

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO**

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS**

**“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”**

**Christiano Forman Villaça**

**Nº. de matrícula: 9615093-9**

**Orientador: Jorge Vianna Monteiro**

**Novembro de 1999**

**“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”**

<b>I - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>4</b>
<b>II - MODELOS DE CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS.....</b>	<b>7</b>
<b>III - ESTUDO DE CASO: A EMENDA DA REELEIÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>IV - CONCLUSÃO .....</b>	<b>27</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>29</b>

## **I - INTRODUÇÃO**

O objetivo deste trabalho é analisar as peculiaridades que envolvem a trajetória das variáveis econômicas face aos ciclos político-econômicos. Sabemos que os fenômenos econômicos são frequentemente cíclicos e, como tais flutuações podem causar dificuldades e incerteza, existe grande interesse em pesquisar suas origens. Seria possível ligar os ciclos econômicos aos ciclos políticos ? Muitos pesquisadores vêm tentando derivar um modelo de ciclos econômicos induzidos por ciclos políticos, pressupondo que os governantes executam suas políticas econômicas visando as condições que vigorarão no próximo pleito. Desta forma, determinados indicadores econômicos flutuariam ao longo do tempo de maneira a atingir picos ou vales de acordo com o calendário eleitoral. Caso tal relação exista, torna-se necessário conhecê-la para ser possível entender a economia em sua totalidade. Além disso a manipulação da economia com fins eleitorais poderia levá-la a pontos distantes de alocações ótimas, sendo o caso mais extremo representando pela possibilidade de uma tendência inflacionária nas democracias, conseqüência de descontroles fiscais em períodos que precedem eleições.

O instrumental teórico dos ciclos político-econômicos, aliado ao conhecimento da Teoria da Escolha Pública, pode ser de grande valia para o entendimento da situação brasileira. Desta forma, após a apresentação de modelos de ciclos político-econômicos, este estudo enfocará o caso brasileiro, especificamente o período de outubro de 1996 a julho de 1997. Este período foi marcado pela dedicação do governo federal à aprovação da emenda constitucional da reeleição, em detrimento da negociação para a aprovação das reformas constitucionais que estavam previstas no cronograma do Plano Real.

A relevância deste tema fica evidente quando observamos a atual situação da economia brasileira. A instabilidade das instituições nacionais exige que adotemos uma abordagem analítica concentrada mais nos processos do que nos resultados da economia. Convencionalmente, no estudo econômico, as instituições são supostas exogenamente determinadas. Entretanto, a facilidade encontrada pelos burocratas e pelo Executivo para mudar as regras do jogo econômico e exercer poder discricionário, eventualmente substituindo o Congresso Nacional como principal formulador de leis, nos obriga a adotar uma postura diferente.

É possível destacar dois aspectos importantes nesta análise: em primeiro lugar, os modelos de ciclos político-econômicos possuem potencial para jogar luz sobre o ambiente institucional brasileiro, o que pode ser comprovado através da comparação das ferramentas teóricas descritas no texto com o estudo de caso realizado. Em segundo

lugar, fica claro que a instabilidade institucional se constitui num dos maiores percalços a serem ultrapassados pela democracia brasileira, tanto pelo ponto de vista da estabilidade econômica quanto pelo da estabilidade sócio-política.

## II - MODELOS DE CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS

Ciclos político-econômicos possuem uma série de implicações. Em primeiro lugar, as condições econômicas devem afetar os resultados das eleições, pois de outra forma os governos não desfrutariam de nenhuma vantagem em manipular as variáveis econômicas. Usualmente supõe-se que níveis elevados de atividade econômica ou baixas taxas de desemprego aumentam a popularidade dos governos. Em segundo lugar, é identificada uma miopia do eleitorado na avaliação do desempenho econômico. Tal premissa é comumente refletida na assunção de que o eleitorado não possui expectativas em relação ao futuro. Finalmente, os políticos são considerados maximizadores de votos, ou seja, manipulam a execução de políticas públicas com o intuito de obter a maior votação possível na eleição seguinte.

É necessário que seja feito um esclarecimento adicional em relação à miopia descrita no parágrafo anterior, pois diferentes interpretações deste conceito podem causar confusão na análise dos modelos. Tanto o eleitor como o governo podem sofrer miopia.

