

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A ECONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Mônica Ribeiro Cardoso
No. de matrícula 9815705

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Dezembro de 2000

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A ECONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

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

Mônica Ribeiro Cardoso
No. de matrícula 9815705

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Dezembro de 2000

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

SUMÁRIO

Capítulos

I	Introdução.....	04
II	Uma noção de política.....	08
2.1	A natureza dos partidos políticos.....	08
2.2	O jogo da política econômica.....	09
2.2.1	As regras do jogo.....	15
2.3	Algumas peculiaridades das escolhas coletivas.....	17
III	Elementos da Teoria Econômica dos partidos políticos.....	19
IV	A Economia dos partidos políticos no Brasil.....	25
4.1	A Constituição brasileira.....	25
4.1.1	Definição.....	25
4.1.2	Fundamentos.....	26
4.1.3	Objetivos.....	27
4.1.4	Dos partidos políticos.....	27
4.1.5	Organização.....	28
4.1.6	Da Ordem Econômica e Financeira.....	31
4.2	Uma Análise Histórica da Economia e a Participação dos Partidos Políticos.....	32
4.3	A política brasileira e o comportamento dos partidos políticos.....	35
V	Conclusão.....	40
	Bibliografia.....	43

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

O objetivo desta monografia é o estudo do papel desempenhado pelo partido político no jogo de política econômica.

Essa preocupação está intimamente relacionada à questão de como os cidadãos-eleitores se interligam aos seus representantes eleitos (os políticos ou legisladores). O Quadro abaixo sintetiza quatro critérios de decisão que o cidadão pode utilizar nesse relacionamento.

	<i>Base da Escolha</i>	
<i>Escolha</i>	<i>Posições Quanto às Políticas</i>	<i>Efeitos das Políticas</i>
<i>Partidos Políticos</i>	I. Posição do Partido	III. Desempenho do Partido
<i>Políticos</i>	II. Posição do Político	IV. Desempenho do Político

As posições dos partidos referem-se às opiniões quanto à utilização de instrumentos específicos na política econômica, como proposto, sob consideração, ou já em implementação. Tais posições surgem como uma decorrência da potencial avaliação quanto à repercussão das conseqüências dessa política. Já os efeitos das políticas dizem respeito às condições que os cidadãos-eleitores percebem como tendo sido criadas pela maior ou menor intervenção governamental. Aqui o foco é nos resultados efetivos da política, seus efeitos.

No Quadro, os dois primeiros critérios (I & II) são prospectivos; os dois outros (III & IV) são retrospectivos. O critério I nos diz que o eleitor primeiro busca um partido favorito, na base de suas posições ou plataformas e, então, seleciona, no partido o candidato ou político que mais atende às suas demandas. No critério II o eleitor escolhe dentre os políticos ou candidatos, comparando suas posições quanto aos temas de política econômica. O critério de desempenho partidário III estabelece que o eleitor primeiro decide se o partido no poder merece seu apoio ou merece ser renegado pelos efeitos que produz, e só então ele selecionará o nome do partido favorito. No critério IV o eleitor se questiona se o legislador merece ser apoiado ou punido por sua relação com as várias conseqüências boas ou más que decorrem da política econômica em vigor.

No modelo de governo representativo, os partidos políticos têm grande influência na formação de uma política econômica, especialmente em decorrência da

conexão eleitoral mostrada no Quadro acima, uma vez que, são eles que formam candidatos que mais tarde virão a ser eleitos e terão papel fundamental no cumprimento das regras. O que ocorre é que a ação de grupos de interesses que atuam em busca de benefícios próprios ou privilégios faz com que haja uma perda de confiança no sistema político e de eficiência na política econômica, além de causar o enfraquecimento dos partidos políticos.

O principal papel do governo, no que diz respeito à economia, *deveria* ser a maximização do bem-estar da sociedade como um todo, já que o mesmo é o agente que promove redistribuições de renda. Mas essa função tem sua importância reduzida quando o interesse pessoal ou de um determinado grupo com a intenção de promover objetivos privados é tido como fator primordial do governo. Muitas vezes a sociedade tem um ganho de bem-estar não porque o agente privado o faz conscientemente, mas sim porque esse é um meio que ele utiliza para a maximização de seus benefícios ou sua utilidade, ou seja, eles agem racionalmente, em detrimento de seus interesses próprios e só assim a sociedade consegue ter uma melhoria em sua posição econômica. Em uma outra circunstância, são as regras do jogo (ou as instituições políticas) que promovem indução a que essa racionalidade se manifeste por um comportamento de maior cooperação coletiva ou social.

Segundo E. R. A. Seligman (1926), mesmo que todos os cidadãos numa democracia deixem de lado seus próprios interesses especiais quando pensam politicamente, de modo que as decisões a que se chega visem verdadeiramente à maximização do bem-estar social (presumindo que este processo possa ser definido), não há razão para supor *a priori* que a coalizão que controla a máquina governamental sempre execute as políticas que os cidadãos escolhem.

