

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMICA
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O JOGO DE POLÍTICA ECONÔMICA E A EXISTÊNCIA DE CICLOS
ELEITORAIS NO BRASIL

Vanessa Baldi
Nº de matrícula 9824233

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Dezembro de 2002

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMICA
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**O JOGO DE POLÍTICA ECONÔMICA E A EXISTÊNCIA DE CICLOS
ELEITORAIS NO BRASIL**

Vanessa Baldi
Nº de matrícula 9824233

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Dezembro de 2002

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

Vanessa Baldi

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

AGRADECIMENTOS

Agradeço de forma especial ao orientador desta monografia, Jorge Vianna Monteiro, que além de contribuir com toda sua sabedoria e experiência para o desenvolvimento do trabalho, é um professor excepcional. Meus mais profundos agradecimentos a todos aqueles que me apoiaram, principalmente aos meus familiares e amigos.

Índice

Capítulo I - Introdução	5
Capítulo II - A Existência de Ciclos Eleitorais	6
II.1 - Teoria dos Ciclos Eleitorais	10
II.2 - Informação Assimétrica no Jogo de Política Econômica	18
II.3 - Modelos de Informação Assimétrica	20
Capítulo III - Ciclos Econômicos no Brasil	23
Capítulo IV - Conclusão	30
Capítulo V - Bibliografia	34

O Jogo de Política Econômica e a Existência de Ciclos Eleitorais no Brasil

"Why would political institutions shape economic policy? The basic idea is that policy choices entail conflicts among different groups of voters, between voters and politicians, and among different politicians." [T.Persson & G.Tabellini, 2001]

I. Introdução

O momento atual da política brasileira caracteriza-se como o de maior tensão dentro do jogo de política econômica. As eleições estão cada vez mais próximas e os políticos cada vez mais empenhados na tentativa de obter uma maioria de votos, afim de alcançarem o comando da máquina governamental. Neste contexto, surge o interesse de identificar prováveis ciclos eleitorais na trajetória política. De que maneira o partido do governo elabora suas políticas em períodos pré-eleitorais?

Partindo do pressuposto de que o desempenho da economia, em momentos de eleição, influi na tomada de decisão do eleitor, o governante está inclinado a conduzir a política econômica de forma a cativar o eleitorado, que, por conseguinte manterá a coalizão no poder. Portanto, a teoria dos ciclos político-econômicos sugere que mudanças na condução de uma política poderiam ser resultantes de períodos eleitorais. Caso de fato exista esse "oportunismo político", seria possível identificar ciclos eleitorais.

Este trabalho é dividido em três etapas. A primeira consiste em verificar a existência de ciclos político-econômicos a partir do arcabouço teórico existente, e a constatação de que a informação assimétrica que existe no jogo de política econômica é um dos maiores responsáveis pela ocorrência de tais ciclos. Posteriormente, na segunda etapa, teorias e modelos relativos à presença de ciclos eleitorais no Brasil são explorados. Por fim, uma conclusão amarra as idéias apresentadas, de modo a consolidar o trabalho, enfatizando a idéia de que o oportunismo político e a informação assimétrica são os principais ingredientes para a formação de ciclos eleitorais.

II. A Existência de Ciclos Eleitorais

Inúmeros estudos efetuados ao longo dos últimos anos apontam para a existência de ciclos econômico-eleitorais. Ao longo dos últimos anos, constata-se que, através de políticas econômicas de curto prazo, os *policymakers* conseguem exercer algum tipo de controle sobre a trajetória da economia nacional, de modo a melhorar as chances da coalizão no poder e vencer as eleições. O governo procura agir em benefício próprio, manipulando políticas econômicas e favorecendo grupos de interesses, na fase que antecede o período eleitoral. Portanto, num ambiente pré-eleitoral favorável, ou seja, onde há desempenho econômico positivo, existe uma maior chance de que políticos do governo consigam se re-eleger. A crença por parte dos políticos de que o desempenho positivo da economia é um fator determinante para arrecadar votos, consiste numa das principais razões para a existência dos ciclos eleitorais.

Em períodos pré-eleitorais, os *policymakers*, responsáveis por anunciarem o programa político ótimo, são forçados a se desviarem deste em favor de outras políticas econômicas, que impliquem no favorecimento político da coalizão governante. O incentivo ao desvio do ponto “socialmente ótimo” ocorre em função do aumento da possibilidade de re-eleição. A indução a re-otimizar os comprometimentos com políticas as tornam secundárias (ou dinamicamente inconsistentes), gerando uma ineficiência que poderia ser reduzida através da percepção de que os custos do desvio são altos. A princípio, tais custos deveriam ser cobrados apenas no longo prazo, momento em que os efeitos colaterais das políticas “não-ótimas” se fazem sentir. Quando isso ocorre, a reputação dos *policymakers* é afetada, pois suas políticas perdem credibilidade perante o eleitorado. Contudo, por uma variedade de razões referidas na literatura econômica como “problemas de ação coletiva”, esses custos são percebidos de um modo muito opaco pelo cidadão-contribuinte-eleitor, ou melhor, não são diretamente relacionados ao agente público que possa ser responsabilizado. Ademais, o eleitorado pode ter memória curta e nunca aprender com o passado (expectativas adaptativas). Isso faz com que os *policymakers* não tenham comprometido inteiramente a credibilidade de seus comprometimentos de política.

A existência de ciclos eleitorais comprova a forte correlação entre Política e Economia. Essas caminham lado a lado, pois a implementação de uma depende da outra. Sem a Política, a estratégia econômica não é viabilizada, enquanto sem a estratégia econômica, os partidos políticos não conseguem se promover, de modo a obter o sucesso eleitoral.

Em termos políticos, as flutuações econômicas que levam à prosperidade econômica pré-eleitoral são muito importantes, pois elevam a popularidade do partido da situação, assim como a possibilidade de vitória eleitoral. Em geral, os ciclos eleitorais podem ser caracterizados pelas premissas a seguir (Tufté, 1978):

- ◆ Flutuações econômicas nos meses que antecedem as eleições podem decidir o resultado eleitoral.
- ◆ O eleitorado tende a recompensar políticos, em caso de prosperidade econômica e puni-los em caso de recessão.
- ◆ O crescimento econômico desencadeado por políticas de curto-prazo em períodos pré-eleitorais beneficia a coalizão no comando do governo.

