

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA

CICLOS POLÍTICO-ELEITORAIS

&

ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA

ADRIANA MARQUES DUARTE BENTO

N^o DE MATRÍCULA: 9315910-8

ORIENTADOR: JORGE VIANNA MONTEIRO

DEZEMBRO DE 1997

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA

CICLOS POLÍTICO-ELEITORAIS

&

ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA

Adriana Marques D. Bento.

ADRIANA MARQUES DUARTE BENTO

Nº DE MATRÍCULA: 9315910-8

ORIENTADOR: JORGE VIANNA MONTEIRO

DEZEMBRO DE 1997

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva da autora.

*“Antigamente, os homens realizavam e não falavam.
Depois, passaram a falar e realizar.
Hoje, falam, mas não realizam.”*

(Omar Ibn Al-Hares)

SUMÁRIO

Capítulo I	
<i>Introdução</i>	06
Capítulo II	
<i>A Teoria dos Ciclos Político-Eleitorais</i>	12
<i>Modelos de Ciclos Político-Eleitorais</i>	14
<i>Ciclos Políticos e Democracia</i>	22
<i>Os Ciclos na Política Monetária</i>	25
Capítulo III	
<i>A Economia Brasileira sob a Perspectiva dos Ciclos Políticos</i>	30
<i>Plano Cruzado</i>	30
<i>Plano Real</i>	38
<i>1997 - Alguns Acontecimentos Pré-Eleitorais</i>	44
Capítulo IV	
<i>Conclusão</i>	53
Bibliografia	56

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I

<i>Moeda Nacional: de 1808 até os dias de hoje</i>	38
--	----

Tabela II

<i>Governo Itamar Franco: Ministros da Economia e Presidentes do Banco Central</i>	38
--	----

Tabela III

<i>Legislação do Programa de Estabilização: Medidas Provisórias</i>	42
---	----

I - INTRODUÇÃO

Os fenômenos econômicos geralmente são cíclicos. Dada a incerteza gerada pelas flutuações econômicas, pesquisadores têm devotado suas pesquisas às origens dessas flutuações, e ao fato delas estarem ou não relacionadas aos fenômenos políticos. Para a hipótese que considera a existência desse vínculo entre o sistema político e as decisões de política macroeconômica, o argumento é que o governo faz política com os olhos voltados para a situação da economia no período das eleições - quanto mais favorável, maior será a popularidade do governo, o que provavelmente aumentará suas chances de vencer. Essa atitude dá origem a um ciclo econômico induzido politicamente. Isso implica que certos indicadores econômicos (como, por exemplo, índices de inflação e desemprego) irão flutuar ao longo do tempo, de forma que picos (ou vales) nas séries sincronizam-se com períodos de eleições. Esses ciclos são, conseqüentemente, conhecidos como Ciclos Político-Eleitorais, e mostram que, em determinado instante, o nível de atividade econômica depende, pelo menos em parte, de quanto tempo ainda falta até a próxima eleição.

Há quatro questões centrais na teoria dos Ciclos Político-Eleitorais:

** Eleitores*

Os eventos econômicos influenciam as preferências dos eleitores? Os eleitores são racionais e perfeitamente informados? Os eleitores têm olhos voltados para o passado, são *míopes* (ou seja, possuem “visão curta” quanto à evolução das condições econômicas, se concentrando apenas na situação econômica da época das eleições), ou possuem expectativas quanto ao futuro?

** Partidos*

Qual a motivação dos líderes políticos ou dos partidos? São eles maximizadores de votos e oportunistas (ou seja, são manipuladores da economia visando benefício próprio, fazendo promessas para o futuro com intuito de obter vantagem eleitoral no presente); ou eles realmente perseguem seus objetivos ideológicos (econômicos e sociais) ao representar o seu eleitorado?

** Regras e Processos Econômicos*

Qual a estrutura pela qual opera a economia? Os políticos e partidos podem afetar os resultados econômicos? Quais são os instrumentos de política econômica mais importantes? Quem possui controle sobre eles?

* *Competência*

Os políticos ou partidos perseguem seus objetivos de forma competente (eficiente), ou eles “dão a volta por cima”, não satisfazendo os eleitores, nem seguindo objetivos ideológicos?

Nos últimos anos, estudos têm explorado diferentes abordagens sobre essas quatro questões. As duas que receberam maior atenção concentram-se na racionalidade dos eleitores e no comportamento dos partidos, tendo sido classificadas por Norhaus¹ da seguinte maneira:

Partidos Oportunistas e Eleitores Irracionais (“Ciclo Oportunista”). Nessa abordagem, os eleitores examinam o desempenho da economia retrospectivamente, de modo que eles não tentam (ou não conseguem) fazer previsões sobre qual poderia ser o desempenho futuro. E quanto aos *policymakers*, estes escolhem certas políticas econômicas visando maximizar seus votos na próxima eleição. Esse modelo analisa a escolha entre inflação e desemprego, onde baixo desemprego hoje nos leva a uma inflação elevada agora e no futuro. Assim, os partidos irão realizar políticas anti-inflacionárias (contracionistas) no início do ciclo eleitoral, e irão estimular a economia, na medida que as eleições se aproximam (o que levará a economia a um equilíbrio com inflação elevada).

Partidos Ideológicos e Eleitores Irracionais (“Ciclo Ideológico”). Essa abordagem também examina a interação de políticas com desemprego e inflação. Os partidos, neste caso, são identificados por sua ideologia, como por exemplo, partidos de esquerda e de direita. Partidos de esquerda preferem

¹ Nordhaus (1989), p. 3-6.

índices baixos de desemprego, o que leva a economia a um nível de inflação elevado; enquanto partidos de direita preferem inflação baixa, que está associada a um nível alto de desemprego. Nesta abordagem, os eleitores escolhem os partidos que melhor representam suas preferências. Assim, somente haveria alteração nas políticas econômicas quando mudasse o partido que estivesse no poder, e não pela manipulação da economia com o intuito de reeleição.

Eleitores Ultra-rationais. De acordo com este modelo, os eleitores teriam as mesmas informações que os partidos (o que presumidamente é muito difícil de acontecer). Seriam, portanto, eleitores “ultra-rationais”, e não sofreriam com lapsos de memória, relativamente à performance da economia. Nesta situação, os partidos não teriam como “enganar” os eleitores, ou seja, eles não seriam bem sucedidos ao manipular a economia, e assim, não teriam como induzir um ciclo politicamente.

Diferenças quanto à Competência. O conceito de competência requer que os partidos utilizem as melhores informações disponíveis quanto à estrutura da economia, e que utilizem essas informações de forma eficiente. Competência perfeita implicaria na Eficiência de Pareto. Diferenças quanto à competência influenciariam no comportamento dos eleitores e dos *policymakers*. Os eleitores podem realizar sua escolha entre os partidos, mais pela sua percepção dos diferentes graus de competência, do que pelas diferentes ideologias. Associada a esta abordagem temos a existência de *assimetria de informação* entre os resultados de política econômica e a percepção desses resultados pela população, e essa assimetria tende a ser usada pelos políticos que visam obter ganhos, principalmente em períodos em que essa atitude

possa influenciar no resultado das eleições. Partidos incompetentes, de alguma forma, falham ao usar as informações disponíveis, mostrando com isso sinais de irracionalidade.

Se as evidências empíricas suportam as teorias de Ciclos Político-Eleitorais... essa é uma outra questão. Mas todas possuem argumentos em comum: (i) os partidos pretendem ganhar as eleições, e para isso visam maximizar votos; (ii) as preferências dos eleitores com relação aos resultados econômicos se refletem em seus votos; (iii) os governos podem manipular a economia para aumentar suas chances de reeleição. Embora o grau de controle sobre a economia seja questionável, dadas as incertezas com relação ao *timing* e aos efeitos dessas intervenções, essa tendência de tentar iludir os eleitores através de uma situação econômica favorável em fases pré-eleitorais existe, e não pode, portanto, ser deixada de lado.

No segundo capítulo, faremos uma síntese dos principais pressupostos e conclusões dos modelos de política econômica tratados na Bibliografia anexa e que têm como elo comum a consideração de que *as instituições políticas contam!* Este capítulo também fará menção à questão da existência de ciclos políticos em uma democracia, e ainda, de como esses ciclos podem gerar alterações no ciclo de política monetária.

No terceiro capítulo, os fatos políticos nacionais ocorridos nas vizinhanças de 1986 e 1994 são apresentados e colocados numa perspectiva homogênea, de modo que possam ser comparados aos pressupostos das teorias apresentadas no capítulo anterior. Como não há tradição neste tipo de estudo no Brasil, e levando-se em conta o prazo disponível para a realização

deste trabalho, não serão empreendidos testes estatísticos das constatações a que se poderá chegar. O contraponto com os modelos analíticos é que será usado para validar as conclusões do capítulo seguinte.

No quarto e último capítulo, é feita uma breve conclusão de tudo que foi exposto ao longo deste trabalho.

Assim, o objetivo deste trabalho é procurar relacionar as teorias existentes com o caso brasileiro, através de análise empírica do vínculo entre as atividades legislativas e as condições macroeconômicas do nosso país, com base em fatos recentes da economia brasileira. Através desses fatos vamos observar o comportamento de algumas variáveis macroeconômicas e como essas variáveis se relacionam com o comportamento dos *policymakers*, em períodos pré e pós eleitorais.

Se esses ciclos realmente influenciam a atividade econômica, os economistas precisam ter conhecimento da existência deles para poder entender mais profundamente a economia.

II - A TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO-ELEITORAIS

O principal argumento a favor das teorias de Ciclos Político-Eleitorais é que, dada a *miopia* dos eleitores, os políticos têm um incentivo a realizar políticas expansionistas nas vésperas das eleições e políticas contracionistas após as eleições, o que explica a existência de ciclos induzidos politicamente. Essas teorias freqüentemente assumem que um rápido crescimento real da economia aumenta a popularidade dos governos.

De acordo com essa perspectiva, podem ocorrer interações entre políticas fiscais e monetárias, no sentido em que promessas de política fiscal são feitas visando ganho político imediato, enquanto *surpresas* monetárias ocorrem algum tempo depois para tentar compensar um eventual impacto eleitoral adverso daquela política fiscal. Em geral, os eleitores sempre terão informação imperfeita quanto ao ambiente político e quanto ao futuro da economia. Assim, uma política fiscal, como uma promessa de redistribuição de renda, pode influenciar no resultado eleitoral; da mesma forma que uma política monetária também pode influenciar nesse resultado, dado que os eleitores não sabem nem o *timing* nem a magnitude da *surpresa* monetária. Então, é importante considerar as manipulações que ocorrem na macroeconomia, dada a interação que existe entre economistas e cientistas políticos.