O que determina como pode se esperar que o governo se comporte em cada sociedade é a sua estrutura política, tendo em vista que a única maneira pela qual as várias formas de governo se diferenciam é que cada uma maximiza o bem-estar de uma parcela diferente da sociedade. Porém este problema é o mesmo em todo tipo de sociedade.

CAPÍTULO II – UMA NOÇÃO DE POLÍTICA

2.1 A Natureza dos Partidos Políticos

Um partido político é um grupo de indivíduos que tem certos fins em comum e cooperam para atingi-los, buscando controlar o aparato legal, físico e institucional que o governo utiliza para cumprir seu papel especializado na divisão do trabalho, através da redistribuição de renda, por meios legais, como de eleições devidamente constituídas ou influência legítima.

Sendo assim, qualquer indivíduo que participe do processo político, por meio de seu voto ou por contribuições de campanha, pode ser visto como um membro de um partido. Desse modo, o grupo que forma livremente determinado partido político e age em conjunto, tendo todos a mesma meta, na tentativa de que alguns de seus membros sejam eleitos, pode discordar entre si sobre as políticas que devam ser adotadas pelos eleitos.

Em primeiro lugar no rol das metas a serem atingidas por todos os partidos está a vitória nas eleições, de modo que todas as informações que eles publicam estão

direcionadas para este objetivo. Contudo, a maioria das manifestações de todos os partidos são ou ataque à oposição ou defesa de si mesmos.

2.2 O Jogo da Política Econômica

Na virada dos anos 70 para os anos 80, a macroeconomia passou a tratar a política econômica em um contexto institucionalmente mais rico {J.V.Monteiro, 2000}. A partir de então, a política econômica identifica-se com o resultado de um jogo de estratégias, em que os participantes agem levando em consideração regras previamente estabelecidas, algumas das quais podendo sofrer modificações no decorrer do jogo. A política econômica refletira em sua configuração e intensidade não apenas as motivações originais desses participantes, como também as induções a que eles estão sujeitos nesse ambiente institucional, e as correspondentes estratégias ou comportamentos que revelam ao longo desse jogo. O conjunto dessas regras é que determina o grau de interdependência desses participantes.

No caso brasileiro, por exemplo, a política econômica é resultante de um sistema decisório tricameral que envolve o Presidente da República, os 513 membros da Câmara dos Deputados e os 81 membros do Senado Federal.

Segundo J.V.Monteiro (1987, p.23), podem-se reconhecer seis classes de participantes na escolha pública:

1) Os Políticos

Atuam nas escolhas majoritárias da legislatura podendo também decidir quanto à mudança nas regras constitucionais. Têm sua racionalidade definida pelo critério de maximização do número de votos. Podem também ser reconhecidos em grupos formalmente organizados - os partidos políticos - definidos por uma ideologia homogênea.

As regras de decisão na legislatura de $|N|$ representantes eleitos são derivadas da regra de maioria. No caso unidimensional, há a dominância do eleitor mediano (Teorema de Black) e a escolha de estratégias leva em consideração os impactos distributivos da decisão coletiva nos respectivos redutos eleitorais.

A estratégia dominante não necessariamente é uma estratégia de eficiência, ou seja, que atenda ao critério de máximo benefício líquido total.

2) Os Burocratas

Uma burocracia - no sentido atribuído pela moderna teoria econômica - é uma organização sem fins lucrativos que atua em uma relação de monopólio bilateral com a legislatura patrocinadora. Seus membros - os burocratas - têm sua racionalidade definida pela maximização de poder discricionário na alocação de recursos

orçamentários. Ou, alternativamente, são movidos pela obtenção de influência, poder, prestígio, e chances de ascensão hierárquica - todas essas variáveis se apresentando como positiva e fortemente correlacionadas com o tamanho do orçamento sobre o qual exercem controle.

Os burocratas competem entre si por um volume finito de recursos orçamentários que eles conseguem viabilizar em um jogo legislativo, em que atuam como *agentes*, tendo os políticos e partidos políticos como *patrocinadores*. As estratégias a eles disponíveis nessa interação com o seu patrocinador decorrem essencialmente de sua informação privilegiada de que dispõem quanto à atividade da burocracia

3) O Presidente da República

Autoridade maior do poder executivo e sob a qual opera a burocracia governamental, o Presidente da República tem o poder de condicionar ex ante o processo decisório da legislatura através de seu peculiar poder de *first mover* (*poder de propor*). Dispõe ainda de um peculiar direito de propriedade no processo legislativo, o uso do veto executivo. Embora o poder de veto seja intrinsecamente exercido ex post, ele exerce um condicionamento potencial sobre o conjunto de decisões dos demais políticos, partidos políticos, e da legislatura como um todo.

No presidencialismo brasileiro, no entanto, a esse elenco de instrumentos de participação institucional, o Presidente da República pode ainda competir com a legislatura na feitura das leis, com o recurso constitucional da emissão de medidas provisórias {J.V.Monteiro, 2000}.

