credível para que, através dele, possa antecipar-se o desempenho futuro do governante. Por sua vez, Crain e Goff (1986) e Yen *et ai.* (1990) defendem que a inclusão dos candidatos numa ou noutra categoria depende da dimensão dos custos de informação, os quais tornarão ou não efectiva a barreira à entrada criada pela "marca" do actual governante. Esta hipótese foi testada empiricamente pelos últimos autores, num estudo realizado com base nos resultados de várias eleições realizadas em distritos rurais e urbanos britânicos, entre 1852 e 1880. Para o efeito, Yen *et ai.* consideraram que nos primeiros distritos os custos com informação eram mais elevados, por existir menor contacto inter-pessoal, antecipando que nestes distritos os candidatos seriam *bens-experiência*. O teste foi realizado através da estimação de um modelo *logit* e um modelo *probit*<sup>20</sup>, considerando-se como variável dependente o número de candidatos perdedores (quanto maior, maior a rivalidade da eleição) e como variáveis explicativas *proxies* do reconhecimento do candidato, aferidas pela experiência política, posse de títulos nobiliárquicos ou de um nome de família com tradições políticas. Os resultados mostraram existir uma relação negativa entre a rivalidade das eleições e o capital acumulado em informação por parte do candidato que pretendia reeleger-se, concluindo-se que a inalienabilidade da "marca" dos candidatos constituía um factor determinante na sua eleição. Este factor era mais significativo nos distritos rurais, onde os custos de informação eram potencialmente mais elevados, confirmando-se, assim, a hipótese formulada pelos autores.

No caso das Eleições Autárquicas Portuguesas, os resultados obtidos num estudo anterior<sup>21</sup>, parecem ser concordantes com a hipótese de Yen *et ai.*, determinando uma mais ampla vantagem eleitoral do candidato anteriormente vencedor em municípios com reduzida densidade demográfica<sup>22</sup>.

A dimensão dos custos de informação revela-se de uma importância crítica, para aqueles que sustentam a hipótese de "ignorância racional" dos eleitores<sup>23</sup>. Em seu entender, não existem incentivos suficientemente fortes para que o eleitor vulgar esteja devidamente informado quando toma a sua

---

<sup>20</sup> Os distritos foram estratificados segundo o nível de informação dos eleitores.

<sup>21</sup> *Os Problemas de Informação em Democracia - Estudo Aplicado às Autarquias Locais Portuguesas*, Dissertação de Mestrado em Economia, Faculdade de Economia do Porto.

<sup>22</sup> Considerando-se que os custos de informação são maiores nestes municípios, por existir menor contacto inter-pessoal.

<sup>23</sup> Introduzida por Downs (1957).

decisão de voto. Os benefícios inerentes a uma decisão de voto "correcta" diluem-se no enorme conjunto de votantes que geralmente acorrem a uma eleição: a importância do voto individual é diminuta, não permitindo decidir o resultado em favor de uma qualquer opção política. Por este motivo, os eleitores efectuarão provavelmente um investimento mais apurado em informação quando tomam as suas decisões no mercado vulgar, do que quando decidem em quem votar<sup>25</sup>.

Perante o desconhecimento e desinteresse do eleitorado, aspectos como a simpatia ou o carisma podem sobrepor-se à avaliação rigorosa do desempenho dos candidatos, fazendo com que aqueles cuja imagem é melhor conhecida beneficiem de vantagens importantes no confronto com os demais. A exposição e reconhecimento público de quem está no poder funciona como um obstáculo ao aparecimento de novos líderes, condicionando fortemente a concorrência, mesmo no interior das estruturas partidárias.

A importância do capital de informação como barreira à entrada pode ainda ser ampliada pela manipulação de quem se encontra no poder e pretende proteger-se da concorrência. Crain (1977), admitindo que os actores políticos colocam em primeiro lugar o interesse próprio, analisa por essa forma a produção legislativa relacionada com a fixação de limites máximos ao montante de despesas pré-eleitorais em propaganda. No seu entender, estas medidas favorecem quem está no poder e possui um reconhecimento público importante, em detrimento de candidatos menos conhecidos. A sua aplicação seria mais provável em eleições de âmbito regional ou local, onde facilmente seria encontrado um consenso, pois nestes casos cada governante não concorre com outros governantes, mas com opositores fora do poder. Assim, todos têm vantagens em limitar as possibilidades de vitória dos seus concorrentes mais directos, ainda que à custa de perdas do partido em jurisdições onde não detenha o poder. Outra medida que pode ser enquadrada neste contexto diz respeito à não fixação de limites à acumulação de mandatos, como sucede no poder local Português.

Ao mesmo tempo, o maior reconhecimento ou familiaridade dos candidatos por parte dos eleitores pode reflectir-se na elevação da sua

---

<sup>24</sup> Entendida como a que permite ao eleitor escolher o partido ou candidato que maximiza o valor esperado da sua utilidade futura.

<sup>25</sup> O entendimento de Tullock (1965) revela-se bastante claro ao afirmar: "*It is true that most people's judgement on whether the Republicans or the Democrats will serve them best is less accurate than their judgement on the same question about a car they are thinking of buying.*" (*op. cit.*, p. 462)

capacidade negociar com os grupos de interesses, desequilibrando as contribuições e apoios destes grupos a seu favor (Baron, 1989). Contribuições mais elevadas poderão, na ausência de restrições às despesas com propaganda, financiar esforços publicitários mais agressivos, aumentando o diferencial de visibilidade em relação aos concorrentes directos.