A literatura sobre os ciclos político-eleitorais pode ser dividida em duas fases distintas². A primeira fase ocorre em meados dos anos 70, na qual Nordhaus e Hibbs identificaram dois tipos diferentes de ciclos político-eleitorais: Nordhaus deu uma ênfase maior ao *ciclo oportunista*, onde os políticos estariam mais interessados na possibilidade de reeleição. Hibbs identificou o *ciclo ideológico*, com os partidos seguindo políticas e objetivos diferentes, onde partidos de esquerda preferem índices baixos de desemprego, mesmo com o custo de uma inflação elevada; enquanto os partidos de direita preferem inflação baixa, que está associada a um nível alto de desemprego. Ambos os modelos baseiam-se na abordagem tradicional que considera os eleitores irracionais, ou seja, imperfeitamente informados e *retrospectivos* (mas devemos considerar que essa retrospectiva dos acontecimentos econômicos seja de curto prazo, e na maioria das vezes, se refere apenas a períodos quase que imediatamente pré-eleitorais - geralmente ao mandato do candidato político ou do representante de seu partido).

A segunda fase se dá em meados dos anos 80, onde os autores Hamada, Kydland & Prescott, e Barro & Gordon, utilizaram a abordagem da teoria dos jogos no estudo da teoria macroeconômica. Cukierman & Meltzer, Rogoff & Sibert, e Persson & Tabellini desenvolveram o modelo de *ciclos oportunistas racionais*. Alesina propôs o modelo de *ciclos ideológicos racionais*. Esta segunda geração de modelos diverge da anterior em dois aspectos importantes. Primeiro, a hipótese de expectativas racionais faz com que a economia seja menos influenciada pelas decisões políticas em geral, e em particular, pela política monetária. Segundo, racionalidade implica que os

² A relação de autores e suas principais contribuições na teoria dos Ciclos Político-Eleitorais encontra-se em Alesina (1995), p. 146.

eleitores não podem ser sistematicamente enganados, na medida em que o *jogo se repete*, ou seja, na medida em que os políticos se utilizem apenas de um comportamento oportunista, o qual será reprovado pelo eleitorado (através da redução do número de votos). Portanto, o principal argumento contra a teoria dos Ciclos Político-Eleitorais surge nesta segunda fase, e é uma proposição derivada da teoria das Expectativas Racionais que diz que, se o governo manipular as condições econômicas de forma sistemática, essa maneira de agir do governo acabará sendo antecipada por firmas e consumidores, de forma a não mais haver efeitos reais sobre a economia.

MODELOS DE CICLOS POLÍTICO-ELEITORAIS

A seguir, temos os principais pressupostos e conclusões dos quatro modelos básicos dos ciclos político-eleitorais³, desenvolvidos pelos autores citados anteriormente, e que muito contribuíram para o melhor entendimento dessa teoria que busca uma explicação para a manipulação que ocorre na economia pelos *policymakers* que, de alguma forma, tentam obter benefícios políticos e eleitorais num ambiente institucional complexo. É importante que nós, como economistas e, principalmente, como cidadãos e eleitores, tenhamos consciência de como essa atitude pode afetar a trajetória da economia de um país.

³ Alesina (1995), p. 146-154.

Modelo Oportunista Tradicional

Este provavelmente é o modelo mais conhecido de Ciclos Político-Eleitorais, e foi desenvolvido por Nordhaus. As hipóteses principais do modelo são:

- (a) uma Curva de Phillips estável - que mostra o *trade-off* entre desemprego e inflação - descreve a economia, onde o crescimento econômico (combinado a uma redução no desemprego) é acompanhado por um nível de inflação elevado;
- (b) as expectativas de inflação são adaptativas, isto é, a inflação corrente e a esperada dependem (positivamente) da inflação passada.

Assim, (a) e (b) implicam que uma redução no desemprego (e um aumento no crescimento da economia) *sempre* leva a um aumento na inflação. De fato, se as expectativas são adaptativas, devemos esperar que exista um *lag* entre as expectativas e a inflação atual (observada).

- (c) o *policymaker* controla o nível de demanda agregada através dos instrumentos de política fiscal e monetária;
- (d) os políticos são *oportunistas*: eles se preocupam apenas com a sua posição no governo, e não possuem objetivos específicos (partidário-ideológicos) de política macroeconômica;
- (e) os eleitores são *retrospectivos*, ou seja, eles julgam a performance do candidato de acordo com as condições da economia, durante o seu mandato (não possuem expectativas racionais).

Com essas hipóteses, Nordhaus conclui que os políticos têm um forte incentivo a estimular a economia próximo do final de seu mandato, visando obter vantagem eleitoral a curto prazo, de forma que no período das eleições o nível de atividade econômica é elevado, e a economia depara-se com um nível alto de inflação, resultado da expansão pré-eleitoral. Após as eleições, a inflação é reduzida com a adição de políticas contracionistas, que geram uma redução no ritmo do crescimento econômico. Assim, de acordo com este modelo, podemos observar grande crescimento econômico e baixo desemprego em períodos pré-eleitorais, e recessão após as eleições.

Modelo Oportunista Racional

Cukierman & Meltzer, Rogoff & Sibert, e Persson & Tabellini, desenvolveram um modelo considerando um comportamento racional. As hipóteses anteriores também se aplicam neste modelo, com exceção das hipóteses (b) e (e), que são substituídas pelas que se seguem:

(b') os agentes econômicos possuem expectativas racionais das principais variáveis econômicas;

(e') os eleitores não têm como saber o nível de "competência" do candidato;

(e'') os eleitores escolhem o candidato que parece ter a maior utilidade, dadas suas expectativas racionais quanto à performance da economia no período após as eleições, ou seja, eles tentam distinguir os efeitos de

choques exógenos à economia dos efeitos da competência do governo na realização de suas políticas econômicas.

A competência do *policymaker* é definida pela sua habilidade de promover crescimento sem inflação (Persson e Tabellini), de reduzir o desperdício (ou um déficit) orçamentário (Rogoff e Sibert) e de isolar a economia de eventuais choques que possam ser prejudiciais à performance econômica (Cukierman e Meltzer). Neste modelo, os *policymakers* são mais informados do que os cidadãos a respeito de sua própria competência, o que nos parece bastante óbvio. Tendo como vantagem a existência de *assimetria de informação*, e tentando parecer o mais competente possível, os políticos acabam se comportando da mesma forma que no modelo de Nordhaus. Contudo, dada a racionalidade dos eleitores, os políticos que parecerem muito oportunistas (ao agirem sistematicamente) serão punidos pelos eleitores ao perderem seus votos. Então, os ciclos políticos - sob essa perspectiva da racionalidade dos eleitores - são mais curtos, isto é, possuem uma duração menor, e também são menores em magnitude e menos regulares do que no modelo de Nordhaus.

Modelo Ideológico Tradicional

Uma versão extrema do modelo ideológico é baseada na irracionalidade dos eleitores. Considera as hipóteses (a), (b) e (c) do primeiro modelo aqui descrito, e substitui as hipóteses (d) e (e) da forma que se segue:

(d') os políticos são *ideológicos*, no sentido em que diferentes partidos possuem diferentes objetivos de política, lembrando do diferencial que existe, por exemplo, entre partidos de esquerda e de direita;

(e'') cada eleitor vota no partido que melhor representa suas preferências.

Este modelo, desenvolvido por Hibbs, implica que os políticos não são oportunistas, e que eles decidem o curso da economia de acordo com suas preferências ideológicas. Assim, diferentes partidos escolhem pontos diferentes na Curva de Phillips, de acordo com suas ideologias (partidos de esquerda preferem índices baixos de desemprego, que estão associados a níveis de inflação elevados; enquanto partidos de direita preferem inflação baixa, que conseqüentemente está associada a um grande nível de desemprego). Ou seja, podemos ter crescimento econômico e inflação permanentemente mais elevados e com baixo desemprego com governos de esquerda do que com governos de direita.

Modelo Ideológico Racional

Alesina desenvolveu um modelo que adota as hipóteses (a), (b'), (c), (d') e (e'') anteriores. De acordo com este modelo, os partidos também possuem ideologias diferentes, de forma a representar os interesses dos diversos eleitorados. Neste caso, se há incerteza quanto as preferências dos eleitores, os partidos irão propor diferentes plataformas, mesmo que eles tenham a mesma informação quanto a essas preferências. Assim, os *policymakers* possuem diferentes objetivos e incentivos. Surgem então questões importantes como *credibilidade* e *consistência* das políticas anunciadas.

Porém, esta abordagem⁴ se refere à interação dos partidos (que possuem diferentes objetivos de política) com eleitores cujas expectativas são racionais - o que os permite fazer previsões quanto à performance da economia no futuro.

Neste caso, os partidos dão diferente importância ao fato do desemprego e da inflação serem considerados *males* econômicos, de forma que suas políticas ótimas são diferentes⁵, bem como seus incentivos para gerar *surpresas* políticas que desviem suas ações daquilo que antes tinha sido anunciado. Assim, quando um partido é eleito, ele faz uma escolha: poderá seguir a política que maximize os benefícios de curto de prazo ao seu eleitorado, ou poderá adotar uma política de cooperação, que faça ambos os eleitorados ficarem melhores no longo prazo. Se houver confiança mútua e comunicação⁶, ambos os partidos poderão se submeter a uma regra de cooperação - a racionalidade coletiva pode ditar a necessidade de um acordo entre as partes. Caso contrário, pode surgir um resultado discricionário de ambas as partes (equilíbrio de Nash⁷) na medida em que o *jogo* (a interação entre eles) se repete, onde cada qual faz o melhor para si, pressupondo que o mesmo é válido para o outro. Nesta abordagem o equilíbrio tende a ser sub-ótimo⁸. Se os partidos concordassem em seguir políticas idênticas (onde o partido mais popular faria um acordo com os demais, de forma que as políticas

⁴ Alesina (1987).

⁵ Uma análise mais detalhada dos ciclos ideológicos encontra-se em Nordhaus (1989), p. 7-16, 20-25.