A estratégia eleitoral elaborada pelos *policymakers* procura afetar variáveis econômicas que possam gerar resultados favoráveis no curto prazo. Entretanto, o estímulo de curto prazo da economia poderá ter efeitos adversos tais como pressões inflacionárias, ampliação do déficit fiscal, entre outros. Até que ponto os custos da implementação de políticas econômicas no curto prazo são menores que os benefícios para os políticos? Além disso, é preciso saber se o governo pode implementar políticas, livremente em anos eleitorais, ou seja, se há restrições institucionais a serem observadas. Outro fator a ser considerado seria saber diferenciar uma política desenvolvida para benefício eleitoral de outra que busca bem-estar coletivo. Contudo, parece mais razoável pensar que num jogo de política-econômica os políticos são movidos a votos e maximizam o seu bem-estar quando obtêm uma maioria de apoio do eleitorado para vencer as eleições. Por isso, é fácil acreditar que políticos estão sempre agindo em benefício próprio, retro-alimentando os ciclos político-econômicos.

Há uma enorme gama de ferramentas que podem ser usadas para implementar a estratégia econômica pré-eleitoral. As variáveis a serem influenciadas por essas políticas teriam de reagir rapidamente, ou seja, não poderia haver o *lag* entre a implementação da política e a reação da economia a essa política. Com isso, as políticas que antecedem as eleições são restritas, marcando o único momento em que as eleições de fato exercem influência sobre a política econômica. Isso significa que, ao invés de a política econômica provocar o resultado das eleições, são essas que provocam políticas econômicas, essencialmente oportunistas.

Adicionalmente, políticas oportunistas não podem ser elaboradas aleatoriamente, é preciso justificar ao eleitorado a razão pela qual uma nova política será posta em ação. O fato é que as eleições não podem determinar o curso da economia, é necessário traçar um limite entre o que é factível e o que seria economicamente inviável. Além disso, as políticas oportunistas têm de se proteger contra possíveis efeitos colaterais, que possam causar danos permanentes à economia.

Dentre os diversos instrumentos utilizados para promover prosperidade econômica em momentos pré-eleitorais encontra-se o de aumentar a renda disponível real, o que elevaria o bem-estar da população momentos antes das eleições. A população só seria cobrada por esse aumento através de impostos a serem recolhidos no início do *novos* mandato. Em geral, os *policymakers* implementam políticas que proporcionam benefícios à população no período pré-eleitoral e geram custos pós-eleitorais, aproveitando-se da ignorância política e econômica desta, ou seja, da falta de informação de um segmento expressivo da coletividade.

Nesse jogo, os benefícios trazidos por políticas oportunistas também são desfrutados por outro jogador, o Legislativo ou Congresso. O Legislativo pode ser bem sucedido em aprovar emendas, regras, e legislação em geral, sem a incidência de veto presidencial. E isso pode ocorrer pelo fato de que o Presidente pode estar interessado em se re-eleger ou fazer o seu sucessor, e, para tanto, necessita do apoio do Congresso, para colocar em prática algumas medidas.

Entretanto, há questões importantes que limitam, ou melhor, moderam a ocorrência de políticas oportunistas em períodos pré-eleitorais. O governante pode não optar por se re-eleger, seja por razões de natureza pessoal, seja por impedimento constitucional. Ademais, os interesses envolvendo o Legislativo e o Banco Central podem não estar relacionados aos interesses do Executivo, o que fatalmente reduziria o estímulo a operar a economia, com vistas à obtenção do sucesso eleitoral. Em momentos de choques adversos na economia, falha das políticas implementadas, e guerras, os *policymakers* podem ser levados a deixar de lado as prioridades na agenda de política eleitoral de modo a atender as necessidades reais da economia¹. Todos esses fatores poderiam interromper o ciclo eleitoral, impedindo que a coalizão majoritária venha a implementar as políticas desejadas, que poderiam mantê-la no poder.

O eleitor-contribuinte deve estar a par de que sua decisão de voto relativamente à coalizão que estará no governo é decisiva na escolha de políticas econômicas. Cada partido, da esquerda à direita, possui ideologias distintas, que definirão suas prioridades políticas. A princípio, os *policymakers* podem ter o entendimento de que devem ser suficientemente responsáveis para somente seguirem as prioridades determinadas pelo programa ou ideologia do governo, caso a economia não esteja enfrentando uma *crise*. Caso contrário, a implementação da teoria econômica – atitude tão almejada pelos economistas - será tornada subalterna às prioridades político-eleitorais.

O governo poderá formular políticas econômicas de modo a favorecer grupos de interesse, mesmo que essas políticas coloquem em risco a saúde econômica do país. Os partidos na coalizão majoritária são os únicos que de fato conseguem pôr em ação suas prioridades políticas, pois têm em suas mãos o controle da máquina governamental; e isso é uma vantagem em relação aos demais partidos. Na realidade, é precisamente a coalizão do governo que desencadeia os ciclos eleitorais, e por esse motivo têm vantagens comparativas na competição eleitoral. Isso não é uma regra incontornável, de vez que nem sempre o governo

¹ O que é contraditado pelo caso norte-americano na atualidade do meio do primeiro mandato presidencial, e a proximidade das eleições legislativas de Novembro próximo – em que está em jogo a retomada do controle do Senado americano.

consegue elaborar políticas de curto prazo eficazes de modo a promover o bem-estar momentâneo da população, atraindo votos para si. O eleitor-contribuinte se confronta com substanciais custos de informação, e não ter a percepção apropriada desses benefícios, viabilizando, assim, a vitória eleitoral do governo. Além disso, os adversários na competição eleitoral se encarregam de lembrar ao eleitorado os erros cometidos pelo governo, o que pode atenuar os efeitos positivos das políticas oportunistas.

O custo de oportunidade do controle político da economia, no período que antecede às eleições, poderá ser muito alto. O jogo de política econômica consiste em submeter a economia à sucessivas políticas de “*stop-and-go*”, que são o verdadeiro pilar dos ciclos eleitorais. As políticas de “*go*”, ou seja, políticas de caráter expansionista, são as mais populares no período pré-eleitoral. O resultado do controle político da economia pode acabar sendo a instabilidade e a ineficiência econômica, pois os benefícios são desfrutados por grupos de interesse influentes, que são minoria.