No caso do governo isto implica que os governantes atribuem valor zero ao desempenho macroeconômico após a data do pleito. Alguns modelos postulam que, caso o governante possa vislumbrar algum benefício futuro em atingir seus objetivos de política, como uma reeleição, pode haver aderência às propostas originais. Por outro lado a miopia do eleitor pode aparecer de duas maneiras distintas: retrospectiva e preditiva. Na retrospectiva os eleitores baseiam suas decisões políticas em relação à reeleição de um gabinete no desempenho macroeconômico passado. Na preditiva os eleitores utilizam dados macroeconômicos passados para gerar expectativas em relação ao futuro sob o regime político atual.

Os modelos de ciclos político-econômicos possuem algumas características comuns, a saber: o objetivo dos governos é ganhar eleições, logo pretendem maximizar votos; os eleitores possuem preferências em relação ao comportamento das variáveis econômicas, que são refletidas pela maneira como votam; os governos são capazes de manipular a economia de forma a aumentar suas chances de reeleição.

As premissas acima são passíveis de crítica. Seria de se estranhar que políticos não se importassem com eleições, o que no entanto não significa que seja esta sua única motivação. Além disso os políticos não são os únicos agentes que influenciam as variáveis econômicas. Eles estão sujeitos a restrições impostas pela burocracia, sistemas partidários e mídia, por exemplo. Assim, o grau de controle dos políticos sobre a economia é questionável.



Cabe aqui uma observação em relação à construção deste tipo de modelo. Embora existam diferenças entre o mercado e os processos políticos, dois mecanismos de agregação de preferências dos cidadãos, sua associação pode ser proveitosa para o intuito da análise econômica dos processos políticos. Podemos caracterizar a competição entre políticos e partidos a partir de uma visão contratual, que se assemelha à interpretação da competição monopolística: os partidos e os políticos que se propõem a controlar o aparato governamental, oferecendo através dele políticas públicas, são vistos como participantes de uma competição preliminar na qual são apresentadas propostas e plataformas de fornecimento destas políticas à sociedade, representada pelo eleitorado. A sociedade então, seguindo algum critério, concede um contrato de produção por algum tempo limitado ao partido vencedor, que adquire os direitos de monopólio do uso da máquina governamental.

Podemos dividir então os modelos de ciclos político-eleitorais em quatro subgrupos, de acordo com o comportamento dos eleitores e do governo. Consideramos que o governo formula sua política de maneira estratégica caso altere sua plataforma de maneira a atrair o maior número de eleitores potenciais. Por outro lado, caso o governo adote políticas que estejam ligadas às preferências das suas bases, consideramos esta atitude correspondente. Em relação às preferências populares, podemos assumir que as preferências são fixas para cada eleitor, ou seja, não evoluem. Alternativamente podemos supor que o eleitorado possui preferências variáveis, ou seja, as pessoas mudam de opinião sobre suas políticas preferidas, independentemente desta mudança ter sido causada pela persuasão dos políticos. As combinações destes comportamentos formam os quatro subgrupos, que deveremos analisar individualmente.

Consideremos primeiramente os modelos que postulam governos estratégicos e eleitores com preferências fixas. Tais modelos são aplicáveis a intervenções governamentais que se manifestem com alguma defasagem. Este tipo de política pode ser explorada pelos governantes, pois a distribuição assimétrica de informação proporciona ganhos de curto prazo, sendo as conseqüências negativas de longo prazo ignoradas. Podemos notar que uma premissa importante que permeia esta classe de modelos é que o futuro é integralmente descontado na percepção dos eleitores, ou seja, estes votam com miopia, o que garante que o governo não incorrerá em custos caso incorra em piora nas variáveis econômicas nos períodos subseqüentes à eleições.