⁶ Veja Calvert (1995) p.235-244.

⁷ John Nash, matemático americano, que em 1951 formulou o conceito de equilíbrio discricionário, fundamental na teoria dos jogos.

⁸ Como no caso do Dilema dos Prisioneiros, onde eles estariam melhores se ambos tivessem confiança mútua (já que eles não tinham como coordenar suas ações). O equilíbrio neste caso é sub-ótimo - é um equilíbrio Pareto ineficiente - pois ainda seria possível chegar a um resultado em que ambos estivessem melhores. O Dilema dos Prisioneiros se aplica a um amplo espectro de fenômenos políticos e sociais, onde fazer acordo ainda seria a melhor solução.

estivessem mais próximas do seu ponto de vista), este ciclo seria evitado, e o eleitorado de ambos os partidos estariam melhores.

A idéia básica do modelo é que, dada a lentidão (rigidez) com que ocorrem os ajustes nos salários, variações na inflação são associadas a mudanças temporárias na atividade econômica feitas pelo governo, que a desviam do seu nível natural. Podemos tentar ilustrar uma situação que nos sirva de exemplo: (i) vamos supor que no início de um governo de direita (de esquerda), o produto esteja abaixo (acima) do seu nível potencial e o desemprego esteja acima (abaixo) do seu nível natural; (ii) para reequilibrar esta situação, preços e salários são ajustados, de forma que o produto e o desemprego voltem a seu nível natural; após esse período de ajuste, que geralmente não leva mais do que dois anos, o nível de atividade econômica *independe* do partido que está no governo; (iii) o resultado do ajuste é que a taxa de inflação pode estar tão elevada como se o partido que estivesse no poder fosse um partido de esquerda (e não de direita, como supomos no início).

O público sabe que partidos de esquerda (direita) têm um forte incentivo a seguir políticas expansionistas (contracionistas) que reduzam (aumentem) o desemprego, logo a inflação esperada deve ser elevada (baixa); e a taxa de inflação deveria permanecer alta (baixa) após todos os ajustes, de forma que, no longo prazo, a inflação atual seja igual à inflação esperada, e que o desemprego esteja em seu nível natural. Porém, uma taxa de inflação que seja consistente no tempo, e que mantenha a credibilidade do povo no partido, tende a ser sub-ótima, porque os efeitos dos ajustes levam a um resultado econômico que *independe* do partido que está atuando no governo. Ou seja, este modelo ideológico *racional* difere do *tradicional* porque enfatiza que as

diferenças ideológicas quanto ao crescimento econômico, quanto ao desemprego e quanto à inflação, associadas à mudança do partido que está no governo, são apenas temporárias, de forma que o partido seria bem sucedido apenas no curto prazo.

Em suma, há duas linhas de pensamento que formalizam a noção comum de que os políticos influenciam na conduta da política macroeconômica, que são as escolas *Oportunista* e a *Ideológica*. A *escola oportunista* argumenta que os governos têm um incentivo a usar políticas expansionistas para obter uma boa performance econômica antes das eleições. Na ausência de expectativas racionais, essa atitude pode aumentar o nível real da atividade econômica e aumentar as chances de reeleição se os eleitores julgarem os políticos por aquela performance da economia. Após a reeleição os governos certamente irão contrair a economia e prepará-la para um novo impulso. Isso produz um *ciclo oportunista (tradicional)* na economia. Se os eleitores são racionais, os políticos podem usufruir da temporária assimetria de informação para sinalizar competência, criando um *ciclo oportunista racional*.

A *escola ideológica* argumenta que os políticos não são oportunistas, e que suas decisões se baseiam em suas preferências ou ideologias (partidos de esquerda x partidos de direita). Se os eleitores são irracionais, a Curva de Phillips mostra como essa diferença de política e de ideologia pode afetar a economia (através de suas conseqüências na taxa de inflação e no nível de desemprego), provavelmente gerando um *ciclo ideológico*. Mesmo se as expectativas forem racionais, nenhum eleitor poderá antecipar completamente os resultados das eleições. Assim, qualquer revelação poderá influenciar as condições da economia, de acordo com as expectativas dos agentes

econômicos, o que gera um *ciclo ideológico racional*. Ambas as escolas oportunista e ideológica encontram suporte em estudos empíricos já realizados por diversos autores⁹.

Assim, “a situação eleitoral é o *locus* privilegiado de interação entre atores políticos: os partidos apresentam seus programas e candidatos - fruto de decisões pré-eleitorais - e o eleitorado, com maior ou menor consciência política, seleciona seus produtos e consubstancia tais preferências no voto. A eleição, portanto, é feita para os eleitores e para os partidos, atendendo a uma dupla determinação: permitir que aqueles se façam representar e escolher o governo, ou parte dele. (...) Emerge, assim, a questão da representatividade do processo eleitoral, aqui entendida como a fidelidade com que as regras do jogo interpretam a vontade popular (...) e como transformam a vontade manifesta nas urnas em poder político institucionalizado”¹⁰.

CICLOS POLÍTICOS E DEMOCRACIA

Os ciclos político-eleitorais questionam a habilidade da democracia de responder de forma apropriada aos problemas macroeconômicos, e propõem que os políticos se vêem em melhor situação quando manipulam a economia na intenção de aumentar sua popularidade e, assim, maximizar votos. Políticas de longo prazo, como políticas de estabilização de preços, são anunciadas de forma a garantir que o público esteja satisfeito (melhor dizendo, que esteja

⁹ Para uma análise empírica da economia dos Estados Unidos sob a perspectiva dos ciclos político-eleitorais, veja Nordhaus (1989), Alesina (1988), Havrilesky (1988) e Shughart II & Tollison (1985). Para a economia da Alemanha veja Berger & Woitek (1996). Para a economia brasileira não há muitos estudos desse gênero, mas podemos encontrar uma análise do Plano Cruzado sob essa perspectiva em Franco (1986) e do Plano Real em Monteiro (1997), os quais serão posteriormente tratados nesta monografia.

¹⁰ Júnior e Santos (1991), p. 134.

“conformado”) com a performance da economia no momento das eleições. Mas, na verdade, todos estarão piores do que se não houvesse eleições¹¹ (ou melhor, se não houvesse manipulações com intuito eleitoral).

Existe um ponto de vista sob o qual considera-se que “a inflação é um resultado inevitável do normal funcionamento de instituições políticas democráticas”¹². No final de 1984, a economia brasileira estava numa fase de grande recuperação. Ninguém poderia prever que cinco anos depois, no final do governo Sarney (1985-1989), o Brasil experimentaria uma hiperinflação, com déficit fiscal (no conceito operacional) em 10% do PIB. Como isso aconteceu? O próprio retorno ao regime democrático foi um fator de deterioração da situação fiscal brasileira. Com a ausência do controle autoritário, houve uma fraqueza institucional (das instituições fiscais e monetárias). E essa é, na verdade, uma doença de qualquer democracia, onde *lobbies* existem justamente para beneficiar setores estratégicos. Essa tendência de exploração da maioria por uma minoria organizada nos levou a um contexto de fraquezas institucionais. Uma característica central da crise fiscal brasileira é a expansão do gasto social e das transferências aos estados e municípios, necessárias para assegurar a densidade política do regime democrático de 1985 (onde havia uma competição aberta por recursos públicos). Como não foi possível aumentar a carga tributária para atender a essas demandas, parte delas acabou sendo financiada com emissão de moeda, o que levou a economia brasileira à hiperinflação. Portanto, também é causa da inflação a *irresponsabilidade macroeconômica*, que nada mais é do

¹¹ Williams (1990), p. 767.

¹² Barry (1985), p. 280.

que o sistema político-institucional atendendo aos interesses de grupos especiais e, para isso, manipulando a economia¹³.

A idéia da irresponsabilidade macroeconômica colocada anteriormente também se encontra na teoria de escolhas coletivas, e esta última é motivada por duas observações fundamentais: Primeiro, o crescimento monetário aumenta quando responde a pressões legislativas e executivas, e a pressões de setores organizados da economia, ou grupos de interesse privados. Segundo, promessas de redistribuição de renda não dominam apenas as campanhas eleitorais formais, mas são o “pão com manteiga” dos políticos de praticamente todas as economias, de todos os tempos, pois o impacto redistributivo da política monetária tem como centro a renda gerada ao governo pela inflação e a redistribuição de renda entre os setores. Não importa de que tipo são os eleitores (se são *míopes* ou se possuem expectativas racionais), eles nunca estarão perfeitamente informados. Eles “avaliam os partidos de acordo com dois critérios básicos: a proximidade da plataforma partidária a suas próprias preferências (...) e o grau de confiança que eles têm no candidato, isto é, até que ponto eles acreditam que o partido ou o candidato irá cumprir suas promessas eleitorais”¹⁴. Conseqüentemente, os eleitores não poderão antecipar nem o *timing* nem a magnitude de uma *surpresa* monetária.

A justificativa para a existência de instituições democráticas é a noção de que elas representam as preferências políticas dos cidadãos nos resultados das decisões de política econômica do governo. Mas “inflação elevada destrói quaisquer expectativas e faz aumentar as incertezas, (...) o que pode levar a

¹³ Veja Franco (1995), cap. 8.

¹⁴ Veja Monteiro (1997), p. 25

um descontentamento popular”¹⁵. Portanto, uma forma de saber qual a opinião do público a respeito da inflação seria observar mudanças nas intenções de voto dos eleitores relacionadas a mudanças nos indicadores econômicos, embora não haja razão para esperar que as variáveis econômicas agregadas tenham uma relação fixa com a popularidade dos candidatos políticos. Então, poderíamos nos perguntar por que os *policymakers* persistem em permitir que a inflação alcance níveis mais altos do que deveria. A resposta é que se o governo tomar medidas contracionistas na esperança de diminuir a inflação, essas medidas inevitavelmente terão efeitos adversos nos níveis de emprego e de renda real, o que também teria um impacto negativo na popularidade do governo, porque certamente não é desejo das pessoas ficarem desempregadas e nem terem uma perda de renda real. Além do mais, podemos notar existência de inflação em todas as democracias economicamente avançadas¹⁶.