4) Os Juízes

Atuam na revisão das decisões da legislatura e da burocracia. Por não terem vínculo partidário e ocuparem cargo vitalício, participam do jogo com motivação essencialmente ideológica. O Judiciário desempenha um relevante papel na durabilidade intertemporal das escolhas públicas estabelecidas pelos políticos e partidos políticos, na extensão em que a motivação desses juízes concorre para desestimular revisões em $(t+1)$ de acordos e políticas públicas estabelecidas por maiorias legislativas em t .

5) Os Grupos de Interesses Especiais

São identificados nas ações dos cidadãos no processo político, por exclusão ao exercício do direito de voto individual. Seus membros acabam tendo voz ativa no processo político, não obstante suas estratégias se traduzirem pelo volume de gastos realizados no mercado e no processo político, na tentativa de evitar perdas ou obter ganhos decorrentes das políticas econômicas. Tal é o mecanismo do *rent seeking*.

O recurso ao partido político para a obtenção de ganhos ou na redução de perdas decorrentes dessa atuação é mais “barato” para o cidadão, de vez que os custos de transação são menores, comparativamente à opção do *rent seeking*.

Percebe-se, pois, uma outra qualificação à participação dos partidos políticos no jogo de política econômica: além de o partido político definir uma jurisdição ideológica para os representantes eleitos, ele é o conduto de menor custo de que dispõe o cidadão-eleitor para ver refletidas as suas preferências no processo de escolhas governamentais.

O grupo de interesses tem, no entanto, potenciais efeitos. Algumas conseqüências de sua atuação sobre o bem estar social:

- Reduz a eficiência e a renda agregada da sociedade, tornando a vida política mais fragmentada. É mesmo provável que um grupo de interesses acabe se apresentando articulado com uma efetiva coalizão política distinta do partido político. No caso brasileiro recente, veja-se o exemplo das chamadas "bancadas temáticas", tal como a "bancada ruralista" no Congresso nacional.

- Reduz as chances de crescimento econômico. Por defender temas e atendimentos preferenciais, a atuação desses grupos pode bloquear inovações e mudanças institucionais, preferindo a manutenção do *status quo* econômico e social. A

literatura sobre a atuação do movimento sindical em muitas economias mostra a extensão dessa *esclerose institucional* {Olson}.

- Aumenta a complexidade da regulação econômica. Com o variedade de atendimentos preferenciais que se definem em torno de produtos, atividades e setores econômicos, regiões, profissões, e áreas substantivas de políticas públicas, o processo político acaba refletindo um alto grau de especialização.

O que ocorre é que a ação de tais grupos de interesses em prol de benefícios próprios ou privilégios a uma minoria faz com que haja perda de confiança no sistema político e enfraquecimento dos partidos políticos.

6) Os Cidadãos

Atuam no jogo no papel de eleitores da representação legislativa e do Presidente da República e, como tal, apresentam vinculação com os partidos políticos. Sua participação se dá pelo uso do voto, por ocasião de eleições, referendos, e plebiscitos. Têm como motivação minimizar a coerção que subjetivamente percebem nas decisões propostas ou implementadas na articulação dos demais participantes das escolhas públicas.

O eleitor faz uma avaliação retrospectiva quando ele vota ou julga algum aspecto de desempenho de seu representante, tal como o voto dado em uma proposta apresentada no Congresso Nacional.

Complementando as diferentes motivações que regem as escolhas de estratégia de cada uma das classes de agentes de decisão não podemos deixar de considerar as regras do jogo segundo as quais eles irão atuar. Regras estas que podem acabar por induzir os participantes do jogo a agir cooperativamente.

2.2.1 As Regras do Jogo

Juntamente com os participantes, as regras - expressas pela Constituição, pelas leis eleitoral e partidária, e pelos regimentos internos das duas casas legislativas - são de importância fundamental no jogo da política econômica. A durabilidade das regras constitucionais é traduzida pela maior ou menor facilidade de serem modificadas, modificações essas que podem ocorrer por emenda, interpretação do Judiciário ou pelo próprio processo de implementação das mesmas. Esta última forma de modificação se dá com menor frequência.

Segundo a tipologia Ostrom, essas regras decompõem-se em:

a) regras de posição, que especificam a distribuição de papéis a serem desempenhados no jogo e o número de participantes em cada papel ou posição;

b) regras de delimitação, que estabelecem os requisitos para o desempenho desses papéis (ou ocupação de posições), bem como as possibilidades de posições serem trocadas;

c) regras de amplitude, que especificam os resultados (ganhos e perdas), suas induções e riscos;

d) regras de autoridade, que especificam o conjunto de ações próprias de cada papel ou posição;

e) regras de informação, que definem os canais de comunicação entre os participantes, bem como especificam conteúdos e formas dessa comunicação;

f) regras de alocação de resultados, isto é, como os ganhos e perdas são atribuídos aos participantes.