A maior capacidade negociar pode ainda reflectir-se na maior selectividade das contribuições recebidas, oferecendo-se menos contrapartidas em troca de igual montante de donativos. A expectativa de um retorno marginal do *investimento* mais elevado justificaria, entre outras coisas, a constatação de Baron (*op. cit.*, p. 62) segundo a qual grupos de interesses não ideológicos contribuem mais generosamente para governantes do que para os seus opositores.

A (possível) utilização de meios políticos em interesse próprio, associada à negociação privilegiada com os grupos de interesses vem desequilibrar ainda mais as condições eleitorais em favor de candidatos anteriormente vencedores. Conjuntamente, podem mesmo dar origem a um processo de perpetuação no poder, com consequências negativas para o próprio funcionamento das instituições democráticas, relacionadas com a redução da participação política e o incremento do clientelismo<sup>26</sup>.

#### **4. Considerações Finais**

Vários argumentos podem ser avançados para explicar o enviesamento sistemático dos resultados eleitorais em favor de antigos governantes, como sucede com as Eleições Autárquicas Portuguesas. Aqueles que têm na teoria económica o seu fundamento principal, apoiam-se na consideração de "barreiras à entrada", conceito originalmente desenvolvido para caracterizar situações de concorrência imperfeita nos mercados tradicionais.

A verificação de barreiras à participação de novas empresas no mercado pode ser entendida como o resultado do comportamento exemplar da "empresa" instalada, cujos níveis superiores de eficiência têm uma acção dissuasora sobre potenciais concorrentes. No caso do mercado político, poderão ser enquadradas nesta caracterização as vantagens associadas à experiência governativa e ao conhecimento mais profundo dos dossiês. Em algumas situações, porém, a presença de obstáculos desta natureza tem origem em factores com influência perniciosa sobre o bem-estar social. Na maioria

---

<sup>26</sup> Ver reflexão de António Teixeira Fernandes (1993), relativa à perpetuação dos eleitos do poder local português e suas consequências na deterioração do regime democrático.



dos estudos realizados ao nível político, as vantagens de que beneficiam os candidatos que passaram pelo poder são incluídas nesta última categoria. Num contexto de informação imperfeita e custosa, os eleitores podem beneficiar candidatos mais conhecidos, em prejuízo de candidatos mais capazes; a familiaridade pode sobrepor-se a factores mais próximos de uma avaliação fundamentada do eleitor. Neste contexto, o capital de informação acumulado pelos candidatos torna-se um factor determinante para o resultado eleitoral, explicando a perpetuação no poder e justificando, por outro lado, os elevados montantes vulgarmente gastos em campanhas eleitorais na construção do "nome" ou reputação do candidato.

### Referências bibliográficas

- Archer, G. M, J. Migueis e S. C. Costa (1993), *Eleições Autárquicas 1976/93 - Atlas Eleitoral*, Lisboa, Ministério da Administração Interna.
- Baron, D. (1989), "Service-induced Campaign Contributions and the Electoral Equilibrium", *The Quarterly Journal of Economics*, 104, pp. 45-72.
- Bernhardt, M. D. e D. E. Ingberman (1985), "Candidate Reputations and the Incumbency Effect", *Journal of Public Economics*, XXVII, pp. 47-67.
- Crain, W. M. (1977), "On the Structure and Stability of Political Markets", *Journal of Political Economy*, Vol. 85, n° 4, pp. 829-842.
- Crain, W. M. e B. Goff (1986), "Televising Legislatures: An Economic Analysis", *Journal of Law and Economics*, October, pp. 405-421.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Eichenberger, R. e A. Serna (1996), "Random Errors, Dirty Information, and Politics", *Public Choice*, 86, pp. 137-156.
- Fernandes, A. T. (1993), "Poderes Autárquicos e Poderes Difusos", *Sociologia, Série I*, Vol. III, pp. 7-34.
- Ferguson, J. M (1976), "Comment on Political Information", *Journal of Law and Economics*, págs. 341-346.
- Fremling, G. e J. Lott (1988), "Televising Legislatures: Some Thoughts on Whether Politicians Are Search Goods", *Public Choice*, vol. 58, n° 1, pp. 73-78.
- Jewell, M. E. e D. Breaux (1989), "The Effect of Incumbency on State Legislative Elections", *Legislative Studies Quarterly*, 13, pp. 495-514.
- King, G. e A. Gelman (1991), "Systematic Consequences of Incumbency Advantage in U.S. House Elections", *American Journal of Political Science*, 35, pp. 110-138.

- Ministério da Administração Interna (1997), *Eleições para os Órgãos das Autarquias Locais - 1997*, Lisboa.
- Nelson, P. (1970), "Information and Consumer Behavior", *Journal of Political Economy*, pp. 311-329.
- Reed, W. R. e D. E. Schansberg (1992), "The Behaviour of Congressional Tenure over Time: 1953-1991", *Public Choice*, 73, pp. 183-203.
- Silva, E. G. (2001), *Os Problemas de Informação em Democracia — Estudo Aplicado às Autarquias Locais Portuguesas*, Dissertação de Mestrado em Economia, Faculdade de Economia do Porto.
- Telser, L. G. (1976), "Comment on Political Information", *Journal of Law and Economics*, pp. 337-340.
- Tullock, G. (1965), "Entry Barriers in Politics", *American Economic Review*, pp. 458-466.
- Yen, S.T., R. M. Coats e T. R. Dalton (1990), "Brand-name Investment of Candidates and District Homogeneity: An Ordinal Response Model", *Southern Economic Journal*, 58, pp. 988-1001.