OS CICLOS NA POLÍTICA MONETÁRIA

Não fugindo do nosso tema, voltemos a falar do comportamento eleitoral. Sabemos que um aumento na quantidade de moeda na economia tem o efeito inicial de aumentar o nível de atividade econômica, o qual será dissipado a longo prazo com o aumento no nível geral de preços. Inicialmente, a quantidade extra de moeda será usada para comprar (e vender) mais aos antigos níveis de preços, gerando um excesso de demanda na economia. Com os produtores ganhando mais, poderá haver ainda um aumento nos salários

¹⁵ Barry (1985), p. 284, 289.

¹⁶ Idem, p. 297.

nominais, o que por sua vez irá estimular mais ainda o crescimento do nível de atividade econômica. Porém, além dessa elevação nos custos de produção, temos também aquele excesso de demanda causado pela oferta extra de moeda, o que acabará levando a um aumento nos preços dos produtos, criando-se, assim, um processo inflacionário. E, embora os salários nominais sejam agora maiores do que antes, os preços também estarão maiores, de forma que, na verdade, os salários reais provavelmente estarão menores. Portanto, esse crescimento no nível de atividade está relacionado à *ilusão monetária* causada, inicialmente, pela moeda extra na economia (até que as pessoas tomem consciência de que, na verdade, seus salários reais estão menores). Assim, sob o ponto de vista do comportamento eleitoral, dado o *lag* existente entre as expectativas de inflação e a inflação atual (efetiva), o governo pode estimular a economia em determinados períodos, como por exemplo, em períodos pré-eleitorais, visando aumentar sua popularidade perante os eleitores.

Portanto, podemos dizer que os *policymakers* muitas vezes se encontram numa busca consciente por poder, enquanto se considera que, em contraste, os eleitores são desprovidos de capacidade de raciocínio (eleitores *irracionais*, dada sua informação imperfeita do ambiente econômico, político e institucional), visto que não conseguem fazer estimativas para tentar antecipar o futuro, se limitando apenas à situação da economia no período pré-eleitoral. E, se essas são as premissas, não nos surpreende que a democracia acabe sendo vista, muitas vezes, como “uma forma falha de governo”¹⁷.

¹⁷ Idem, p. 300.

Dados os efeitos anteriormente relatados, podemos dizer que a manipulação que ocorre na economia com intuito de se promover crescimento econômico em períodos estratégicos, traz benefícios de curto prazo para os *policymakers* e custos de longo prazo para a economia como um todo. Reorganizando as idéias, podemos separar esses efeitos da seguinte forma:

- Benefícios de curto prazo de se promover um aumento na inflação:

Dada a dificuldade de se realizar reformas que poderiam restringir as conseqüências do *rent-seeking* sobre a política monetária, a taxa de inflação tende a ser elevada e a oscilar entre períodos longos de taxas elevadas e períodos curtos em que essas taxas são baixas e estáveis. Nesses últimos, há formidáveis benefícios de curto prazo de se aumentar a taxa de inflação, associados ao potencial de surpreender os agentes econômicos (que possuem assimetria de informação, o que os leva à ilusão monetária). Contudo, esse aumento inesperado na taxa de inflação vai perdendo aos poucos sua capacidade de afetar o produto, o emprego, as taxas de juros e câmbio reais, dadas as expectativas adaptativas dos agentes econômicos, que fazem adaptações e ajustes necessários aos salários nominais e aos preços de seus produtos. Essa erosão nos benefícios induzem os políticos a promoverem um aumento na oferta monetária de forma a elevar novamente a taxa de inflação, o que, mais uma vez, será ajustado pelos agentes econômicos. Dadas, então, as expectativas adaptativas dos agentes econômicos, essas surpresas monetárias terão que tais que levem a um aumento cada vez maior na taxa de inflação, de forma a promover os mesmos benefícios de curto prazo aos políticos.

- Custos de Longo Prazo:

Na medida que a inflação aumenta, o crescimento econômico diminui e o nível de riqueza da economia cai rapidamente. O estoque real de moeda da economia diminui, e ocorre um aumento na taxa de juros. Mais recursos são alocados para fins especulativos, o que leva a uma redução no investimento que promoveria o crescimento econômico. E, finalmente, dado que as mudanças nos preços nominais não são sincronizadas, aumentam as distorções nos preços relativos e a incerteza. Num cenário como este, com o produto em declínio e a inflação aumentando (o que leva a um aumento na velocidade da moeda), qualquer expansão que ocorra na oferta de moeda será cada vez mais inflacionária. Então, quando e como o processo inflacionário poderá ser interrompido? Isso dependerá dos custos de organização. Se os custos marginais da inflação forem maiores que os custos marginais de organização, aí sim poderemos ter uma política anti-inflacionária de credibilidade. A inflação aumenta ao longo do tempo até alcançar um nível crítico onde não haja mais benefícios de longo prazo, o que irá forçar os grupos de interesse a demandarem a implementação de uma restrição monetária. Assim, depois que os grupos de interesse se organizam, a redução na inflação tende a ocorrer de forma brusca. Mas, infelizmente, esta fase no ciclo da política monetária não é permanente, e tende a ser uma fase de curta duração. Então, como pôde ser visto, a amplitude e periodicidade do ciclo de política monetária dependem dos custos de organização, os quais variam inversamente às restrições que limitam o processo de *rent-seeking* (que nada mais é do que o processo de busca de ganhos decorrentes da atuação do governo num tema preferencial - e essa busca por ganhos especiais gera uma

variedade de comportamentos no que se refere à relação entre partidos e eleitores individuais).

Portanto, tomando como premissa um ambiente político-econômico institucionalmente rico, e sabendo que as condições econômicas influenciam os cidadãos à época das eleições, podemos dizer que os *policymakers* tentam manipular os eventos econômicos visando aumentar suas chances eleitorais: mais emprego, uma renda real maior e um nível de inflação mais baixo, especialmente nos meses precedentes às eleições, geram benefícios políticos de curto prazo aos candidatos, porque aumentam sua popularidade frente aos eleitores¹⁸.

¹⁸ Uma análise do ciclo de política monetária na economia dos Estados Unidos, no período de eleições presidenciais compreendido entre 1960 e 1980 pode ser vista no artigo de Meiselman (1984) no *The Wall Street Journal*.

III - A ECONOMIA BRASILEIRA

PLANO CRUZADO

A inflação dos anos oitenta na América Latina associa-se aos desequilíbrios externos observados a partir de 1973. Nesta época há, então, 2 preocupações: sanar o problema do ajustamento externo e combater a inflação. O esforço brasileiro para esse ajustamento tem início em 1974, através de um programa de grandes investimentos. Ajustamento e estabilização econômica geralmente são tratados em conjunto, na medida em que se entende que a origem da inflação seria o desequilíbrio externo, de forma que seria difícil pensar em estabilização sem ajustamento - embora o inverso não se verifique, pois não é necessária a estabilização para o ajustamento das contas externas.

Ao tomar posse em 15 de março de 1979, elegendo formalmente como principal objetivo econômico de seu mandato a queda da inflação ao nível vigente quando da primeira crise do petróleo (em torno de 20% ao ano), o quinto governo pós-revolucionário certamente não poderia prever o abismo que se abriria entre o desenrolar dos fatos e suas aspirações de estabilização. Apenas cinco anos mais tarde, o país, em meio à maior variação anual de

preços já registrada em sua história (223,8%), recordaria nostalgicamente o ano de 1978 quando a inflação ainda situava na faixa dos 40%. A taxa de variação do nível de preços registrada em 1984 foi suficiente até mesmo para desbancar o recorde de 211% registrado no ano anterior, este último acompanhado de uma recessão sem precedentes na história do país. E, embora a seqüência de choques externos ocorridos após 1979 se constitua no motivo principal da crise da economia brasileira entre 1980 e 1983, o tardio reconhecimento da gravidade da situação por parte do governo, caracterizado pela valorização cambial ocorrida entre 1980 e 1983, pela mudança de política salarial em 1979 (com a "semestralidade" - de forma que os reajustes salariais passassem de anuais para semestrais para evitar a queda brusca do poder aquisitivo médio dos trabalhadores - foi uma "medida errada na hora errada"¹⁹) e pelo afrouxamento monetário-fiscal persistente entre o segundo semestre de 1979 e o final de 1980, em muito contribuiu para ampliar o quadro de dificuldades com o qual o país se defrontou a partir dessa data.

No caso brasileiro, o ajuste externo foi solucionado sem que houvesse um avanço na estabilização. "Muito ao contrário: de 1982 a 1984, quando o déficit de conta corrente passou de US\$ 16,4 bilhões, representando 5,7% do PIB, para (...) US\$ 44 milhões, a taxa de inflação passou de 99,7% para 223,8%. Ajustamento pode ser uma pré-condição, mas não só não é suficiente como, ao longo do processo, pode determinar um sensível agravamento do problema inflacionário"²⁰.

¹⁹ Veja como se calculava o salário real médio em momentos de ajuste no artigo de R. P. Cysne, que se encontra na Revista Conjuntura Econômica de jan/87, p. 113.

²⁰ Franco (1986), p. 4.

O aspecto mais importante do processo de ajustamento brasileiro é que ele foi feito através da industrialização e ao longo de uma década. Assim, o sucesso das políticas de ajustamento adotadas em 1982 não pode ser desligado desse fato. Os planos de estabilização adotados no período de 1981 a 1984 promoveram o ajustamento externo da economia, mas não conseguiram evitar a escalada da inflação.

Em meados de 1984, antes da vitória da oposição nas eleições presidenciais de novembro (ou seja, antes do fim do regime militar), já se observava um certo afastamento das políticas contracionistas que o país vinha adotando desde 1982. O novo presidente, Tancredo Neves, já herdaria uma economia em recuperação e uma situação cambial confortável. Mas a inflação ainda era um sério desafio a ser enfrentado pela política econômica do novo governo. Realmente havia um programa de combate à inflação, contudo, com a morte do presidente às vésperas de sua posse, a nação verificou que pouco sabia sobre a natureza do programa do novo governo e suas prioridades quanto à política econômica. O novo governo deu início à gestão da política econômica apenas com o anúncio de medidas de austeridade fiscal e monetária. Mas essas políticas poderiam levar algum tempo para produzir um declínio na taxa de inflação, assim, um congelamento de preços foi determinado pelo ministro da Fazenda em abril de 1985. O presidente também havia deixado um ministério que seria inadministrável, senão pelo seu próprio criador, porque a equipe era heterodoxa - integrada por economistas conservadores e progressistas. Nessas condições, o vice-presidente José Sarney encontrou legitimidade no compromisso de executar os desígnios de

Tancredo Neves, embora não fosse nada fácil identificá-los através do ministério²¹.