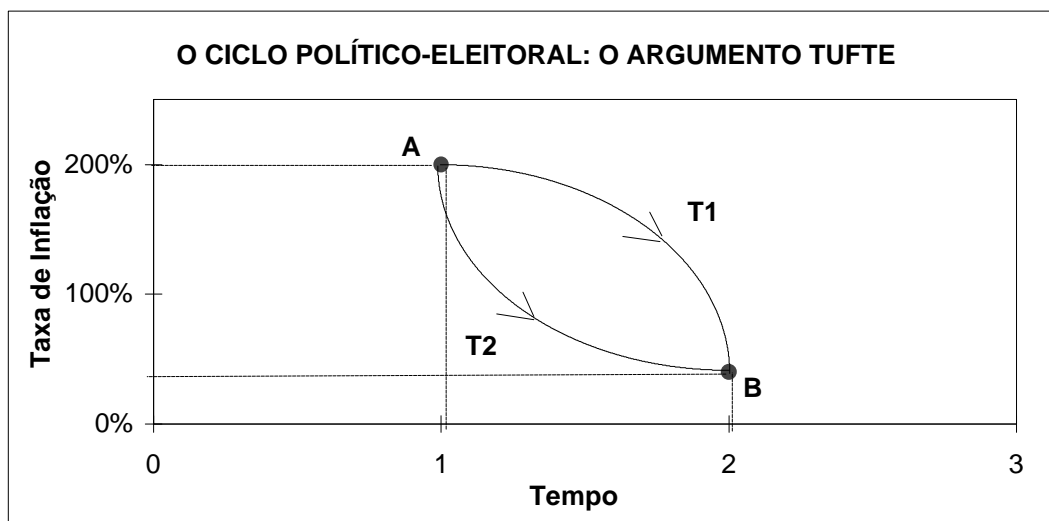
Tratemos agora da classe de modelos que supõem governos correspondentes e eleitores com preferências fixas. No caso anterior, o governo era livre para escolher a configuração das variáveis econômicas que julgasse conveniente num dado momento do tempo. O eleitores possuíam preferências fixas, logo mudanças nos resultados econômicos os faria mudar de escolha em relação aos partidos. Caso as pessoas ajam com tal rigidez, as autoridades políticas não possuem campo suficiente para manobrar irrestritamente. Assim, suas ações estarão restritas pelas preferências daqueles que os suportam. Neste contexto, para que os governantes possam ainda maximizar votos, a estratégia ótima se torna elaborar e implementar um programa baseado nas preferências daqueles que os apóiam.

Tal comportamento programático por parte dos governantes num sistema eleitoral competitivo pode ser racional. É necessário que os partidários de cada plataforma tenham preferências diferentes mas estáveis sobre alternativas de política. Caso os

eleitores consigam encontrar no espectro de partidos alternativas para responder às suas preferências, a hipótese da correspondência se torna mais provável. Os seguidores fomentarão esta estrutura caso não troquem de partido por ocasião da não implementação de uma política desejada, aceitando derrotas no curto prazo em troca da perspectiva de ganhos com a estratégia de longo prazo do partido. As mudanças nas prioridades econômicas que podem surgir frente à mudança de gabinete entre partidos correspondentes pode produzir um ciclo político-econômico. Neste caso, no entanto, as mudanças no ambiente econômico ocorrem após as eleições, e não antes.

A terceira subcategoria é a dos governos estratégicos com eleitores possuindo preferências variantes. As razões para a variabilidade das preferências dos eleitores são diversas - podem ser decorrentes das circunstâncias, da apresentação dos fatos na mídia ou da persuasão do governo. Neste tipo de situação, os políticos procuram vencer eleições manipulando de maneira mais favorável duas variáveis econômicas: renda disponível e taxa de desemprego. Os eleitores por sua vez possuem discernimento suficiente para basear suas opções preponderantemente em taxas de crescimento no lugar de índices absolutos. Assim, a popularidade dos governantes se elevará caso seja atingida uma redução no desemprego e um aceleração no crescimento da renda nos anos eleitorais, residindo aí a fonte dos ciclos. Como os políticos teriam condições de manipular as variáveis macroeconômicas? Duas maneiras básicas são possíveis: tributação e pagamentos de transferências.

Podemos representar este argumento através do diagrama abaixo:



A figura acima, adaptada de Tufte (1978), mostra que pode existir um princípio de diferenciação do atendimento ao interesse público. Suponhamos que no momento 1 a economia apresentasse uma elevada taxa de inflação, por exemplo, 200% e, ao longo do período de um mandato, do momento 1 ao momento 2, o governo eleito levasse a economia do ponto A para o ponto B pela trajetória T1. É claro pela figura que a trajetória preferida pela coletividade seria T2. O governo, no entanto, retarda o movimento na direção da queda da inflação, postergando-o para o momento mais próximo do pleito seguinte, quando os avanços se tornam mais perceptíveis aos olhos do eleitorado.

A última combinação relaciona governos correspondentes aos eleitores com preferências variantes. Estes modelos envolvem o conceito de satisfação, baseados na existência de pelo menos uma de três características principais: a informação é suposta limitada e custosa, as preferências em relação a variações nos resultados de política econômica são parciais e não necessariamente transitivas e o desejo por bens é saciável e

pode refletir níveis subjetivos de aspiração. Pode ser mostrado que tal comportamento pode consistir em otimização de decisões. Neste contexto tanto o governo quanto os eleitores são avessos a crises. O governo não gerencia a economia visando objetivos de longo prazo, mas apenas procurando preservá-la de uma crise. O eleitorado somente se informa sobre o real estado da economia quando o desempenho econômico vive um momento desfavorável. As intervenções governamentais são intermitentes, apenas para efetuar algum ajuste quando a percepção popular passa a ser negativa.