II.1 Teoria dos Ciclos Eleitorais

De acordo com a teoria econômica, a principal função do governo é promover o bem-estar social, de forma a maximizá-lo. O problema está na motivação que a coalizão teria de realmente otimizar esse bem-estar, supondo que este possa ser definido. Além disso, nos primórdios da teoria econômica já se levantava a questão do egoísmo, onde trabalhadores desenvolvem suas funções sociais tendo em vista o objetivo final de alcançarem fins privados. Com isso pode-se imaginar que governantes poderiam fazer o mesmo, agir de forma egoísta em benefício próprio, elaborando políticas oportunistas afim de conseguirem se re-eleger. Foi partindo desse princípio que, em 1957, Anthony Downs, introduziu à literatura econômica a idéia de ciclos eleitorais.

O precursor da teoria dos ciclos eleitorais afirma que políticos só desenvolvem suas funções sociais após terem atingido seus objetivos privados, nesse caso vencer eleições. Para isso, políticos maximizam sua utilidade quando arrecadam o máximo de votos possíveis

através da implementação de políticas oportunistas. Estes tentam formular uma política oportunista ótima, que irá arrecadar votos suficientes para torná-los vitoriosos.

Foi somente na década de 70 que a teoria dos ciclos político-econômicos, ou ciclos eleitorais, foi consagrada pelos economistas. A idéia fundamental que estava por trás da teoria era a de que os *policymakers* tendiam a se desviar do ponto “socialmente ótimo”, uma vez que as flutuações econômicas eram atreladas a eventos políticos. Este foi o ponto de partida para a formulação de inúmeras teorias, com diferentes perspectivas quanto às motivações dos políticos na determinação de políticas econômicas. Basicamente, ou o *policymaker* é movido por ideologia partidária ou é movido a votos.

Um dos modelos de oportunismo político mais tradicionais surgiu a partir da curva de Phillips de curto prazo, em 1975, época em que havia uma crença de que a curva caracterizava a economia. De acordo com Nordhaus, autor desse modelo, indivíduos preferem uma economia cujos preços são estáveis e as taxas de desemprego são baixas. De modo geral, os indivíduos sabem dos efeitos do desemprego e da inflação por experiências próprias, e acompanham esses indicadores. As experiências individuais são altamente correlacionadas com movimentos cíclicos na economia, ou seja, indivíduos são afetados, mesmo que indiretamente por variações na taxa de desemprego. Nordhaus aponta para a questão de que mesmo tomando decisões racionais quanto as suas preferências, os indivíduos não possuem a capacidade de avaliar quão bem ou mal os *policymakers* estão conduzindo a política econômica. Por esse motivo, o cidadão-contribuinte-eleitor tira conclusões baseadas em situações passadas, comparando a situação econômica oriunda de políticas do partido da situação com aquelas observadas em períodos anteriores, e com suas própria expectativas em relação à conjuntura econômica.

Através da análise da trajetória de variáveis econômicas, neste caso, taxa de desemprego e de inflação, haveria constatação da existência de ciclos eleitorais. Por conhecer as preferências dos eleitores quanto às taxas de desemprego e inflação, no momento pré-eleitoral os *policymakers*, motivados pela manutenção do poder, conseguem conduzir a economia para uma situação ideal, que apresenta um nível ótimo desses indicadores. Assim, os *policymakers*

maximizam a quantidade de votos para que as eleições sejam vencidas. Imediatamente após as eleições, esses políticos, os vencedores, tentam reverter os efeitos danosos provocados pelas políticas oportunistas anteriormente implementadas. Os *policymakers* implementarão políticas que elevarão o desemprego para combater a inflação gerada pelo oportunismo político.

Poucos anos depois, Tufte (1978) analisou a aceleração de curto prazo na renda disponível real per capita em 27 democracias, contribuindo para moldar a teoria dos ciclos político-econômicos, foi concluído que em 19 desses países, a aceleração da renda ocorreu em anos eleitorais. Tufte constatou a alta correlação entre o ano eleitoral e a melhora no desempenho econômico nesse período. A situação econômica do cidadão-contribuinte-eleitor em períodos pré-eleitorais exerce forte influência sobre seu voto. No caso da renda deste aumentar, este terá maior satisfação pessoal e por isso compensará o governo por ter propiciado a elevação de seu bem-estar. A recompensa virá em forma de voto no momento das eleições. O inverso ocorrerá se o eleitor estiver insatisfeito com sua situação financeira. Nesse caso, este punirá o governo, concedendo o seu voto para algum candidato da oposição.

Além disso, a existência de ciclos eleitorais também pode ser comprovada através da interdependência dos países. Tufte (1978) observou que em períodos anteriores às eleições norte-americanas, alguns países foram contagiados pela política econômica eleitoral praticada nos Estados Unidos. Caso uma política econômica oportunista expansionista seja implementada nos Estados Unidos, esta pode afetar países de uma maneira tal que o ciclo eleitoral norte-americano seja absorvido por outras economias. Há uma espécie de calendário eleitoral entre as potências capitalistas, que pode caracterizar ciclos de boom econômico mundial.

Também a partir da curva de Phillips surgiu a teoria de Douglas Hibbs, em 1977, que anos depois, em 1986, foi incrementada pelo mesmo. Após um estudo abrangente, onde foram analisados países como Estados Unidos e Inglaterra, Hibbs apontou para uma importante fonte de influência política sobre políticas econômicas. Introduzindo partidos na questão de ciclos econômicos, observou que as diferenças de ideologia partidária faziam com que cada partido tivesse um objetivo, uma proposta para dirigir a máquina do governo, distinta daquelas dos

demais partidos. As classes de baixa renda, ou trabalhadoras, em geral, apóiam partidos de esquerda, cujos principais ideais englobam a preservação do capital humano e a melhor distribuição de renda, de modo que os trabalhadores não tenham que arcar com o custo social de uma taxa de desemprego ainda maior. Por outro lado, aqueles que possuem a maior parte do capital financeiro e são mais sensíveis à elevações na taxa de inflação, são os de classes mais abastadas, apoiando os partidos de direita. Portanto, o cidadão-eleitor que é mais avesso ao risco de desemprego vota no partido da esquerda e aquele que é mais avesso à inflação vota no de direita.