Nossa preocupação aqui, de certo, não é fazer um estudo minucioso do Plano Cruzado em si, mas de algumas de suas questões político-institucionais. Para isso, achamos importante falar apenas brevemente da situação econômica daqueles anos, e de como o plano de estabilização como um todo trouxe perspectivas para as eleições de 1986²².

Em 28 de fevereiro de 1986 o governo anunciou um plano de estabilização que consistia basicamente num extenso programa de desindexação da economia e em um congelamento de preços, visto que uma das principais causas da realimentação inflacionária eram as expectativas de inflação - dado o seu padrão autoregressivo - e a indexação da economia. Assim, a inflação brasileira tinha uma característica puramente inercial. Então, o congelamento dos preços com desindexação simultânea traria a taxa de inflação para próxima de zero. O plano introduzia uma nova moeda, o Cruzado (Cz\$), cuja criação visava prover um veículo para a desindexação financeira. Era uma ampla reforma monetária, realizada por André Lara Resende e Pêrsio Arida, destinada a combater a inflação de um só golpe (introduzindo uma nova moeda), sem a aplicação das políticas recessivas tradicionalmente advogadas pela ortodoxia econômica.

Após o anúncio do plano houve um *boom* de consumo, que caracterizava um superaquecimento da demanda. Isto se deu por causa do aumento do poder aquisitivo da população, dado esse ambiente de preços congelados e de

²¹ Idem, p. 10.

²² O mesmo vale para a análise que faremos mais adiante sobre o Plano Real.

moeda estável que se estendeu aos meses seguintes; além de baixas taxas de juros, que fomentaram o investimento industrial. Houve, então, um crescimento generalizado da economia (mais especificamente de março a junho de 1986).

Em julho, o governo toma algumas medidas para conter a demanda agregada, como o aumento das taxas de juros pelo Banco Central, para tentar evitar uma possível pressão inflacionária sobre o congelamento. Mas a generalização do excesso de demanda na economia acabou sendo reforçada por uma expansão exagerada na oferta de moeda. O problema, na verdade, não era o superaquecimento da economia, mas sim, o superaquecimento com congelamento. Porém, um descongelamento teria que ser feito com uma grande dose de administração, porque uma liberação não administrada dos preços poderia criar problemas inflacionários tão sérios quanto anteriormente.

No dia 15 de novembro de 1986 o país realiza eleições para todos os governos estaduais e também para a assembléia encarregada de redigir a nova Constituição. A eleição é oportuna para o governo do ponto de vista do calendário político, pois captura o forte sentimento de apoio popular ao Plano Cruzado. A estrondosa vitória do governo não pode ser desligada do sucesso do plano de estabilização (que se verificava até então). O Plano Cruzado foi recebido pela população com grande entusiasmo. O apoio popular do plano foi muito forte, porque, após 21 anos de regime militar, a população finalmente viu que poderia participar mais efetivamente do destino do país, atendendo ao apelo presidencial de vigiar os preços - já que o congelamento era a peça-chave do programa de estabilização, o que também lhe garantiu uma enorme adesão popular - pois o governo tentava mostrar a possibilidade de se combater a inflação, sem recessão ou desemprego.

Neste período não se verificou o *trade-off* entre inflação e desemprego pois, com a redução da inflação, seria de se esperar que o desemprego aumentasse, o que de fato não aconteceu. Contudo, *do ponto de vista de política econômica*, a eleição está próxima de um desastre. Isto porque o período de agosto a 15 de novembro de 1986 pode ser identificado pela total *imobilização* do governo, determinada pelas eleições. A política econômica ficou paralisada. O governo mostrava uma aparente falta de interesse em fazer uma política fiscal e monetária arrojada para conter um pouco o superaquecimento. Tais políticas teriam que ser contracionistas, e levariam fatalmente a uma redução no ritmo de crescimento econômico, o que provavelmente diminuiria a popularidade do governo uma vez que o povo (de uma forma geral) estava satisfeito com o aumento do seu poder aquisitivo, oriundo do congelamento de preços. Assim, o governo realizou apenas um tímido pacote fiscal (Cruzadinho) para desaquecer o consumo, mas como era de se esperar, teve pouca eficácia. O governo também nada fez no sentido de conter a perda de reservas internacionais, causada pelo aumento que se deu nas importações e pelo adiamento das exportações, o que levou a uma deterioração das contas externas. Na verdade, o interesse maior do governo era ganhar as eleições para governadores e para a Assembléia Constituinte no fim do ano.

Dessa forma a situação econômica deteriorou-se consideravelmente. Não apenas em função das tendências de superaquecimento, mas também pela expectativa de uma inflação futura mais elevada (o que gerou vários tipos de ação preventiva e especulativa que amplificam e aceleram os desajustes - como o já citado aumento nas taxas de juros pelo Banco Central, cujo nível

recorde tornou o congelamento de preços insustentável) e pela certeza de que medidas drásticas seriam anunciadas logo após as eleições. Essa descontinuidade que ocorreria logo à frente teve como consequência levar a economia a um estado de grande incerteza. “Uma semana após a vitória maciça do partido do governo (PMDB) nas eleições, o Cruzado II foi anunciado. Tratava-se de um pacote fiscal que objetivava aumentar a arrecadação do governo através do reajuste de alguns preços públicos (gasolina, energia elétrica, telefone e tarifas postais) e do aumento de impostos indiretos (automóveis, cigarros e bebidas). O impacto imediato do Cruzado II seria um violento choque inflacionário”²³. Na verdade, o Cruzado II representava uma série de medidas tomadas em novembro daquele ano, quando deveriam ter sido tomadas naqueles meses em que se verificou o *imobilismo* do governo, determinado pelas eleições. Ou seja, “embora tenha buscado agir na direção correta, houve um atraso na correção de rumos”²⁴.

O governo não demonstrou ter uma política monetária coerente. Isto porque o excesso de demanda generalizado é consequência de um desequilíbrio entre oferta e demanda de moeda. A *explosão* de demanda interna que ocorreu nos primeiros meses do Plano Cruzado levou a um rápido esgotamento da capacidade ociosa das fábricas. Como não era permitido reajustar os preços, por causa do congelamento, “surgiram os ágios, eufemismo criado para a inflação reprimida”²⁵.

²³ Modiano (1989), p. 364.

²⁴ Veja Carta do IBRE na Revista Conjuntura Econômica de dez/86, p. 7-9.

²⁵ Idem.

Segundo Edmar Bacha, a crítica conservadora identifica o próprio governo como uma das principais ameaças ao sucesso do Plano Cruzado. "A área econômica do governo funciona como um dique de represamento, que pode demonstrar ser capaz de deter vazamentos mesmo num ano eleitoral, mas isto não resolve o problema em sua origem" ²⁶. Nos primeiros meses do Plano de Estabilização, o governo seguiu uma política de demanda (em especial uma política monetária) exageradamente expansiva, tornando ainda maior o risco de haver uma inflação reprimida. Eliminar o congelamento de preços neste momento seria fatal, pois as tensões inflacionárias existentes são muito grandes. Como numa economia de mercado o preço é o instrumento que permite racionar as quantidades, para que não haja excesso de oferta nem de demanda, a solução seria esperar um maior equilíbrio entre oferta e demanda antes de fazê-lo, de forma que o ajuste se desse fundamentalmente por uma redução de demanda, e não por um aumento na oferta. A expansão de liquidez verificada nessa ocasião demorou alguns meses para se refletir no mercado de bens e serviços, mas quando se refletiu, foi sob a forma de ágios e escassez de produtos, o que, com o Cruzado II, acabaria levando a um choque inflacionário, dada a existência de uma grande inflação reprimida. A essa altura, as chances de recuperar o Plano Cruzado são pequenas, pois o *governo deixou* que a escassez e os ágios se alastrassem por todo o sistema econômico.

²⁶ Veja Bacha (1986).

PLANO REAL

Conceber e administrar um programa de estabilização em um país que desde 1986 trocou de moeda cinco vezes - veja na Tabela I abaixo - e passou por diversos planos econômicos, não é tarefa simples. A descontinuidade na gestão das políticas públicas pode ser avaliada pelas freqüentes mudanças na composição dos ministérios da área econômica, e pelas diversas substituições de presidentes do Banco Central - veja Tabela II.

Tabela I - Moeda Nacional

Denominação	Período	Alterações
Real *	Desde a chegada de D. João VI ao Brasil (1808) até set./1942	
Cruzeiro	A partir de out./1942	
Cruzeiro Novo	A partir de nov./1965	Três zeros
Cruzeiro	A partir de mar./1970	
Cruzado	A partir de fev./1986	Três zeros
Cruzado Novo	A partir de jan./1989	Três zeros
Cruzeiro	A partir de mar./1990	
Cruzeiro Real	A partir de ago./1993	Três zeros
Real	A partir de jul./1994	R\$ = CR\$2.750,00

* Consagrado pelo uso popular como mil Réis.

Fonte: ANDIMA

Tabela II - Governo Itamar Franco

Ministro da Economia	Gestão
Gustavo Krause	jan./93 a fev./93
Paulo Haddad	fev./93 a mar./93
Eliseu Resende	mar./93 a mai./93
Fernando Henrique Cardoso	mai./93 a abr./94
Rubens Ricupero	abr./94 a set./94
Ciro Gomes	a partir de set./94
Presidente do Banco Central	Gestão
Francisco Gros	mai./91 a nov./92
Gustavo Loyola	nov./92 a mar./93
Paulo Cesar Ximenez	mar./93 a ago./93
Pedro Malan	a partir de ago./93

Fonte: ANDIMA

O ano de 1993 é um ano de tentativas e erros no preparo do grande experimento de combate à inflação, que seria rotulado mais adiante de Plano Real. É um período *sui generis* de observação do comportamento da economia nacional: no curto espaço dos próximos 7 meses serão realizados um plebiscito e uma revisão constitucional. Desde já a economia vem operando sob incertezas, o que limita a produtividade dos esforços do governo para estabilizar a economia²⁷. Sem choques heterodoxos, o governo assumiu que a principal causa da inflação era o descontrole financeiro e administrativo do setor público. Sob esta ótica, na análise da primeira etapa do plano de estabilização, consideramos como ponto de partida a edição do Programa de Ação Imediata (PAI), onde o fundamental não era, naquele momento, combater a inflação, mas adotar medidas capazes de resgatar a ética e a credibilidade das instituições - desgastadas pelos escândalos dos desvios das verbas públicas e da manipulação do Orçamento. Neste sentido, Fernando Henrique tentou sensibilizar as principais forças políticas e assumiu suas responsabilidades na reconstrução econômica e social do Brasil. Assim, com o PAI²⁸, o governo Itamar Franco estabeleceu um curso de ação mais decidido, em que se destaca uma maior autonomia do ministro da Fazenda, e um maior entendimento de que a formulação da política econômica estaria, daí por diante, sob a responsabilidade do PSDB. Havia também um interesse do então ministro da Fazenda, do seu partido (PSDB) e do próprio governo Itamar Franco quanto a sucessão presidencial que se daria no ano seguinte.