Os modelos apresentados anteriormente tiveram a intenção de introduzir os conceitos básicos dos determinantes de ciclos político-econômicos. É importante ressaltar que sua aplicação pode ser muito mais diversa, abrangendo os campos da política fiscal, política monetária, inflação, estagflação e estoque de capital entre outros.

É importante fixar alguns conceitos após a análise destes modelos:

- nas democracias representativas a situação econômica possui considerável importância no julgamento feito pelos eleitores sobre o governo, o que pode ser visto pela significativa influência das variáveis econômicas na popularidade do Presidente. Quanto melhor for a situação econômica, maior será a popularidade do governante;
- o comportamento do governo depende da economia bem como da política. A suposição básica destes modelos de que o governo persgue objetivos próprios, ou seja, almeja a reeleição maximizando votos, parece mais realística que a proposição de

que o governo está diretamente interessado no estado da economia motivado pela vontade de elevar o bem-estar da população. Entretanto, devemos reconhecer que existem motivações ideológicas contidas na atuação governamental;

- governos fazem parte de uma interação político-econômica, onde vários outros agentes atuam. A incapacidade do governo de ajustar os instrumentos de política econômica com a velocidade que muitas situações requerem pode ser decorrente da força da burocracia pública e de grupos de interesse lutando para defender suas posições.

### **III - ESTUDO DE CASO: A EMENDA DA REELEIÇÃO**

Podemos utilizar o ferramental teórico apresentado anteriormente para entender a situação brasileira. É fundamental observarmos nossa realidade do ponto de vista da interação institucional, pois ela é decisiva para o funcionamento da economia. Especificamente no Brasil a instabilidade das regras que regem o comportamento econômico aliada ao massivo poder discricionário do poder executivo, representado pela emissão de medidas provisórias, cria um ambiente peculiar.

O período a ser estudado se estende de outubro de 1996 a julho de 1997, pois foi nesta época que o governo federal ocupou sua agenda prioritariamente com a aprovação da emenda da reeleição, em detrimento de se dedicar às reformas constitucionais cruciais para a manutenção dos resultados obtidos pelo Plano Real, que reduziu drasticamente o nível de inflação. Devemos enfocar a questão do déficit público, que era reconhecidamente naquele momento o grande inimigo da estabilidade.

O Plano Real, em sua formulação, já diagnosticava o desequilíbrio das contas públicas como causa principal da inflação. Por isso, para que a estabilidade de preços pudesse ser atingida no longo prazo, um ajuste fiscal se constituía em ponto imprescindível. O Plano foi então desenhado para seguir três fases: na primeira seria atingido o equilíbrio fiscal; a economia seria então indexada a um padrão constante de valor, a URV, com o objetivo de garantir a queda da inflação quando fosse adotada a nova moeda; finalmente ocorreria a reforma monetária, com a emissão e adoção do Real como moeda nacional.

Podemos identificar imediatamente, através da observação das contas públicas no período pós-Real, que a situação fiscal se deteriorou profundamente, levando a um questionamento sobre a manutenção dos resultados do Plano sem a concretização de uma de suas premissas básicas. Devemos notar que o equilíbrio das contas sempre esteve intimamente relacionado às reformas constitucionais, principalmente às reformas administrativa, da previdência e tributária. A aprovação de tais reformas no Congresso, no entanto, exigiria do Presidente larga utilização do seu capital político, pois ele não possuía o apoio de uma coalizão majoritária coesa o suficiente para atingir tal objetivo.

Nas palavras de Franco (1993), “o tratamento de choque não funciona quando os fundamentos fiscais não estão corretos. Por outro lado, sabe-se que a correção desses fundamentos, isto é, a solução da nossa crise fiscal, é um processo longo e complexo, que envolve obrigatoriamente iniciativas do Congresso Nacional (...) e, como se sabe, os espaços políticos para o encaminhamento de ações coordenadas neste domínio têm sido muito restritos. Diante disso, firmou-se uma nova modalidade de gradualismo redivivo,



versão 1991-92, baseando-se na idéia de que seria possível atacar os fundamentos de forma gradual, ou seja, efetuar aos bocadinhos a mudança de regime de políticas e instituições que regulam a execução orçamentária e o processo de criação de moeda.”