As regras têm como principal função manter o equilíbrio e a legalidade do jogo da política econômica. Além disso, elas promovem a coordenação das escolhas públicas, de modo a satisfazer as preferências de uma parcela expressiva da sociedade.

A ausência de instituições representativas bem definidas e firmes não permite que se confie de forma clara e duradoura na autoridade exercida pelo governo. Essas instituições definem principalmente os limites de atuação do governo, estabelecendo o nível de coerção que será refletido políticas públicas, e que a sociedade aceitará como sendo um nível próprio.

Percebe-se, então, que independente dos resultados obtidos no jogo, as regras são o componente de fundamental importância para o bom funcionamento da política econômica. Não garantindo, entretanto, que o resultados final seja positivo.

2.3 Algumas Peculiaridades do Jogo de Política Econômica

1) Nessa escolha coletiva, não se tem a certeza de que a escolha (decisão) individual será aceita por uma maioria de participantes e, portanto, será vencedora. No mercado - regido basicamente por decisões individuais - não ocorrem incertezas deste tipo;

2) É muito importante nesse jogo saber como atuam as regras de decisão, já que estas fazem às vezes de instituições políticas. Em qualquer etapa do jogo está subjacente um conjunto de regras de decisão;

3) No mundo real, a regra da maioria desempenha um papel muito relevante. Por isso, este tipo de regra é generalizadamente considerada ao longo de todo o jogo.

4) A coerção do resultado final do jogo - a política econômica - desaparece se adotarmos a regra da unanimidade (todo participante do jogo tem poder de veto), porém pode-se chegar a um impasse. Sendo assim esta regra não é observada com muita frequência no processo de escolhas públicas;

5) Custos da decisão coletiva:

- Custo externo (ou de exclusão): custo típico a que está sujeito qualquer indivíduo no processo de decisão coletiva, caso integre a coalizão minoritária;

- Custo de negociação (ou de inclusão): custo em que se incorre na decisão coletiva para ter os demais participantes da escolha pública integrando sua coalizão vencedora. Quanto maior for a maioria necessária para sancionar um resultado final, maior será este custo.

6) Podem ocorrer desequilíbrios tanto na escolha coletiva como na escolha individual, todavia a forma para se resolver a insatisfação de conviver com uma decisão com a qual não se concorda é empreender negociações com outros membros do grupo, na tentativa de que eles mudem de opinião.

CAPÍTULO III – ELEMENTOS DA TEORIA ECONÔMICA DO PARTIDO POLÍTICO

O modelo de Downs mostra um sistema político democrático no qual os partidos políticos têm uma participação mais explícita na formação das políticas públicas. Segundo Downs, o político manifesta um comportamento de busca de fatores que o engrandeçam diante da sociedade, tais como:

- A busca de renda, prestígio e poder;
- Conduta de agente otimizador, fazendo sempre escolhas racionais;
- Escolhas guiadas pelo potencial de votos ou que originem aumento de suas chances eleitorais;
- Agente formulador de políticas para obtenção de controle do comando da máquina governamental.

O modelo de Rubin exemplifica a troca de interesses entre partidos e eleitores, onde o partido oferece benefícios sob forma de subsídios, em troca do voto de um grupo de interesses. Porém, para que haja uma boa interação entre partidos e eleitores se faz necessário haver confiança entre ambos, onde o eleitor se compromete a não votar em outro candidato e o político a não mudar sua proposta de política após a eleição.

Os modelos, Downs e Rubin, mostram que o passado imediato do governo é o que de fato importa no conjunto de informações do eleitor.

Os políticos determinam suas intervenções de acordo com o interesse eleitoral, como, por exemplo, políticas monetária e fiscal menos rígidas ou restritivas no período pré-eleitoral e que podem resultar na maior geração de empregos e no aumento da renda, o que não garante, porém, que tais políticas não voltem a ser como eram antes, com o término das eleições.

O modelo de Alesina analisa de forma mais complexa a relação entre partidos políticos e eleitores, especificando que além do cenário de flutuação econômica há também um conteúdo ideológico na decisão eleitoral. Essa decisão é associada à credibilidade dos partidos políticos perante os agentes privados-eleitores. O eleitor deve poder confiar naqueles - político individual e partido político - a quem direciona o seu voto. Acreditar nas intenções e propostas anunciadas pelos partidos políticos, ou seja, ter a certeza de que após uma vitória eleitoral de seu representante este irá manter sua

ideologia e promessa de política e, pelo menos, tentar realizar o que tinha como proposta de governo. Fundamentalmente, as instituições políticas são agora caracterizadas por:

a) diferenciação ideológica dos políticos e partidos políticos. Supõe-se a existência de dois partidos políticos, cada qual identificado com um ideal de política econômica: para fixar essa diferenciação, considere-se um partido de direita, e outro de esquerda. Por simplificação didática, esses partidos personificam de forma alternativa o “governo”, o “policy maker” ou a “autoridade monetária”. A direita tem a pura ideologia antiinflacionária, enquanto a esquerda embora dê algum peso ao combate à inflação, inclui com destaque em seu programa econômico a promoção do crescimento econômico;

b) pela realização periódica de eleições, em que se renova, ou não, a composição da coalizão majoritária. A partir do ano t , e a cada N períodos, realiza-se uma eleição; e

c) pela formação de expectativas racionais, por parte dos cidadãos-eleitores. Também por simplificação didática, esses cidadãos-eleitores são a personificação dos agentes econômicos privados.