O estudo de Hibbs demonstra que os diferentes interesses econômicos e as preferências reveladas dos partidos foram observados durante o período em que cada partido pode assumir o controle da máquina governamental; no caso dos Estados Unidos, democratas e republicanos. Por serem avessos ao desemprego, partidos da esquerda tendem a desenvolver políticas expansionistas, em busca de maior crescimento e menor taxa de desemprego, mesmo que a inflação seja um efeito colateral. Em contrapartida, os de direita implementam políticas sérias de contenção da trajetória inflacionária, mesmo que estas impliquem em menor crescimento e maior desemprego.

Os resultados empíricos de Hibbs concluíram que após o tempo de ajuste para a taxa de desemprego almejada por cada partido, o de esquerda tende a buscar uma meta de desemprego inferior àquela do partido da direita. Assumindo que os *policymakers* têm controle sobre os instrumentos de política econômica, Hibbs chama atenção para uma questão bastante interessante; a de que se um partido democrata permanecesse por período indefinido no poder, a taxa de desemprego poderia atingir um nível abaixo de sua taxa natural. Nesse caso, de acordo com a curva de Phillips, haveria hiperinflação. A situação inversa ocorreria caso os republicanos permanecessem no poder, ou seja, poderia haver hiperdeflação. Em ambos os casos a economia não estaria saudável, e, portanto uma administração prolongada de quaisquer dos partidos culminaria num problema macroeconômico muito grave. Isto nos leva a crer que o ideal seria equilibrar o governo de maneira que as coalizões no poder, de esquerda ou direita, alternassem, gerando uma espécie de ciclo político-econômico partidário.

Anos depois, teorias envolvendo expectativas racionais tomaram o lugar das expectativas adaptativas. Nesse momento, o eleitor-cidadão deixou de ser ingênuo e incapaz na concepção dos teóricos do assunto. Este passou a punir o candidato que tenta manipular a economia, votando em seu oponente. O critério de avaliação do eleitor tornou-se a competência do candidato, refletida em variáveis macroeconômicas, tais como o crescimento econômico e a redução do desemprego. Ao observar que votantes estavam atentos às oscilações de alguns indicadores econômicos, os *policymakers* desencadeiam os ciclos político-econômicos, fazendo uso de políticas oportunistas para demonstrar competência.

Alberto Alesina foi um dos mais importantes autores no que concerne modelos partidários com expectativas racionais. Em sua obra, Alesina (1987) critica Downs (1957) o precursor da teoria dos ciclos político-econômicos. Enfatiza que se o objetivo exclusivo dos políticos consiste em permanecer no poder, ou seja, ganhar votos, sem se preocuparem com os efeitos de suas políticas sobre a economia, num sistema onde há apenas dois partidos ambos proporem as mesmas plataformas e conduziriam a máquina governamental da mesma forma caso fossem eleitos. Portanto, não haveria necessidade de dois partidos já que esses teriam o mesmo plano de ação, oportunista. Alesina (1987) defende que os partidos possuem diferentes incentivos e ideologias políticas, e se preocupam com os efeitos inerentes à suas políticas. Além disso, aponta para o fato de que a alternância de dois tipos de *policymakers* no poder levantam questões envolvendo credibilidade e consistência dinâmica de políticas econômicas divulgadas.

Voltando ao modelo, Alesina (1987) relata sua teoria especificando que cada partido atribui um peso diferente às variáveis, inflação e desemprego. Logo, seus objetivos diferem quanto a suas políticas ótimas e quanto aos seus incentivos para promover políticas que surpreendam, assim levando cada qual a ter diferentes incentivos para desviar de seus compromissos. Segundo Alesina, em anos de eleição, a incerteza quanto ao futuro político afeta os salários nominais, pois esses serão ajustados de acordo com as expectativas de inflação ponderadas pelas chances que cada partido tenha para vencer as eleições. Portanto, quanto mais surpreendente for o resultado das eleições, maiores são as flutuações do produto na economia, caracterizando a ocorrência de ciclos político-econômicos. Caso os partidos

acordassem numa política econômica idêntica, esses ciclos seriam eliminados. Com isso, não haveria flutuações do produto nem da inflação, o que geraria um resultado eficiente para a economia. Isso poderia ser atingido através de um processo de barganha no qual o partido mais popular tivesse um maior poder de barganha e conseguisse impor um acordo mais inclinado às suas ideologias. No longo prazo, a convergência dos interesses dos partidos para políticas mais semelhantes reduziria a volatilidade dessas políticas e eliminaria os custos associados à alternância dos partidos no poder; melhorando o bem-estar de ambos.

Ainda seguindo a linha das expectativas racionais, em 1988, Rogoff e Sibert (Preussler e Portugal, 2002) introduziram um modelo compreendendo a hipótese de utilizar instrumentos de política fiscal para observar a ocorrência dos ciclos político-econômicos. Nesse modelo, os ciclos são chamados de político-orçamentários, e levam em consideração a tendência pré-eleitoral de reduzir impostos e aumentar gastos públicos. Esses ciclos ocorrem justamente por haver um *lag* entre os resultados pretendidos e seus efeitos colaterais. O fato de poder de alguma forma estimar a competência da coalizão do governo combinado ao alto custo de acompanhamento e avaliação por parte dos votantes de como estão sendo conduzidas as finanças públicas, permitem a ocorrência da defasagem de tempo. O componente do modelo relativo à assimetria de informação demonstra a vantagem da coalizão governante diante dos cidadãos que, por sua vez, desconhecem a capacidade deste em maximizar o bem-estar coletivo através da eficiente administração dos recursos públicos. Para mostrar sua competência, implementa medidas que aumentem o nível de utilidade da coletividade, destinando maior quantidade de recursos a esta. No período que antecede as eleições, aquele que conseguir sinalizar o seu tipo, através de políticas fiscais expansionistas, de elevação de gastos e redução de impostos, será considerado competente diante da coletividade.