Diagnosticado o déficit público como grande causa da inflação, o passo seguinte seria efetuar um ajuste fiscal duradouro. Como na fase preliminar de implantação do Real não seria possível atingir tal objetivo, foram utilizados expedientes emergenciais, como a criação de tributos temporários e aumentos de impostos, para obter resultados no curto prazo, preparando terreno para o equilíbrio sustentado das contas públicas, a ser obtido através das reformas constitucionais.

Foram enviadas ao Congresso em 1995 as três propostas de emenda constitucional que pretendiam efetivar a reforma fiscal do Estado: a reforma da Previdência Social em março e as reformas tributária e administrativa em agosto. É importante notar que sempre existiu a preocupação do governo em realizar os ajustes necessários na estrutura fiscal, o que evidencia ainda mais a dicotomia do executivo entre concentrar suas forças nestes ajustes ou na emenda da reeleição.

A trajetória destas reformas não pode ser classificada como bem sucedida: a da Previdência só foi aprovada em julho 1996 em segunda votação, mas seu texto original foi totalmente descaracterizado na Câmara dos Deputados. O governo adotou então a estratégia de restabelecer os pontos originais da proposta para a votação seguinte, no Senado, o que criaria a necessidade de nova votação na Câmara, atrasando ainda mais o

processo. Apenas no segundo semestre de 1997, após a aprovação da emenda da reeleição, é que foram conseguidos avanços significativos em relação à proposta aprovada inicialmente na Câmara. A reforma administrativa também só foi aprovada no final de 1997, tendo sido promulgada em junho de 1998, após quase três anos de apreciação no Congresso. A reforma tributária foi um verdadeiro fracasso, pois não registrou avanço nenhum no mesmo período. Alguns fatos contribuíram para tal desempenho, como por exemplo a implementação sem necessidade de reforma de algumas alterações tributárias de interesse do Executivo, como a isenção do ICMS na exportação de produtos básicos e semi-manufaturados e outras relativas ao imposto de renda. É importante notar, no entanto, que o principal motivo foi a falta de interesse do governo, que concentrou sua preocupação em torno de problemas de curto prazo. A discussão tributária foi postergada para depois do pleito de 1998.

Assim, muito embora fosse conhecida a importância das reformas constitucionais desde a concepção do Plano Real, pois representavam o mecanismo necessário ao atingimento de um ajuste fiscal duradouro, e apesar da grande expectativa gerada, o esforço de reformas constitucionais empreendido pelo governo se revelou fracassado e insuficiente.

Dentro do contexto acima a situação das contas públicas não poderia apresentar um quadro satisfatório. Da metade de 1994 à metade de 1995 ainda houve um período de melhora nos resultados fiscais, fruto principalmente da queda da inflação, aquecimento da atividade econômica e taxa de câmbio em processo de valorização. Este desempenho, no entanto, não mascarava a necessidade de uma ajuste fiscal estrutural, pois a melhora

de se deveu a fatores temporários que cessariam à medida que a queda da inflação e dos juros deixasse de ser tão acentuada.

A partir de junho de 1995 a situação começou a se deteriorar, principalmente pelo grande crescimento das despesas , que o aumento das receitas não conseguiu acompanhar. Em 1996, especificamente, podemos salientar o fato de ter sido um ano de eleições municipais, o que gerou pressões fiscais. Além disso os estados e municípios tiveram à sua disposição linhas de financiamento através do Programa de Apoio à Restruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, que exigiam em troca um ajuste fiscal baseado em garantias muito tênues. Nesse ínterim o governo mandava para o Congresso emendas com efeito de curto prazo, como a instituição da CPMF e a prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal. Com a constatação de que o déficit fiscal terminaria o ano de 1996 acima da previsões foi lançado um pacote de 40 medidas na esfera federal, com o intuito de melhorar as contas públicas via redução dos gastos. É importante notar que neste momento a emenda da reeleição já ocupava lugar central na agenda política do governo. Além disso era necessário obter o apoio dos governadores à emenda, dada sua influência nas bancadas regionais. Notamos então a priorização de medidas de curto prazo em detrimento da necessária negociação com o Congresso para aprovação das reformas, visando resolver a situação no longo prazo.

As medidas de curto prazo tomadas tiveram algum impacto, de forma que o ano de 1997 começou apresentando resultados fiscais razoavelmente satisfatórios, o que não se manteria ao longo do ano mesmo num ambiente de aumento da arrecadação federal. Mesmo antes da crise asiática em outubro, que impactou fortemente as contas públicas

devido ao aumento drástico dos juros, as expectativas mais otimistas já estavam frustradas. Notamos que o governo somente passou a concentrar suas forças nas reformas após a aprovação da emenda da reeleição, ocorrida no primeiro semestre de 1997. A reforma administrativa foi aprovada em novembro e a da Previdência registrou avanço mais significativo no segundo semestre, quando foi iniciada e concluída sua apreciação no Senado. Mesmo assim, talvez pelo governo ter aplicado grande parte de seu capital político na negociação da reeleição, a promulgação das reformas ficou perigosamente adiada para o ano seguinte.