A perda da credibilidade ou confiança muitas vezes se dá devido à atuação de grupos de interesses especiais.

Segundo Barro & Gordon, ao começo dos anos 80, tornava-se evidente que o fenômeno da credibilidade seria inseparável do contexto institucional, de modo que também por essa ocasião, era irrecusável a necessidade de se trazer para dentro da modelagem econômica variáveis institucionais – de modo a definir minimamente o comportamento do governo representativo – tais como a ocorrência de eleições e a diferenciação e competição partidária.

Para que os partidos alcancem a credibilidade é necessário que eles tenham algumas características:

- Agregar as preferências de seus membros e colaboradores potenciais, formando uma plataforma consistente;
- Capacidade de monitorar as ações de seus membros, observando se estes estão agindo conforme acordos ou comprometerimentos pré-estabelecidos;
- Força para incentivar seus membros, como indicação de sua candidatura e ajuda para se elegerem, dando suporte técnico e financeiro;

- Força para punir seus representantes;
- Possuir perspectivas de futuro, o que inibe ações presentes que possam abalar o sucesso futuro do partido.

Os partidos políticos têm como principal e único objetivo a eleição de seus candidatos com o mínimo de custos e o máximo de ganhos. Os partidos tentam minimizar a função de perdas tanto no período pré-eleitoral como após as eleições. Além disso, eles utilizam determinadas estratégias para conseguir vantagem sobre os concorrentes. Dada a credibilidade dos partidos políticos perante os eleitores, pode-se analisar seu comportamento em termos de sua função de sua utilidade. Os partidos buscam a otimização de suas utilidades, levando em conta as preferências dos eleitores, e para isso, adotam estratégias de política econômica.

Dada a maior capacidade na atuação das políticas extremistas, os partidos que adotarem plataformas centristas se tornarão menos satisfatórios, fazendo com que as chances de vitória eleitoral recaiam nas políticas polarizadas.

Os eleitores das políticas centristas são prejudicados pela forte atuação das políticas extremistas, situação que se agrava com a deslealdade partidária do eleitor mediano ao trocar de preferências pelos partidos.

Os partidos políticos tendem a adotar políticas polarizadas com o intuito de agradar eleitores extremistas, que são mais fiéis. Porém, estes partidos também precisam dos votos dos eleitores não extremistas. Para resolverem esse dilema – agradar eleitores extremistas e não extremistas – os partidos utilizam-se da oferta de benefícios, oferta esta que se estende a todos os tipos de eleitores.

O papel dos partidos políticos perante a sociedade é muito complexo, pois reflete a relação entre estes e os cidadãos, o que implica em um comprometimento organizacional destas instituições.

Uma boa política econômica é aquela que resulta de uma concordância de opiniões que se estabelece com as escolhas dos cidadãos.

CAPÍTULO IV – A ECONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

4.1- A Constituição Brasileira

4.1.1 Definição

A Constituição brasileira, contrato social que coordena diversos agentes de escolhas públicas, é a comprovação da importância das regras necessárias para o bom funcionamento do jogo da política econômica.

A Constituição possui com aspecto central algumas regras, que podem vir à sofrer revisões ou emendas, tendo em vista que reger uma nação é um trabalho muito complexo. As alterações na Constituição podem ser estimuladas por problemas de linguagem, devido à necessidade de manter a unidade do texto constitucional, ou por autoridade governamental, por ela criada, bem como as instituições e práticas daí decorrentes.

É muito importante e necessário que a Constituição não seja vista apenas como uma fonte de direitos, mas também, e principalmente, como protetora desses direitos.

No âmbito econômico, a Constituição transcende a noção estrita da lei, abrangendo as regras constitutivas do processo político, cuja durabilidade está condicionada as expectativas dos agentes econômicos, ou seja, a própria política econômica. As prioridades econômicas podem levar à tentativa de alteração constitucional.

Um sistema constitucional bem estruturado dificulta a demanda por parte de grupos de interesses de políticas públicas, pois, a decisão da legislatura possuindo autonomia filtra estas demandas. Na política econômica brasileira atual observa-se um certo desequilíbrio neste sistema constitucional devido a um excesso de emissão de medidas provisórias, o que gera um forte controle da agenda exercido pela burocracia sobre o transcorrer do jogo e, portanto, de seu resultado final.

4.1.2 Fundamentos

Segundo a Constituição, a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- a soberania;
- a cidadania;

- a dignidade da pessoa humana;
- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- o pluralismo político.