No intuito de refinar seu modelo anterior elaborado junto a Sibert em 1988, Rogoff apresentou seu novo estudo, ainda atrelado à coincidência entre eleições e ciclos de política econômica. Em períodos não eleitorais um monitoramento da condução da política fiscal é possível por parte do eleitorado, considerando uma defasagem de um ano, e por isso os governantes não possuem incentivos para distorcer políticas. Justamente em épocas de eleições a coalizão no poder fica tentada a distorcer políticas fiscais, afastando-as ainda mais

da política ótima na medida em que suas chances de permanência no poder se elevam. Isso reafirma o ciclo político-orçamentário, intensificando-o. Do ponto de vista de Rogoff, o ciclo político orçamentário ocorre devido ao problema da sinalização, que ocorre pelo intermédio de políticas fiscais de cunho expansionista. O autor ainda sugere reformas no processo orçamentário, de maneira a impedir alterações na política fiscal em períodos pré-eleitorais, assim eliminando o problema da sinalização.

Retornando a questão da competência dos governantes, mencionada anteriormente, Rogoff (1990) observou que os mais competentes são os geradores do problema de sinalização, que por fim dá origem aos ciclos político-orçamentários. Adicionalmente, os competentes têm maiores chances de se re-elegerem, já que a coletividade vota naquele que proporciona uma expectativa de bem-estar mais elevado no futuro. Além disso, Rogoff aponta outra alternativa de frear as distorções em políticas fiscais, que consiste numa opção concedida à coalizão governante de realizar eleições antes do fim de seu mandato. Nesse caso, as eleições antecipadas tendem a reduzir distorções na política fiscal. Finalmente o autor critica o uso de política monetária expansionista oportunista antes das eleições, pois ao contrário de muitos conhecedores do assunto, acredita que como as eleições são eventos que podem ser antecipados, esse tipo de política teria efeito nulo. Em adição, levanta a questão de que os cidadãos escolhem candidatos baseados em suas ofertas de aumento do bem-estar após as eleições e conhecem a política macroeconômica anterior as eleições, estando atentos aos efeitos colaterais, inflação e volta do crescimento e desemprego às taxas anteriores à implementação da política monetária expansionista.

Descartando a hipótese de utilizar instrumentos de política fiscal para observar a ocorrência dos ciclos político-econômicos, em 1990, Persson e Tabellini (Preussler e Portugal, 2002) modelaram uma maneira na qual a coalizão do governo mostra-se competente através da implementação de uma política monetária na tentativa de obter um resultado cujo desemprego estaria abaixo do nível onde a economia opera em pleno emprego sem que houvesse estímulo inflacionário. A rigidez de preço encontrada nesse modelo propiciaria um *trade-off* entre desemprego e inflação no curto prazo; novamente utilizando o conceito da curva de Phillips de curto prazo. O modelo preserva o componente relativo à assimetria de

informação entre votantes e a coalizão governante do modelo desenvolvido por Rogoff e Sibert. Por não conhecerem o tipo da coalizão que comanda a máquina governamental, o eleitorado pondera suas expectativas quanto a inflação de acordo com experiências passadas de governos considerados competentes, ou seja, de baixa inflação, ou incompetentes, de altos índices inflacionários. Apenas os políticos competentes lograrão, em períodos pré-eleitorais, promover crescimento acima do de pleno emprego, através de políticas monetárias expansionistas.

De acordo com Preussler e Portugal (2002), os modelos oportunistas baseados em expectativas racionais apontam para o problema de que os governantes da coalizão considerados competentes são os responsáveis pela existência dos ciclos político-econômicos. Portanto, possivelmente esses modelos podem não ser eficientes já que a competência do administrador da máquina não gera eficiência econômica.

À medida que os modelos envolvendo os ciclos político-econômicos foram sendo elaborados ao longo dos anos, muitos trabalhos surgiram afim de comprovarem a veracidade das teorias existentes. Basicamente havia duas linhas bem definidas de testes empíricos, a primeira buscava utilizar variáveis relacionadas à curva de Phillips, tais como a taxa de desemprego e de inflação, além do produto da economia, que consistem em indicadores de resultados macroeconômicos. A segunda linha procurava testar os efeitos de ferramentas de política econômica na ocorrência de ciclos político-econômicos. Essas ferramentas poderiam ser de política monetária, fiscal ou cambial.

Muitos dos resultados empíricos dos testes para países desenvolvidos promovidos pela primeira linha rejeitaram a existência da manipulação eleitoral que desembocava nos ciclos oportunistas, a não ser para casos que envolviam países específicos. Os testes referentes à segunda linha são bem mais abrangentes, no sentido de que fazem usos de diferentes variáveis para testar a hipótese de existência dos ciclos. Os resultados obtidos por essa linha de estudiosos ficaram bastante divididos, por um lado a hipótese de existência dos ciclos político-econômicos oportunistas foi aceita, por outro foi rejeitada.

II.2 Informação Assimétrica no Jogo de Política Econômica

A maioria das decisões coletivas e individuais padecem de informação incompleta, principalmente quando se tratam de decisões relacionadas ao jogo político. Caso o jogo fosse de informação completa, políticos sempre saberiam atender exatamente as necessidades da coletividade. Esta teria acesso a informações, tais como realizações, passadas e presentes, da coalizão do governo e da oposição, e o que esses poderiam fazer para atender seus interesses. Portanto, os jogadores não teriam nenhum problema em tomar decisões políticas e o resultado do jogo seria eficiente. Não obstante, o eleitor-contribuinte, contraparte mais desinformada, tem dificuldades de tomar decisões políticas, principalmente devido à falta de transparência relativa aos políticos. A falta de transparência do jogo poderá fazer com que esse seja induzido por políticos, que apenas disponibilizam informações favoráveis sobre si mesmos. Apesar de beneficiar políticos, a informação assimétrica tem um custo já que esses precisam de recursos financeiros que viabilizem a propaganda eleitoral via meios de comunicação em massa, para convencer o eleitorado.