É interessante descrever a verdadeira “operação de guerra” realizada pelo governo para a aprovação da emenda da reeleição. Segundo a revista *Veja* (5/2/1997), “(...) se o governo colocar nas reformas um terço do entusiasmo empenhado na conquista do segundo mandato, prometem-se milagres para a Esplanada dos Ministérios. (...) O projeto de reeleição de FHC foi planejado e executado com uma precisão milimétrica, deputado por deputado, (...) Líderes do governo entraram na campanha. Ministros abandonaram seus afazeres habituais para atacar os indecisos. No fragor da batalha, o Planalto fez concessões marginais disto ou aquilo - cargos, efetivação de funcionários, promessa de aliança política.”

A coordenação da campanha da reeleição ficou a cargo do então presidente da Câmara dos Deputados, Luís Eduardo Magalhães, e do Ministro das Telecomunicações, Sérgio Motta. Ambos se reuniam periodicamente com os aliados para realizar um acompanhamento do número de deputados já convencidos. Foi montado inclusive um banco de dados com informações sobre cada deputado, com o objetivo de identificar as

fraquezas de cada um e utilizá-las na negociação. Tal banco continha informações que contemplavam desde a biografia de cada um e respectivas áreas de interesse a uma lista, que acabou vazando para a imprensa, dos deputados que possuíam débitos junto ao Banco do Brasil. Com a aproximação da votação a investida decisiva do governo foi pressionar os deputados através dos financiadores de suas campanhas. O Presidente se reuniu com grandes empresários e dirigentes de associações comerciais, em busca de apoio para pressionar os deputados.

No dia da primeira votação na Câmara dos Deputados funcionários do governo anotavam quem entrava e saía do Congresso, fazendo a contabilidade do número de votos favoráveis no plenário. O presidente da Câmara só colocou o projeto em votação quando soube que havia quorum e que a quantidade necessária de deputados pró-eleição era suficiente. O resultado foi a aprovação da emenda com um placar expressivo, contando com o apoio inclusive de diversos deputados de fora do bloco governamental.

Tal estratégia posta em prática pelo governo levanta a questão: o fracasso na aprovação das reformas constitucionais, previstas desde o nascimento do Plano Real, se devia à dura resistência do Congresso ou ao pouco empenho empregado pelo governo em aprová-las? Não é fácil responder esta pergunta, mas se recorrermos a fundamentos teóricos talvez possamos vislumbrar alguma explicação.

Caso queiramos nos restringir a uma análise quantitativa, o Plano Real em meados de 1996 apresentava grande sucesso na redução dos índices de inflação; o crescimento

econômico continuava contido, restringindo as possibilidades de melhora nos índices de desemprego; o déficit fiscal se agravava cada vez mais, sinalizando fortemente a necessidade do ajuste fiscal; a situação externa parecia favorável, tendo em vista a quantidade de reservas cambiais; e as taxas de juros se encontravam em níveis elevados, sustentando a âncora cambial. É nosso objetivo, no entanto, agregar a interação institucional nesta análise.

A política de estabilização de preços posta em prática pelo governo causa prejuízos institucionais mais significativos no que tange à separação dos poderes. A concentração do poder de legislar, via emissão de medidas provisórias, nas mãos de burocratas do Executivo, em detrimento do Congresso Nacional, causa neste último importante perda de poder decisório nas escolhas públicas. Tudo se passa como se a legislatura, que deveria ser o palco das decisões sobre as políticas governamentais, fosse pouco cooperativa com a estratégia econômica do governo. Por outro lado a época em questão, marcada pelos processos eleitorais da votação da emenda da reeleição e das eleições municipais, habilita o Presidente a utilizar sua capacidade de legislar de forma quase irrestrita. Tal capacidade é o que mais distancia as políticas públicas de procedimentos constitucionais duradouros. O exercício deste poder discricionário aumenta a probabilidade de execução de políticas desalinhadas da vontade popular.