4.1.3 Objetivos

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- construir uma sociedade livre justa e solidária;
- garantir o desenvolvimento nacional;
- reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- promover o bem de todos, sem preconceito e quaisquer formas de discriminação.

A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando a formação de uma comunidade latino-americana de nações (Mercosul).

4.1.4 Dos Partidos Políticos

Segundo a Constituição, é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

- caráter nacional;

- proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

- prestação de contas à Justiça Eleitoral;

- funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

4.1.5 Organização dos Poderes

- a) O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Cada legislatura terá duração de quatro anos.

A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle interno de cada Poder.

b) O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Compete, dentre outras, privativamente ao Presidente da República:

- nomear e exonerar os Ministros de Estado;
- iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na Constituição;
- sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- vetar projetos de lei, total ou parcialmente.

Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

- expedir instruções pra a execução de leis, decretos e regulamentos;
- apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;
- praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

c) Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. São órgãos do Poder Judiciário:

- I- o Supremo Tribunal Federal;
- II- o Superior Tribunal de Justiça;
- III- os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- IV- os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- V- os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI- os Tribunais e Juízes Militares;
- VII- os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

4.1.6 Da Ordem Econômica e Financeira

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- soberania nacional;
- propriedade privada;
- livre concorrência;
- defesa do consumidor;
- busca do pleno emprego;
- tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis

brasileiras e que tenham sua sede e administração no país

O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

- a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos

- do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização;
- autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador;
 - as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os itens anteriores, tendo em vista, especialmente, os interesses nacionais e os acordos internacionais;
 - a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central e demais instituições financeiras públicas e privadas;
 - o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.

4.2- Uma Análise Histórica da Economia e a Participação dos Partidos Políticos

A publicação, em 1959, de Formação Econômica do Brasil, de Celso Furtado, constituiu um marco para o pensamento econômico brasileiro. Esse pensamento, desde o início, estava fortemente marcado pela intensa discussão política. No período de consolidação do novo Brasil urbano-industrial (1950-1960), acentuava-se o confronto

entre os velhos interesses agro-exportadores, em decadência, e os novos segmentos sociais vinculados à acumulação industrial, cujas idéias ganhavam terreno no cenário nacional.

A discussão sobre o desenvolvimento econômico travava-se entre uma corrente que defendia o liberalismo econômico, preocupada em garantir a “vocação agrária” do Brasil, e uma corrente desenvolvimentista, que pregava a intervenção do Estado na economia para implementar a industrialização do país.

Em 1955, foi criado o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), órgão do governo Kubitschek encarregado, encarregado de discutir os grandes problemas nacionais e de auxiliar na elaboração dos programas de governo. No ISEB, reuniram-se os principais pensadores progressistas da intelectualidade brasileira que amadureceram o “nacional-desenvolvimentismo”. Foi dessa tradição nacional-desenvolvimentista que surgiu Celso Furtado, grande pensador dessa época no campo da economia política, cujos trabalhos avançavam uma interpretação mais elaborada da emergência do capitalismo industrial em curso no país. A Celso Furtado coube traçar as linhas-mestras do “processo de substituição de importações”, ressaltando a transição da economia cafeeira para a acumulação industrial.

Disputando as preferências da esquerda com o pensamento de Furtado e seguidores, toma corpo uma outra corrente de interpretação gestada pelos intelectuais

ligados ao PCB que pretende formular uma abordagem marxista da realidade brasileira.

Em meados dos anos 60, a falta de resultados sociais da política econômica desenvolvimentista, após quase uma década de aplicação, levou à crise das duas correntes ideológicas mencionadas que, em maior ou menor medida, haviam se comprometido com essa estratégia econômica, e tornaram-se alvo de críticas tanto de seus próprios partidários, quanto de novos pensadores que entravam no debate. Multiplicaram-se os descontentes resultando numa série de brigas e disseminações e na formação de novas organizações partidárias, como o PC do B e o PCBR e outras tantas que elegiam a via armada para levar o Brasil ao socialismo.

Muitas vezes em sua história, a economia brasileira é posta em xeque. Primeiro, em 1974, quando as suas necessidades de petróleo, matérias-primas e máquinas, se revelaram muito além de sua capacidade de importar. Mais uma vez, em 1981, e nos dois anos subsequentes, quando em meio a transtornos de toda ordem e através de sucessivas contrações, a economia parecia caminhar para um colapso.

Frente a essa sucessão de infortúnios e, em particular em meio à crise que se estende de 1981 a 1984, duas tendências vieram a se afirmar. Uma, afinada com a maré montante do neoliberalismo, pregava a regeneração da economia através de políticas de austeridade e da implantação de uma economia de mercado, isenta de interferências do

Estado, aberta à competição internacional e guiada por preços livremente estabelecidos. A segunda, abrigando posições bastante heterogêneas, via nas sucessivas crises a comprovação de outros tantos fracassos.