²⁷ Veja Monteiro (1997).

²⁸ Independente dos interesses que se delineavam em um ano pré-eleitoral, o PAI demandava um grande acordo político nacional envolvendo o governo federal, os governos estaduais e municipais e o Congresso, no sentido de se criar um cenário de mínima estabilidade para o cumprimento de etapas importantes, como a revisão constitucional e as eleições gerais de 1994. O PAI não foi, portanto, totalmente implementado, por falta de apoio político.

Em novembro (ainda no ano de 1993) tínhamos uma inflação de 35% ao mês, e também um *imobilismo* do governo, que não se justifica como estratégia de aguardar a revisão constitucional ou os resultados de medidas já anunciadas ou em prática na área fiscal e monetária. A extensão da crise institucional também torna secundária aquela idéia de primeiro obter ajuste externo para depois haver estabilização. Dado esse quadro de instabilidade institucional, o que está em questão vai além da necessidade de se combater a inflação (como deseja o ministro da Fazenda). O fundamental é que o governo possa apresentar compromissos com credibilidade - do contrário, os agentes econômicos não se sentirão induzidos a tomar decisões que sejam compatíveis com o Plano. E o fator mais importante que gera essa credibilidade no sistema econômico é dado pela estabilidade das regras do contrato social - a Constituição. Sob regras incertas, onde o próprio Plano contempla dezenas de novas regras constitucionais, é improvável que tanto o ajuste quanto a URV²⁹ vigorem como anunciados. De fato já se podia antever que o recurso à emissão de medidas provisórias representava um caminho institucional do qual seria muito difícil o governo se afastar, ainda mais que este recurso já vinha caracterizando a seqüência de intervenções iniciadas com o Programa de Ação Imediata, em julho de 1993³⁰.

O governo, em determinados momentos, deve sustentar sua reputação, mas deve sacrificá-la em outros, de modo a tentar manter alguma credibilidade junto aos agentes privados (e ao eleitorado) - de forma que as medidas anunciadas não sejam inconsistentes no tempo³¹. Assim, o fato do governo

²⁹ Falaremos sobre a URV mais adiante.

³⁰ Veja Monteiro (1997).

³¹ Veja em Price (1997), pág. 415, uma dissertação sobre essa questão da reputação, num contexto que se refere à credibilidade macroeconômica e aos ciclos político-eleitorais.

empreender a estabilização de preços por meio de medidas provisórias talvez seja a melhor explicação para a credibilidade com que conta a política econômica e o próprio governo Itamar Franco, no decorrer do ano de 1994. O governo se deixa levar pelo condicionamento do momento eleitoral, assim, se utiliza intensivamente de medidas provisórias - veja na Tabela III a seguir - para tentar neutralizar tudo que possa ser entendido pelo eleitorado como decorrência negativa do Plano (uma vez que são as informações sobre os resultados da política econômica - a respeito, por exemplo, da inflação e do nível de emprego - que influenciam na decisão de voto dos eleitores). Ou seja, alteram-se as *regras do jogo* para se garantir o resultado desejado.

Ao longo de 1994, o cronograma de execução da política antiinflacionária vai sendo crescentemente vinculado à necessidade do governo de viabilizar simultaneamente a candidatura presidencial de seu ministro da Fazenda e o apoio em torno do plano econômico³² - o que nos serve de exemplo da ocorrência de um ciclo político (eleitoral) racional na trajetória da política econômica. Em termos operacionais, o ano de 1994 é notável pela adoção da URV (Unidade de Referência de Valor), instituída pela Medida Provisória nº 434, e pela mudança do padrão monetário, que devolveu à moeda brasileira sua característica de *unidade de conta*. A execução do plano de estabilização e sua fidelidade no cumprimento da tarefa será fundamental para a determinação do resultado das eleições: se falhar, comprometerá a candidatura de Fernando Henrique e de seu partido, uma vez que ao PSDB coube o Ministério da Fazenda e a formulação da política econômica. De certo a troca do padrão monetário (primeiro com a indexação pela URV, e depois na

³² Pois em 1994, pela segunda vez desde 1960, o eleitorado brasileiro iria às urnas para escolher um novo presidente da República.

desindexação com o Real) é suficiente para derrubar a inflação. A edição e a reedição de medidas provisórias farão o resto. Porém, continuaremos a ter a economia brasileira operando num ambiente institucional que não favorece em nada a geração de credibilidade para o Plano. Isto porque as regras que definem os limites de ação do governo continuam imprecisas e, assim, sujeitas à manipulação por parte dos *policymakers*³³.

Tabela III - Legislação do Programa de Estabilização

Normativos	Assunto	Votação no Congresso	Reedição
MP nº 400	IR na fonte sobre o rendimento do trabalho assalariado.	Lei nº 8.848	-
Mps nºs 401, 419, 438, 462, 487 e 513	IOF nas operações relativas a títulos e valores mobiliários.	Lei nº 8.894	-
MP nº 402	IR de residentes no exterior, dos fundos, de dividendos e bonificações.	Lei nº 8.849	-
MP nº 423	Modifica a Lei nº 8.849.	-	Mps nºs 444, 467, 492, 520, 568, 599 e 638, de 29/09/94
MP nº 404	Taxa de Fiscalização.	Não aprovada	Não anterioridade
MP nº 406	Altera prazo de recolhimento de impostos	Lei nº 8.850	-
MP nº 407	IR devido pelas PJs.	Não aprovada	Não anterioridade
Mps nºs 434, 457 e 482	Dispõe sobre a URV.	Lei nº 8.880	-
MP nº 542	Estabelece regras e condições de emissão do Real.	-	Mps nºs 566, 596 e 635, de 27/09/94
MP nº 517	Dispõe sobre a base de cálculo da contribuição para o PIS.	-	Mps nºs 543, 567, 597 e 636, de 27/09/94

Fonte: ANDIMA

³³ Monteiro (1997).

É certo que o sucesso do Plano Real não depende somente da intenção do governo de promover a estabilização, mas também da capacidade do Executivo de administrar o Plano, da colaboração das lideranças do país e do apoio de toda a sociedade. O Plano por si só não será capaz de reverter a crise nacional. Mas, se analisado como parte de um processo que ainda tem várias etapas a serem cumpridas, apresenta grandes chances de êxito.

Qualquer que seja o resultado eleitoral, a única certeza que se tem é que o novo governo terá quatro anos para sustentar a estabilidade da economia, promover crescimento econômico e melhorar a qualidade das instituições políticas (o que será fator fundamental para o sucesso do Plano Real). Neste período de eleições, com relação aos candidatos à presidência da República, "o eixo da disputa persiste sendo o confronto entre Lula e Fernando Henrique. Lula tem um grande desafio pela frente: vencer a tendência à radicalização no interior de seu próprio partido e impôr sua liderança de maneira firme. Já Fernando Henrique tem dois desafios: o teste do plano econômico para estabilizar a economia, além da necessidade de convencer o eleitorado que os compromissos programáticos do PSDB não ficarão em segundo plano como decorrência da aliança com o conservador PFL. Contudo, a qualquer candidato que venha a vencer, torna-se indispensável saber negociar, senão será impossível produzir maiorias capazes de viabilizar a ação do Executivo. Em um sistema político marcado pela fragmentação partidária, como é o nosso, flexibilidade, moderação e diálogo são atributos necessários para produzir coalizões de sustentação (...) indispensáveis para garantir a governabilidade do país"³⁴.

³⁴ IUPERJ (1994), p. 19.

O acontecimento marcante neste ano eleitoral será a introdução da nova moeda, pelo sentido da oportunidade que tal manobra representará para promover as chances de vitória da candidatura do ex-ministro da Fazenda, pois está sendo atribuída a um candidato presidencial a introdução de uma *nova e boa moeda* - o Real. Mais do que um fetiche eleitoral, eis uma *informação grátis* que chegará a todo e qualquer eleitor brasileiro. Assim, a introdução da nova moeda a pouco mais de noventa dias do primeiro turno das eleições gerais (exatamente em 1º de julho de 1994) localiza um ciclo político-eleitoral na trajetória da política econômica. E, qualquer desvio dos índices de inflação - frente à promessa e à expectativa de uma inflação de nível do dólar norte-americano - poderá significar um pesado ônus político para a candidatura oficial³⁵.

1997 - ALGUNS ACONTECIMENTOS PRÉ-ELEITORAIS

A pouco mais de um ano das próximas eleições gerais para a presidência da República já estamos vivenciando um pleno período pré-eleitoral, no sentido em que já se pode observar alguns acontecimentos políticos que têm as urnas como foco principal. Não que os exemplos anteriores - os Planos Cruzado e Real - tivessem as urnas como objetivo maior. É certo que os referidos planos econômicos tinham como premissa buscar a estabilização econômica. No entanto, o que deve ser evidenciado é que, com o Cruzado, por exemplo, houve um período em que o governo deveria ter sido mais ativo (para controlar a *explosão* de demanda que se verificou na época por causa do congelamento, para que não houvesse tamanha pressão inflacionária). E tal

³⁵ Veja Monteiro (1997).

imobilismo do governo ocorreu justamente por causa da proximidade de eleições estaduais e para a Assembléia Constituinte de 1986. Foi neste ponto que as eleições acabaram gerando uma influência negativa sobre a economia. Não as eleições em si, mas o comportamento estratégico e oportunista do governo.