Algumas teorias apontam para a subestimação da falta de informação da coletividade. Wittman (1999) levanta a questão de que ao invés de observar as ações dos políticos e examiná-las posteriormente, indivíduos apenas guardam as impressões dessas ações. O argumento de que a falta de informação é racional deriva da possível atitude do eleitor-contribuinte de não obter informações a respeito dos candidatos, informação essa que o levaria a tomar decisões de voto mais sensatas, pois é pouco provável que seu voto individual afete o resultado das eleições. Contudo, no período pós-eleitoral, o mesmo será afetado pelas políticas desenvolvidas pelo candidato eleito. Os contribuintes dependem de um bom governo para que esse melhore suas condições de vida e elevem o seu bem-estar. Portanto, sabendo que o governante afeta profundamente suas decisões econômicas, ou seja, relativas a consumo, nível de renda, e investimentos, a falta de informação não pode ser racional. De fato há assimetria no jogo de política econômica, pois se a coletividade realmente conhecesse os candidatos, tomaria decisões informadas, independente de seu voto individual fazer ou não diferença no resultado total.

Outro ponto a ser abordado seria a possibilidade de um eleitor-contribuinte tomar decisões informadas mesmo não conhecendo toda a informação envolvida no jogo. Este poderá votar em candidatos com os quais se identifica, que atendam suas preferências no sentido de propostas do governo. Entretanto, há um grande risco de que, quando eleito, o candidato não cumpra as propostas de governo que havia prometido desenvolver. Os agentes estão tão preocupados com a vitória que podem não disponibilizar toda a informação necessária para que a ação coletiva seja eficaz.

Além da falta de informação, a grande maioria dos eleitores-contribuintes é ignorante em assuntos de política econômica e têm memória curta. Isso facilita a vida da coalizão política, pois poderia evitar a desconfiança do eleitorado no momento da implementação das políticas oportunistas durante o período pré-eleitoral. A grande maioria dos votantes não compreende a magnitude dos custos gerados por políticas oportunistas, não estão cientes de que essas, apesar de elevarem o bem estar coletivo no curto prazo, podem ter efeitos devastadores no futuro. A euforia oriunda da melhora temporária da condição de vida, desencadeada pelas políticas oportunistas, provoca o esquecimento da situação anterior à implementação dessas. Por fim, esses fatores acabam reelegendo o governante. Logo, a informação assimétrica desse jogo acaba favorecendo a coalizão governamental.

A competição entre partidos políticos na corrida eleitoral pode ser considerada outro fator para contribuir para a desinformação do eleitor-contribuinte. Um elemento que faz parte da rotina pré-eleitoral são os ataques entre candidatos. A cada momento da corrida para o comando da máquina governamental, partidos tentam acabar com os problemas de ação coletiva, revelando informações desconhecidas sobre os candidatos concorrentes. Como a coletividade não sabe se as informações são verídicas ou se trata de estratégia eleitoral, a revelação de novas informações pode não afetar o resultado do jogo.

Há grandes chances de vencer eleições através da desinformação do eleitor-contribuinte, por outro lado as chances poderiam ser ainda maiores se os agentes agissem de forma transparente. Isso eliminaria o problema de informação assimétrica e tornaria o jogo eficiente.

II.3 Modelos de Informação Assimétrica

Existem três categorias de modelos com informação assimétrica. O primeiro é o de seleção adversa, o segundo de sinalização e o terceiro de *screening*. Na realidade, os dois últimos modelos fazem parte do modelo de seleção adversa. No intuito de simplificar os modelos, o jogo é constituído de apenas dois jogadores, o patrocinador e o agente. O patrocinador seria o jogador desinformado, que apenas contrata o agente para representá-lo. Por outro lado, o agente leva vantagem sobre o patrocinador, pois somente ele conhece seu tipo e suas ações.

De acordo com Rasmusen (1989) os modelos com informação incompleta podem ser facilmente exemplificados através de um jogo onde há um empregador, o patrocinador, e um empregado, o agente. No modelo de seleção adversa o empregado conhece suas habilidades, mas o empregador não as conhece, e ambos firmam um contrato. No caso do modelo de sinalização, o empregado sinaliza ao empregador que possui habilidades antes do contrato ser firmado entre as partes. Nesse modelo é o agente que começa o jogo através de um sinal, uma característica desse que pode ser observada pelo patrocinador. Por fim, quando o empregador e o empregado estabelecem um contrato, e em resposta a esse o empregado demonstra suas habilidades, o problema é de *screening*. O *screening* seria o oposto do que ocorre no modelo de sinalização, pois o agente só torna sua característica observável para o patrocinador após a fixação do contrato.

A principal diferença entre modelos de informação incompleta e completa é que, no primeiro, o agente tem o privilégio de ser o único a ter informações sobre si mesmo antes de firmar um contrato com o patrocinador.

A informação assimétrica é uma característica fundamental do jogo de política econômica. Um dos participantes do jogo, aquele que conhece as informações, são políticos ou agentes, que conhecem a necessidade da coletividade e, portanto, propõem políticas de acordo com a linha de seus partidos e que poderiam atender a necessidades dessa. Os outros participantes são os eleitores-contribuintes ou patrocinadores, que conhecem apenas a