Em 1974, o milagre delfiniano havia se revelado falso. A crise dos anos 80, por sua vez, desfez os sonhos de Brasil-potência, colocando o país diante do desemprego em massa e da hipótese de sucateamento da sua indústria. Desta perspectiva decorrem o repúdio às experiências de política econômica levadas a efeito no país nos últimos anos e, como propostas, a retomada do crescimento e a expansão do gasto social. Sem forças para impor, em sua plenitude, a primeira solução, o regime autoritário, em seus derradeiros anos, limitou-se a aplicar ao país duras políticas de contenção.

4.3- A Política Brasileira e o Comportamento dos Partidos Políticos

Os partidos políticos e seus representantes deveriam ter mais consciência da importância de seu mandato. Eles simbolizam os desejos, demandas e necessidades de seus eleitores e, assim sendo, traduzem as preferências de uma parcela da sociedade.

Ao figurarem como agentes concentrados nas ações de representação de serviços em face à sociedade, os políticos devem possuir doutrinas e ideologias, e por elas guiarem-se. Porém, na prática, não é o que observamos, havendo um esfriamento nas ideologias partidárias, que origina insegurança e descrédito no mecanismo de reputação e no comprometimento eleitoral dos partidos.

Na época anterior à última eleição para presidente da República (1998) tivemos um exemplo de esfriamento ideológico na formação do eixo entre dois partidos de esquerda, PT e PDT. Apesar de possuírem diretrizes governamentais de esquerda, os dois têm ideologias distintas. A coligação tinha como base a candidatura para presidente de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, e de Leonel Brizola, do PDT, para vice-presidente, face a força da candidatura de Fernando Henrique Cardoso, coligado à outros partidos.

A divergência de formação ideológicas entre PT e PDT, colaborou para a fragilidade da aliança, que teve como consequência uma redução no impacto eleitoral. Ciro Gomes, candidato do PPS à presidência de República na mesma eleição, interpretou a união dessa forma: “O que Lula e Brizola representam é incompatível e a união entre os dois não cria nada de novo”.

Na última eleição para a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro foi observado mais um desentendimento entre políticos, agora, porém, entre políticos de um mesmo

partido. O candidato à Prefeitura do Rio e Presidente Nacional do PDT, Leonel Brizola, após ser derrotado no primeiro turno tinha como intenção tirar do partido o atual governador do estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, e toda a sua equipe. Brizola anunciou que iria exigir que todos os secretários de Garotinho filiados ao PDT pedissem demissão de seus cargos. Garotinho não deixou por menos, assegurando que estaria recolhendo assinaturas de delegados pedetistas para convocar o diretório nacional e derrubar Brizola da presidência do PDT.

Apesar dos casos observados acima, não temos apenas exemplos de discórdia no dia-a-dia da política brasileira. Após o primeiro turno da eleição para a Prefeitura da cidade de São Paulo o diretório municipal do PMDB decidiu apoiar a candidata do PT, Marta Suplicy, no segundo turno da sucessão paulistana e admitiu ainda, integrar a base de sustentação de um eventual governo petista em São Paulo. Isso é um exemplo importante de coligação entre dois partidos de diretrizes governamentais, a princípio opostas.

O comportamento efêmero dos partidos políticos perante o comprometimento com sua plataforma política e ideológica, tem como consequência principal mudanças contínuas no seu histórico partidário. A falta de compromisso do partido afeta o mecanismo de reputação, enfraquecendo sua representatividade, levando a uma queda no comprometimento eleitoral.

A coalizão entre partidos de ideologias opostas afeta a imagem do partido junto ao eleitorado, que vislumbra uma união pouco duradoura. Deste modo parte dos eleitores procura outros partidos que são fiéis às suas ideologias, evidenciando o enfraquecimento ideológico dos partidos, que acabam por perder uma parcela de seus eleitores em consequência da coalizão. A imagem do partido também pode ser abalada devido às repentinas mudanças de plataforma política, gerando um descompasso na ideologia partidária.

A multiplicação contínua de partidos políticos na recente democracia brasileira é uma questão sutil. Para sobreviverem, os partidos pequenos, geralmente com pouca representatividade popular no poder legislativo, formam coligações proporcionais, que permitem aos partidos envolvidos apresentar uma única lista de candidatos para as eleições. Porém, a validade das coligações proporcionais gera muita polêmica entre os políticos.

A falta de credibilidade dos partidos políticos pode ser uma razão para a multiplicação dos mesmos. Acrescenta-se a isto, o fato de a legislação brasileira não estabelecer restrições ao funcionamento de partidos sem expressão política, nem incentivar a permanência e o crescimento partidário.

A infidelidade partidária também pode ser vista como causa/consequência da fragilidade das instituições políticas. A legislação promove o enfraquecimento dos

partidos políticos ao reforçar a atuação individual, conduzindo, assim, os partidos a procurarem candidatos entre representantes de categorias e grupos sociais, que acabam se tornando, pela sua própria natureza, independentes dos próprios partidos.