A conjuntura também é induzida pelo período eleitoral, pois políticas públicas são estabelecidas em função de sua repercussão eleitoral.. Podemos citar as negociações dos débitos estaduais no final de 1996 mencionadas acima como possível mecanismo de

*logrolling*, ou seja, de troca de votos entre esferas governamentais com o intuito de preservar interesses de cada parte.

A emenda da reeleição tem outras implicações institucionais. A incerteza causada pela contínua mudança nas regras do jogo, representada pela capacidade de alteração da Constituição face a interesses específicos, exerce enorme influência nas decisões dos agentes privados, pois estes não conseguem visualizar com clareza o quanto o resultado do jogo é influenciado por esta flexibilidade. Podemos então entender a resistência política às reformas, pois a freqüente mudança das regras constitucionais cria desconfiança em relação à estrutura institucional, colocando em risco os interesses das lideranças políticas. Além disso uma reforma deste tipo, que visa apenas ampliar os ganhos da maioria, será atraente apenas àqueles que estão seguros de permanecer na coalizão majoritária por um longo período de tempo.

O ponto importante a notar é que, neste contexto, a discussão em torno do segundo mandato para o Executivo se transfere do fórum das questões de ordem social para o dia-a-dia das negociações políticas. Para isso é intensificada a provisão de políticas cujos benefícios são concentrados em alguma área restrita, como um reduto eleitoral, enquanto os custos são rateados por todos. Este tipo de alocação é ineficiente pois estas políticas possuem motivações puramente eleitorais, concentrando ganhos nos participantes da coalizão majoritária e dispersando os custos pelo resto da sociedade. Este fenômeno está diretamente relacionado ao poder discricionário do Executivo, representado pela emissão de medidas provisórias.

A apresentação da proposta da reeleição possui uma forma bastante particular. A manutenção estabilidade de preços é vinculada à necessidade de continuidade do governo incumbente, através de um segundo mandato, o que atribui um valor intrínseco ao mesmo na disputa de uma reeleição. Desta forma, as alternativas de proposição de políticas públicas, ou a oposição, é colocada numa situação de desvantagem comparativa. Tal desvantagem deriva do fato da plataforma das potenciais candidaturas alternativas ficar restrita à contraposição de propostas frente às iniciativas em curso.

Dentro do cenário de instabilidade institucional do país, a flexibilidade das regras do jogo econômico faz com que seja pouco perceptível aos olhos dos cidadãos-eleitores os benefícios e custos decorrentes da ação governamental. Este mesmo cenário proporciona ao governo amplo espaço de manobra, traduzido primordialmente pela capacidade de formular e implementar políticas públicas, relegando ao Congresso Nacional papel secundário na legislação. Assim sendo, as decisões da burocracia se transformam em prioridades da sociedade bem como o conjunto de regras que viabilize tais decisões passa a ser a Constituição ótima. Nesta situação, é difícil conceber que a lógica governamental não se utilize deste poder para alargar suas possibilidades políticas, procurando estender sua administração por mais um mandato.

Como interpretar então a condução das reformas constitucionais dentro do racional do governo ? Vemos que a moldura institucional descrita acima, com a intensa e variada intervenção do governo na atividade econômica, ajuda a identificar sua estratégia. As emendas constitucionais perdem ênfase, sendo privilegiados mecanismos operacionais de política econômica como caminho para promover reformas. Nesta rota mais uma vez é



protelada a reorganização institucional, que possa ser percebida pela sociedade como balisadora da atividade econômica. Em suma, é deliberadamente mantida a transitoriedade das regras do jogo. A relação entre a quantidade de medidas provisórias e o número de leis produzidas pelo Congresso é indicativa de tal estratégia. Podemos observar que essa razão atinge a marca de 5:1 no final de 1996.

Concluimos então que, para o governo, a melhor estratégia é manter uma posição ambígua: enquanto vai ampliando seu poder de implementação de políticas e sua ação regulatória na sociedade, via uso de medidas provisórias, continua pleiteando junto ao Congresso a aprovação das reformas constitucionais que se propõem a alterar o quadro institucional no longo prazo. O dilema reside na dicotomia entre as duas atitudes: é necessário o ajuste de longo prazo, e medidas de resultado imediato apenas protelam esta necessidade.