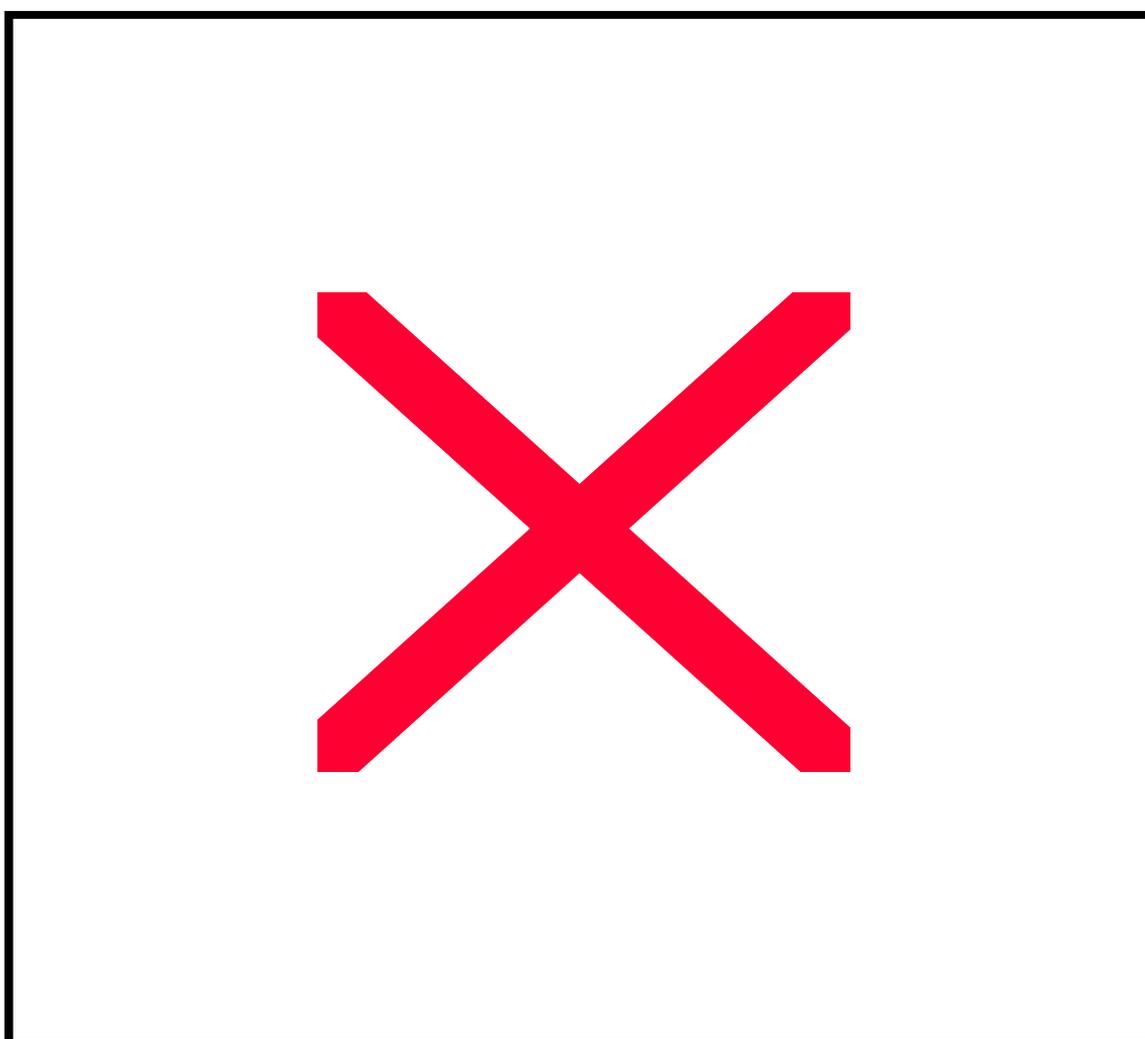
informação que os políticos disponibilizam sobre si mesmos. Segue abaixo o esquema dos três modelos baseado em Rasmusen (1989) aplicados para o jogo de política econômica:

No caso de seleção adversa (ver figura 1 no Box da pág. 20) caso o patrocinador inicia o jogo, estabelecendo um contrato com um dos candidatos. Esse contrato consiste em o patrocinador eleger um agente, ou seja, um dos candidatos, sem conhecer as verdadeiras intenções deste. O agente escolhido é próximo a jogar, e pode escolher entre cumprir ou não aquilo que havia prometido aos eleitores. Se o agente cumprir os termos previamente estabelecidos no contrato, este será beneficiado em eleições futuras, tendo grandes chances de ser re-eleito. No caso contrário, este será punido, e suas chances de re-eleição passam a serem remotas.

O jogo de acordo com o modelo de sinalização é iniciado pelo agente (ver figura 2 do Box da pág. 20), que emite algum tipo de sinal aos eleitores. O sinal consiste numa informação sobre o agente, que era desconhecida pelo patrocinador, e que influenciará na tomada de decisão do patrocinador. Após emitido, esse sinal permite que o patrocinador firme um contrato com um determinado candidato. Dado que o agente tornou pública uma informação que poderia tornar o jogo mais transparente, é provável que na próxima etapa do jogo, o agente de fato cumpra com o prometido, e seja beneficiado pelo patrocinador nas próximas eleições. Entretanto, não se sabe quanta informação sobre si mesmo foi revelada pelo agente. O agente pode não ter revelado muito sobre si mesmo e por isso poderá não cumprir o contrato, implicando em sua punição pelo patrocinador.

No caso do modelo de *screening* (ver figura 3 do Box da pág. 20), o jogo é iniciado pelo patrocinador, que estabelece um contrato com um dos candidatos, sem saber as verdadeiras intenções do agente. O agente selecionado pelo patrocinador é próximo a jogar, e pode escolher entre cumprir ou não aquilo que havia prometido aos eleitores. Se o agente escolher cumprir os termos previamente estabelecidos no contrato, jogará novamente, emitindo um sinal sobre si mesmo ao patrocinador. O cumprimento do contrato e a sinalização, ou informação revelada, fará com que o patrocinador beneficie o agente em eleições futuras. No caso contrário, o agente será punido, e suas chances de re-eleição passam a serem remotas.

A informação assimétrica também ocorre em outro estágio do jogo de política econômica. O agente, ao implementar políticas econômicas sabe dos efeitos que essas poderão causar, enquanto o patrocinador só as observará posteriormente, devido ao tempo entre a implementação de uma política e seus efeitos perversos. Portanto, a informação assimétrica incentiva políticas oportunistas, e com isso possibilita a existência de ciclos eleitorais.



III. Ciclos Eleitorais no Brasil

Ao contrário dos países desenvolvidos, países em desenvolvimento não têm sido objetos frequentes de estudo, no que concerne a existência de ciclos político-econômicos, embora o trabalho de Schuknet em 1996, citado em Preussler e Portugal (2002) tenha verificado a ocorrência desses ciclos oportunistas no déficit fiscal, gerado pelo aumento dos gastos públicos, para 35 países em desenvolvimento. A falta de embasamento legal para controlar e impedir a implementação de políticas oportunistas por parte dos condutores da máquina governamental, concede a esses a liberdade de manipulação de políticas econômicas, por fim abrindo precedentes para os ciclos eleitorais.