O comportamento efêmero dos políticos em relação a seus partidos ocorre devido, principalmente, a falta de fidelidade partidária. Observa-se uma agitação partidária muito forte, o que leva alguns partidos a se protegerem dessa inconstância por parte de seus filiados fazendo contratos de comprometimento partidário durante o cumprimento do mandato.

A troca de partido, em sua maioria, é explicada pelos políticos como atitudes de caráter individualista. Como os políticos e os partidos brasileiros possuem uma forte tendência a agir de forma personalista, suas atitudes político-econômicas, principalmente no período pré-eleitoral, tornam-se extremamente adversas ao bem-estar da sociedade. Em busca de solucionar o dilema de agradar a maior parte possível do eleitorado, os políticos e seus respectivos partidos utilizam-se de estratégias como, por exemplo, adiar a adoção de medidas de cunho econômico que possam não ter uma boa receptividade por parte do eleitorado.

CAPÍTULO V – CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi estudar a ação de agentes públicos e privados na economia como um jogo de interesses e verificar se ação de grupos de interesses causa ganho ou perda de eficiência econômica.

O principal papel do governo, no que tange à economia, a maximização do bem-estar da sociedade é prejudicado e, até muitas vezes, posto de lado, quando entram em jogo o interesse pessoal e a tentativa de satisfazer as necessidades de um pequeno grupo. A ação de grupos de interesses atuando em detrimento de benefícios próprios faz com que haja perda de eficiência da política econômica e de confiança no sistema político, levando ao enfraquecimento dos partidos políticos.

A atuação dos partidos políticos só é possível quando existe credibilidade junto aos eleitores e filiados. A conquista dessa credibilidade está intimamente ligada ao comportamento dos partidos e de seus representantes em termos de sua ideologia, plataforma de atendimento e, principalmente, seus eleitores e filiados.

Atualmente, no Brasil, a atuação dos partidos está extremamente enfraquecida pela falta de credibilidade e força dos partidos. Vários fatores podem ser citados por contribuírem para tal enfraquecimento:

- as figuras dos políticos possuem maior influência do que os próprios partidos;
- a contínua emissão de medidas provisórias por parte do poder Executivo limitando assim a atuação do Legislativo;
- a opção pela adoção de escolhas públicas com finalidade eleitoreira que geram estabilidade econômica apenas momentânea e ocasionam perdas econômicas no longo prazo;
- dificuldade do eleitorado em manter um certo conhecimento sobre os partidos e seus políticos, devido a manipulação de legendas.

No que diz respeito à estrutura interna dos partidos políticos, contribuem para o seu enfraquecimento, e, tão logo, fragilidade do funcionamento da democracia:

- a ausência de comprometimento partidário dos candidatos eleitos;

- a ausência de compromisso dos partidos com sua linha ideológica e diretrizes políticas;
- a facilidade do *lobbying* direto com os políticos, não havendo a necessidade de contato com os partidos;
- a intensa atuação dos grupos de interesses no jogo da economia política, depreciando a plataforma política dos partidos;
- a atuação dos representantes políticos em causa própria ou de certos grupos de interesses.

Isso tudo faz com que ocorra um círculo vicioso, onde estruturas políticas não muito sólidas geram políticas econômicas falhas e prejudiciais. A economia debilitada reduz a pó o âmago da democracia, trocando o bem estar da maioria pelo benefício de certos grupos de interesses.

No Brasil a fragilidade da política é mais agravada pelo fato de que os agentes se misturam, ora em posições opostas, ora atuando nos dois lados, que algumas vezes chegam a ser até opostos ao mesmo tempo.

BIBLIOGRAFIA

- **ALT, J.E. & SHEPSLE, K.** *Perspectives on Positive Political Economy*.
Cambridge, 1992.

- **BARROS DE CASTRO, Antonio & PIRES DE SOUZA, Francisco.** *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Editora Paz e Terra, 1985.

- **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**, 1988.

- **DOWNS, Anthony.** *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

- **GALEOTTI, Gianluigi & BRETON, Albert.** *An Economic Theory of Political Parties*. 1986.

- **MANTEGA, Guido.** *A Economia Política Brasileira*. Editora Vozes, 1984.

- **MONTEIRO, Jorge Vianna.** *Fundamentos da Política Pública*. Rio de Janeiro, IPEA, 1982.

- **MONTEIRO, Jorge Vianna.** *Macroeconomia do Crescimento do Governo*. Rio de Janeiro, IPEA, 1990.

- **MONTEIRO**, Jorge Vianna. *Estratégia Macroeconômica*. Rio de Janeiro, IPEA, 1994.
- **O ESTADO DE SÃO PAULO**. *Diferença de diretrizes entre PT e PDT é alvo de críticas*. São Paulo, 17/05/1998.
- **O ESTADO DE SÃO PAULO**. *Derrotado, Brizola quer tirar Garotinho e sua equipe do PDT*. São Paulo, 04/10/2000.
- **O ESTADO DE SÃO PAULO**. *PMDB decide apoiar Petista e admite integrar governo do PT*. São Paulo, 07/10/2000.