Como poderíamos relacionar o estudo de caso da aprovação da emenda da reeleição com os modelos descritos na primeira parte do trabalho? A análise da situação brasileira indica que, ao postergar as reformas em função de interesses imediatos, o governo brasileiro adotou uma estratégia semelhante à dos governos estratégicos. O eleitorado, por sua vez, enfrentando altos custos de informação em função tanto da estrutura institucional quanto da carência de educação, parece mais suscetível a mudar de opinião, movido primordialmente pela persuasão de políticos e meios de comunicação, assemelhando-se ao eleitorado de preferências variáveis. Desta forma, podemos utilizar a lógica descrita neste modelo para nos situarmos. Estabelecida a obtenção de um segundo mandato como prioridade para o Executivo, e face à possibilidade de obtenção de mais

um termo para a realização do projeto político da situação, podemos supor que a estratégia governamental de concentrar seus esforços na aprovação da emenda da reeleição poderia ter como pano de fundo a perspectiva de, conseguindo tal aprovação, atacar então as reformas constitucionais no ano seguinte, conseguindo melhora no desempenho econômico que fosse visível para o pleito subsequente, um ano e meio depois. Esta estratégia provou ser bem sucedida em termos eleitorais, mas teve sérias conseqüências econômicas, pois as reformas continuaram como um grande desafio para o segundo mandato.

#### IV - CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi apresentar modelos econômicos que tentassem descrever o comportamento dos ciclos político-econômicos, procurando posteriormente relacionar o estudo de caso da emenda da reeleição com a teoria.

A primeira conclusão que inferimos é a utilidade de tais modelos na explicação de fenômenos econômicos. Existe ainda grande quantidade de trabalho a ser realizada no sentido de conferir maior rigor econômico e econométrico a estes modelos, pois muitos deles são muitas vezes fruto de observações, mas a trilha aberta nos permite prever sua qualidade explicativa.

Em segundo lugar, foi possível ligar um dos modelos expostos à realidade brasileira, expressa pelo estudo do comportamento do governo no período do encaminhamento à Câmara dos Deputados da emenda constitucional da reeleição. Sabemos que a política não é uma ciência exata, pois sua matéria-prima são seres humanos, mas a observação sistemática do comportamento dos políticos e dos agentes econômicos pode nos levar a algumas observações gerais. No nosso caso pudemos enxergar com bastante clareza a submissão de um dos itens mais importantes da agenda do governo, e variável econômica fundamental para a manutenção da estabilidade de preços, a reforma constitucional, à

influência de ciclos políticos, especificamente as negociações para a emenda da reeleição e posteriormente a campanha para o segundo mandato. Esta conclusão é crucial para o entendimento da realidade brasileira atual bem como para a proposição de alternativas para nossa economia.

Adicionalmente foi possível inferir o papel das instituições no processo econômico. A situação atual, com a massiva emissão de medidas provisórias mascarando o caráter legislador do Congresso Nacional, além de conferir grandes poderes ao Executivo e à burocracia federal, contribui para a instabilidade das instituições democráticas e prejudica a real reforma institucional que é necessária para que o país encontre o caminho do crescimento e estabilidade no longo prazo.

Finalmente, foi de extrema relevância a constatação de que é necessário que a sociedade reveja sua maneira de controlar seus governantes, pois podemos observar que estes agem motivados por interesses egoístas como qualquer agente privado, o que coloca em discussão toda a visão do Estado benevolente .

## **BIBLIOGRAFIA**

**ALESINA**, Alberto & **ROUBINI**, Nouriel “Political Cycles in OECD Economies”. National Bureau of Economic Research working paper no. 3478 - <http://www.nber.org>

**ALT**, James & **CHRYSTAL**, K.Alec “Political Economics”. University of California Press, 1983.

**BUCHANAN**, James & **TULLOCK**, Gordon. “The Calculus of Consent”. University of Michigan Press, 1965.

**FRANCO**, Gustavo “Alternativas de Estabilização: gradualismo, dolarização e populismo”. Revista de Economia Política, v.13, n.2, p.28-45, abr/jun 1993.

**GROSSMANN**, Simone “Desempenho das Contas Públicas no Real: Uma Análise da Política Fiscal no Período 1993-1997”. Dissertação de Mestrado, 1998.

**MONTEIRO**, Jorge Vianna “Economia do Setor Público”. PNPE/IPEA, 1987.

\_\_\_\_\_. “Economia & Política - Instituições de estabilização econômica no Brasil”. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

**STREB**, Jorge M. “Political Budget Cycles, Elections and Term Limits” . Universidad del CEMA working paper - Asociación Argentina de Economía Política <http://www.aaep.org.ar>

**TUFTE**, E. “Political Control of the Economy”. Princeton University Press, 1978.

**WILLETT**, Thomas (ed.) “Political Business Cycles - The Political Economy of Money, Inflation and Unemployment”. Duke University Press, 1988.

**A Fase Mais Difícil Começa Aqui** - Revista Veja - 05/02/97