Com relação ao Plano Real, não podemos dizer que foi um plano elaborado meramente com fins eleitoreiros. Mas, também não podemos ignorar a estratégia de lançá-lo apenas quatro meses antes das eleições presidenciais de 1994 (a introdução de uma *nova e boa* moeda estava associada a um candidato presidencial). E ainda, já em 1996, após dois anos de Plano Real, a economia sofreu mais uma vez os efeitos da proximidade de eleições (dessa vez municipais), por causa da mudança no padrão das políticas públicas que vinham sendo adotadas; e novamente pôde se observar o que a moderna economia política rotula de *ciclo político-eleitoral racional* da política econômica³⁶.

Neste ano de 1997 não contamos com um novo plano de estabilização, mas certamente temos outros exemplos que podem ilustrar o que acontece no âmbito político-institucional quando há eleições por perto. Na página a seguir, temos um trecho de uma reportagem de jornal, que nos serve de exemplo de algumas das diversas formas que os políticos, em geral, encontram para influenciar os eleitores.

³⁶ Veja em Monteiro (1997), cap. 5.

“Em véspera de ano eleitoral, o clientelismo virou febre que atinge um grupo numeroso de parlamentares do Estado do Rio de Janeiro. Só de postos de assistência social ligados a vereadores da capital e a deputados estaduais, há 87 em plena expansão e outros 20 sendo implantados, que oferecem de dentadura a massagem oriental, de ambulância a operação espírita. Sem falar em caminhão para mudança, corte de cabelo, médicos, advogados e cursos. Há aqueles que têm até ônibus para transportar passageiros e estudantes. Tudo de graça. A meta é transformar os centros em fundações, para garantir isenção de tributos e subsídios. (...)”

“Assistencialismo Eleitoral: políticos transformam postos de atendimento em fundações para caçar votos sem pagar impostos” - reportagem do jornal O GLOBO, de 21/09/97, pág. 24.

O foco da reportagem é o fato de deputados e vereadores estarem oferecendo serviços para os eleitores; e este é um exemplo claro do senso oportunista dos políticos e, principalmente, dos seus respectivos partidos, que estão rumo às urnas. Melhorar o social torna aquele político ou partido mais popular, o que gera apoio nas eleições. Segundo a reportagem, nas carrocerias dos ônibus que fazem o transporte grátis para a população devem constar o nome e o partido do político. E, em alguns postos de assistência, é necessário que a pessoa leve o seu título de eleitor para poder ser atendida (observe que tais serviços são oferecidos apenas para algumas comunidades, como as de Campo Grande, Santa Cruz, Bangu, Ricardo de Albuquerque, Nova Iguaçu, Magé, Saquarema, Campos, Mariópolis, dentre outras). Outros serviços oferecidos por deputados e vereadores nesses postos são fisioterapia, farmácia, psicólogos, dentistas, creche, tirar documentos, UTI móvel, etc. E alguns dos partidos que estão lançando esses centros sociais

são o PMDB, PPB, PSDB, PTB, dentre outros. Essa reportagem mostra apenas um exemplo de como os políticos podem, de uma forma bem simples, induzir os eleitores. Este tipo de comportamento não chega a influenciar as principais variáveis econômicas, não gerando, portanto, um ciclo econômico induzido politicamente; mas reflete claramente o comportamento oportunista racional de deputados e vereadores num ano pré-eleitoral, como este ano de 1997.

Também já é possível notarmos propagandas político-partidárias do tipo “primeiro a gente faz, depois a gente fala”. Provavelmente há intuito eleitoral (ou melhor, de reeleição) do político ou do partido, com esse argumento.

Em outra reportagem, achei interessante destacar o que disse Fernando Henrique Cardoso:

“(...) - A campanha já começou. O tempo todo, no Brasil, vive-se em campanha. A população se informa de tudo. Ninguém imagina que uma lei, de um jeito ou de outro, vai alterar o resultado de uma eleição (...).”

“FH diz que campanha para eleição de 98 já começou” - reportagem do jornal O GLOBO, de 17/08/97, pág. 17.

A população pode até se informar de tudo, mas será que tem consciência das manipulações que podem ocorrer na economia, ou seja, será que os eleitores são *racionais*? Mas sabemos que uma lei realmente tem esse poder de alterar o resultado de uma eleição. E aí constata-se mais uma vez que os *policymakers* têm a *faca e o queijo nas mãos*, de forma que certamente há um incentivo a favorecer a situação econômica em períodos pré-eleitorais, o que certamente lhes trará mais votos. “A conjuntura econômica vai sendo

progressivamente dominada por ocorrências que têm um inequívoco significado eleitoral (...). Essa é mais uma dimensão do ciclo político-eleitoral existente na trajetória das políticas públicas. Longe de uma data eleitoral - e, assim, fora da cobrança mais efetiva e imediata do eleitorado - a coalizão majoritária pode implementar um padrão de políticas em desacordo com as expectativas da sociedade e mesmo impondo-lhe pesados custos. Porém, essa indução se enfraquece, na medida em que se aproxime o teste eleitoral: nessa circunstância, o governo atenuará o que possa ser percebido como rigor injustificado das políticas em curso, transferindo para após a vitória eleitoral a retomada do rumo que fora interrompido”³⁷.

Temos ainda outro exemplo interessante, que retrata mais uma vez a manipulação que ocorre na economia política, ou seja, uma mudança nas *regras do jogo*, que vem gerando expectativas para as eleições de 1998. Durante o ano de 1997, o tema da reeleição do presidente da República vai se tornando elemento central na condução das políticas públicas. É importante perceber o tema da reeleição numa dimensão mais ampla, e para tanto a análise econômica oferece importantes ensinamentos sobre as propriedades dessa mudança de regra constitucional. A emenda ao art. 82 da Constituição pode ser tomada como uma tentativa do governo incumbente de estabelecer algo assemelhado a uma restrição no mercado político: seu propósito seria basicamente dificultar - sem de todo bloquear - a *entrada* nesse mercado, tornando-o menos competitivo³⁸. A emenda constitucional nº 16 foi aprovada neste ano de 1997, e publicada em 05 de junho deste ano. Assim, contaremos mais uma vez com a participação do atual presidente da República e

³⁷ Monteiro (1997).

³⁸ Idem, para uma análise detalhada da economia política da reeleição.

formulador do Plano Real nas próximas eleições presidenciais. Já podemos então constatar que teremos um período eleitoral de longa duração, pois este efetivamente “se iniciou com a apresentação da emenda da reeleição presidencial”³⁹.

Podemos ainda mencionar que “um outro acontecimento (...) produziu-se à margem da nova onda especulativa (iniciada em 27.10.97) nas bolsas de valores mundiais. O Presidente da República (29.10.97) alega que a economia brasileira sujeita-se a esse tipo de risco, unicamente pelo fato de *não termos aprovado até aqui as mudanças constitucionais pretendidas pelo Governo, e que há dois anos estão paralisadas no Congresso Nacional* (um tanto contraditoriamente, no entanto, o Presidente referiu-se a uma ‘muralha’ que protege a moeda nacional contra ataques especulativos que possa vir a sofrer). Trata-se, em verdade, de uma retórica de sentido inequívoco: distrair as atenções da sociedade com argumentos que parecem ter alguma precisão, mas que, de fato, servem apenas para ocultar a falta de comprometimento do Governo com essas mesmas reformas - ao menos, no horizonte que vai até Outubro de 1998”. Podemos dizer, assim, que do outro lado da *muralha* a que se refere o Presidente da República “(...) está a fragilidade com que opera um Estado auto-suficiente, intervencionista, e que se apura em promover o seu auto-interesse”⁴⁰. Também a respeito da crise nas bolsas e sua repercussão no ambiente político-institucional, podemos notar que, “na guerra das expectativas com seu público interno, o governo abriu a guarda (...) com a duplicação das taxas de juros. Se seus efeitos recessivos fugirem do controle, o desgaste será inevitável (...). O que a população vê de bom no Real é a

³⁹ Veja carta de conjuntura do mesmo autor, citada na Bibliografia anexa, para uma análise do que anda ocorrendo com as regras de decisão coletiva, da economia política nacional.

⁴⁰ Idem.

possibilidade de um *planejamento para a aquisição de bens*. Se isto for abalado, por alta de juros, inflação descontrolada ou qualquer outra coisa, o Real deixará de ter o apelo eleitoral”⁴¹. E, quanto à questão das reformas paradas no Congresso (o que, segundo Fernando Henrique, serve para justificar tudo o que vai mal no país), “não se espere um Congresso vibrante em torno das reformas constitucionais se o Banco Central não conseguir segurar a quebradeira na bolsa de valores”⁴². Os prejuízos não poderão ser desprezados. As taxas de juros vão subir, penalizando ainda mais a população.

É bem verdade que boa parte da população brasileira está temerosa com esse novo pacote fiscal do governo, pois é certo que esse ajuste pesará, principalmente, no bolso da classe média e dos servidores federais. De acordo com reportagens dos jornais O GLOBO e Jornal do Brasil da última semana, temos abaixo algumas opiniões com relação às 51 medidas anunciadas pelo governo.

“Este ajuste fiscal não significa uma mudança de rumos. Ao contrário, ele representa uma reafirmação e aprofundamento da política econômica.” - Pedro Malan, ministro da Fazenda.

“Estamos mostrando consistência e persistência. Estamos reafirmando nosso compromisso com a estabilidade.” - José Roberto Mendonça de Barros, secretário de Política Econômica.

“A reação do governo é dolorosa, terá custos a curto prazo na atividade econômica, já está tendo custos, mas a alternativa era deixar a moeda flutuar (...). A flutuação da moeda nesses momentos

⁴¹ De acordo com a reportagem “Governo luta para evitar abalo à reeleição”, da Gazeta Mercantil de 31/10/97, pág. A-10.

⁴² Idem.

põe o país numa trajetória imprevisível (...). Se desvalorizássemos, estaríamos dando munição aos especuladores que se posicionaram nessa direção. E seria difícil avaliar a trajetória da taxa de câmbio. Certamente terminaríamos 98 com uma inflação altíssima, de 30% a 50% ao ano.” - Chico Lopes, diretor de Política Monetária do BC.

*“Mexer no câmbio agora seria um desastre bem maior (...). As medidas econômicas eram inevitáveis, apesar do risco de recessão.”
- José Márcio Camargo, economista da PUC-Rio.*

“É possível que o governo consiga, com as medidas, reduzir os efeitos negativos da elevação dos juros nas contas públicas. De qualquer forma, ficou claro (...) que a equipe econômica teria que tomar alguma medida e o fez, com coragem. Pode-se questionar o momento, pois muitas dessas medidas poderiam ter sido tomadas antes, mas antes tarde do que nunca. As contas públicas são o grande desafio do Real.” - Edward Amadeo, economista da PUC-Rio.

Podemos citar ainda o trecho de uma reportagem, cujo foco está nas eleições de 1998:

“A crise econômica mexeu com as cotações da bolsa eleitoral. Em alta, o PMDB declarou apoio à candidatura do presidente Fernando Henrique Cardoso (...). Também voltou a subir o PPB (...), que anunciou apoio à reeleição (...). A adesão desses dois partidos e uma das piores crises do Plano Real estão alterando da estratégia de campanha de Fernando Henrique (...). É melhor a oposição não fazer festa. Por enquanto a reeleição do presidente ainda é ação preferencial no meio político.”

“Crise mexe com bolsa eleitoral” - reportagem do jornal O GLOBO, de 16/11/97, pág. 3.

O que se pode dizer de toda essa situação com relação às eleições presidenciais de 1998? Segundo José Sarney, “o clima não é mais político. Voltou a ser econômico. Quem vai comandar a política é aquele que mantiver o controle da economia”. E, segundo Antônio Carlos Magalhães, “Fernando Henrique Cardoso não tem concorrente. O que ele pode estar perdendo ninguém está ganhando”.

Tudo que acontecer na economia brasileira daqui por diante se refletirá nas eleições presidenciais de 1998. A forma pela qual o atual governo irá contornar toda essa situação, e suas conseqüências na economia, servirão de base para a população decidir se irá optar pela reeleição ou pela oposição. Mas, então, teríamos eleitores racionais, atentos a tudo o que anda acontecendo na economia e fazendo a melhor escolha para o país? Infelizmente, a maioria dos eleitores nunca estará perfeitamente informada acerca do que realmente ocorre na economia, seja em tempos de crise ou não. Sabemos da capacidade dos *policymakers* de iludir a população, devido a existência de assimetria de informação entre o povo e os resultados de política econômica, e também devido à *irracionalidade* dos próprios eleitores, da sua falta de capacidade de fazer previsões e de expectativas quanto ao futuro. Também sabemos que o governo certamente irá tomar medidas para melhorar a situação do país, dada toda essa conjuntura de crise nas bolsas e recessão. O que nos resta é a dúvida se essas realmente serão medidas consistentes no tempo, isto é, se serão medidas de credibilidade.

IV - CONCLUSÃO

O objetivo principal deste trabalho foi relacionar as teorias existentes sobre os Ciclos Político-Eleitorais com alguns acontecimentos da economia brasileira, através de análise empírica do vínculo entre as atividades legislativas e as condições macroeconômicas do nosso país, tomando como base fenômenos econômicos e políticos, e um ambiente institucionalmente rico. Sabemos que os fenômenos econômicos geralmente são cíclicos, e que, devido à incerteza gerada pelas flutuações econômicas, pesquisadores têm realizado diversas pesquisas quanto às origens dessas flutuações, até mesmo para verificar o quanto elas se relacionam aos fenômenos políticos. Há o argumento de que o governo faz política com os olhos voltados para a situação da economia no período das eleições, o que origina ciclos econômicos induzidos politicamente - os quais são reconhecidos pela teoria moderna como *Ciclos Político-Eleitorais*. Nosso trabalho se baseou nas teorias existentes e nas evidências da economia brasileira durante períodos próximos às eleições.

Ao longo do trabalho apresentamos os principais modelos teóricos da teoria dos Ciclos Político-Eleitorais e alguns fatos recentes da economia brasileira sob esta perspectiva, em especial nos anos de 1986 (com o Plano

Cruzado) e 1994 (com o Plano Real). Também apresentamos alguns acontecimentos deste ano de 1997, que podem ser colocados numa perspectiva onde as urnas já estão influenciando no comportamento dos *policymakers* e na performance da economia, já que estamos bem próximos de um ano que será marcado por eleições presidenciais. Daqui até outubro de 1998 as urnas serão, talvez não somente, mas provavelmente, o centro das atenções no que se refere à tomada de decisões de política econômica. Assim, é importante observarmos não apenas os fatos que estarão ocorrendo daqui pra diante, mas sim, tudo o que vem ocorrendo na economia brasileira desde 1994, e até mesmo os acontecimentos que marcaram anos anteriores. Dessa forma, estaremos nos tornando cada vez mais *racionais*, e expandindo, assim, nossa consciência política.

O tema dos Ciclos Político-Eleitorais é de grande importância, na medida em que é possível observar a proximidade de eleições influenciando nas decisões de política econômica, e suas consequências econômicas e sociais. Independente de qual seja a coalizão que esteja no poder, há uma forte indução de que o governo representativo busque atender ao melhor de seus interesses, nas ocasiões eleitorais. Ou, dito de outra forma, os participantes do jogo de governo representativo são maximizadores de seu próprio bem-estar. Para restringir esse tipo de atitude, é fundamental ter uma ordem institucional bem definida (ou, pelo menos, não tão incerta como a que temos no Brasil) e duradoura. Mas a durabilidade das regras traduz-se pela maior dificuldade de serem alteradas. Veja o caso da lei eleitoral, que foi modificada durante o mandato do atual presidente. São as *regras do jogo* sendo modificadas *durante o campeonato!* Contudo, o centro de toda essa ordem institucional é a

Constituição. É ali que a sociedade define os limites dentro dos quais o governo deve atuar. Mas as regras do contrato social continuam incertas, frágeis e flexíveis o suficiente para que venham a acomodar uma gama bastante ampla de comportamentos discricionários. Assim, sempre existirão induções como a de *se aproveitar* de uma ocasião eleitoral para atender a interesses restritos (e não ao interesse coletivo), e elas serão aproveitadas pela coalizão no poder.

- BIBLIOGRAFIA -

ALESINA, Alberto (1987) - Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game, em Quarterly Journal of Economics, 102, agosto, 651-678.

ALESINA, Alberto & SACHS, Jeffrey (1988) - Political Parties and the Business Cycle in the United States, 1948-1984, em Journal of Money, Credit and Banking, 20, 63-82.

ALESINA, Alberto (1995) - Elections, Party Structure and the Economy, em Banks, J. S. & Hanushek, E. A. (eds.), Modern Political Economy: Old Topics, New Directions, Cambridge University Press, cap. 5.

ALT, James E. & CRYSTAL, K. Alec (1987) - Political Business Cycles, em P. Peretz (Editor), The Politics of American Economic Policy Making, New York, M. E. Sharpe Inc., 370-387.

BACHA, Edmar Lisboa (1986) - A Inércia e o Conflito: o Plano Cruzado e seus Desafios, Texto para Discussão nº 131, julho, Depto. de Economia, PUC-RJ.

BARRY, Brian (1985) - Does Democracy Cause Inflation? Political Ideas of Some Economists, em Lindberg, L. & Maier, C. (eds.), The Politics of Inflation & Economic Stagnation, Brookings, Washington D.C.

BERGER, Helge & WOITEK, Ulrich (1997) - Searching for Political Business Cycles in Germany, em Public Choice, vol. 91 (3-4), agosto, 179-197.

CALVERT, Randall L. (1995) - The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination, and Communication, em Banks, J. S. & Hanushek, E. A. (eds.), Modern Political Economy: Old Topics, New Directions, Cambridge University Press, cap. 8.

CONJUNTURA ECONÔMICA, Fundação Getúlio Vargas, vol.40 nº 10, 11, 12 (out. a dez.1986) e vol.41 nº 1 (jan.1987).

FRANCO, Gustavo H. B. (1996) - The Real Plan, Texto para Discussão nº 354, abril, Depto. de Economia, PUC-RJ.

FRANCO, Gustavo H. B. (1995) - O Plano Real e Outros Ensaio, Francisco Alves Editora.

FRANCO, Gustavo H. B. (1986) - O Plano Cruzado: Diagnóstico, Performance e Perspectivas a 15 de Novembro, Texto para Discussão nº 144, novembro, Depto. de Economia, PUC-RJ.

GARCIA, Márcio G. P. (1994) - Política Monetária e Cambial: algumas lições do período recente para o Real, Texto para Discussão nº 330, dezembro, Depto. de Economia, PUC-RJ.

HAVRILESKY, Thomas (1990) - A Public Choice Perspective on the Cycle in Monetary Policy, em Cato Journal, vol. 9 nº 3, 709-718.

HAVRILESKY, Thomas (1988) - Electoral Cycles in Economic Policy, em Challenge, julho-agosto.

IUPERJ (1994) - As Eleições Presidenciais de 1994: Tendências Iniciais do Quadro Eleitoral, Grupo de Conjuntura nº 49, maio.

JÚNIOR, Olavo Brasil de Lima & SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes (1991) - O Sistema Proporcional no Brasil: Lições de Vida, em JÚNIOR, Olavo Brasil de Lima (ed.), Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática, IUPERJ, Rio Fundo Ed., 1991.

MEISELMAN, David L. (1984) - The Political Monetary Cycle, em The Wall Street Journal, tuesday, january 10.

MODIANO, E. (1989) - A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989, em Abreu, M. de P., A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana - 1889-1989, Editora Campus.

MONTEIRO, Jorge Vianna (1997) - Economia & Política: Instituições de Estabilização Econômica no Brasil, Editora Fundação Getúlio Vargas.

MONTEIRO, Jorge Vianna (1997) - O Recorrente e Equivocado Debate Constitucional, em Estratégia Macroeconômica, volume 5, número 120, de 03 de novembro.

NORDHAUS, William D. (1989) - Alternative Approaches to the Political Business Cycle, em Brookings Papers on Economic Activity, 2, 1-68.

PRICE, Simon (1997) - Political Business Cycles and Macroeconomic Credibility: A Survey, em Public Choice nº 92 (3-4), setembro, 407-427.

SHUGHART II, William F. & TOLLISON, Robert D. (1985) - Legislation and Political Business Cycles, em Kyklos, vol. 38 (1), 43-59.

WILLIAMS, John T. (1990) - The Political Manipulation of Macroeconomic Policy, em American Political Science Review, vol. 84 nº 3, setembro, 767-795.