Mais especificamente para o caso brasileiro encontra-se pouca literatura a respeito dos ciclos eleitorais. A estrutura pluripartidária brasileira dificulta a aplicação de modelos partidários, como o de Alesina (1987), que requer uma divisão definida entre partidos de direita e esquerda, ao contrário do que ocorre no Brasil, onde há uma ampla mistura de ideologias. Por esse motivo, modelos de oportunismo político foram utilizados para a análise do caso brasileiro.

Um dos primeiros estudos realizados no Brasil, relacionando a atuação de entidades governamentais com ciclos político-econômicos foi o de Paiva (1994). Na realidade, o autor buscou evidências de que as agências reguladoras possuem interesses eleitorais, e por isso pode-se observar um ciclo de preços nos mercados regulados por essas agências. Considerando que as eleições afetam significativamente as decisões governamentais, um comportamento cíclico dos preços regulados poderia fazer parte de uma estratégia de maximização do bem-estar das agências reguladoras. O apoio político recebido pelo agente regulador é otimizado através da determinação do preço regulado.

O apoio político ao qual Paiva (1994) se refere é proveniente dos consumidores e produtores. Em períodos pré-eleitorais, o apoio do consumidor é mais influenciado pelo preço corrente do bem regulado do que pelo preço observado no período anterior. Isso ocorre porque o consumo presente proporciona maior utilidade e por causa da falta de informação do

consumidor, ocasionada pela informação assimétrica. Por outro lado, o produtor, mais informado que o consumidor, está interessado em um nível positivo de lucros obtido durante todo o período em que o regulador estiver no poder. Por fim, o preço determinado em épocas de eleições estará abaixo do preço de monopólio, que maximiza o lucro dos produtores.

Para formalizar sua teoria, Paiva (1994) realizou testes empíricos utilizando a série de dados dos preços da gasolina no Brasil no período entre 1964 e 1984. O autor observou que durante os anos eleitorais brasileiros houve queda no preço da gasolina. Paiva critica modelos que incorporam a teoria de expectativas racionais mencionando que os consumidores-eleitores deveriam estar atentos e não serem influenciados pela estratégia dos reguladores em reduzir o preço dos produtos temporariamente. Os consumidores-eleitores acabam acompanhando a trajetória real dos preços regulados.

Alguns anos depois, em 1997, Fialho busca validar a hipótese de existência de ciclos políticos no Brasil, afim de justificar as políticas macroeconômicas implementadas no país. O modelo utiliza as seguintes variáveis: taxa de desemprego, produto interno bruto real, inflação e oferta real de moeda como indicador de alterações na política monetária, no período de 1955 a 1995. Nota-se a falta de variáveis relacionadas à política fiscal, pois a autora garante a inexistência, para o caso brasileiro, de uma série temporal confiável que possibilite uma relação entre política fiscal e eleições. Os resultados obtidos na tentativa de testar o comportamento cada uma das variáveis mencionadas acima em anos de eleições foram diversos. A taxa de desemprego brasileira não tende a apresentar queda em anos eleitorais, assim como a taxa de inflação, que não fornece indícios de ciclos eleitorais. Contudo, há aceleração do PIB real e há expansão da oferta de moeda no período pré-eleitoral, constatando a existência de ciclos eleitorais para essas variáveis. Fialho (1997) conclui seu artigo dizendo que para o caso brasileiro há evidências da ocorrência de ciclos eleitorais, resultantes de uma política monetária expansionista, que influi no crescimento do PIB real.

Em 1999, Bonomo e Terra apresentaram seu estudo sobre ciclos eleitorais. Contudo, avaliaram políticas cambiais oportunistas no período imediatamente anterior às eleições. O principal *trade-off* observado no Brasil é que uma taxa de câmbio mais desvalorizada piora as

taxas de inflação e melhora no balanço de pagamentos. Os *policymakers* não ficam satisfeitos com desvios da taxa de inflação de seu nível ótimo, tão pouco com desvios do nível de conta corrente compatível com aquele da restrição orçamentária intertemporal do país. Os impactos de uma apreciação cambial, tais como uma taxa de inflação mais baixa e produtos importados mais baratos, beneficiam uma larga escala da sociedade, ao passo que uma desvalorização beneficia uma porção menos significativa da coletividade, como exportadores e produtores internos. Logo, o controlador da máquina governamental maximiza seu bem-estar escolhendo uma taxa de câmbio que equilibre o *trade-off* entre inflação e o nível de conta corrente. Como a escolha da política cambial afeta diferentes grupos na economia, o peso concedido a cada variável depende das intenções do *policymaker*.

Portanto, faz sentido dizer que para obter apoio político em períodos eleitorais é necessário que haja implementação de políticas que busquem o controle inflacionário, que satisfazem a maioria dos eleitores-contribuintes. Os autores levantam a questão de que em períodos democráticos, ao contrário dos ditatoriais, como um maior nível de importância é concedido às eleições, há maiores chances de que o interesse dos pequenos agentes econômicos, que constituem a maioria, seja atendido em detrimento dos interesses de agentes de grande porte.

De acordo com Bonomo e Terra (1999), há evidências históricas no Brasil de que a taxa de câmbio real tende a ser mais valorizada em épocas pré-eleitorais e desvalorizada durante períodos pós-eleitorais, indicando a existência de ciclos eleitorais. Adicionalmente, esses ciclos ocorrem por causa da informação assimétrica no jogo de política econômica, do qual fazem parte o *policymaker* e a coletividade. Se a coletividade soubesse das preferências dos *policymakers*, os mais preocupados com o controle da taxa de inflação sempre venceriam as eleições. A assimetria de informação entre agentes e patrocinadores, possibilita aos agentes, que na realidade se preocupam com o desempenho do setor externo, mostrarem-se diante da coletividade como tendo preocupações em controlar da taxa de inflação com o objetivo final de re-eleição.

O período que compreendeu a análise dos autores foi de 1964 até 1997, resultando em supervalorizações cambiais em períodos que antecedem as eleições, tendo um efeito ainda maior após o período de ditadura militar. Além disso, verificou-se a alta probabilidade de desvalorização cambial logo após as eleições. Também foi constatado que a alternância de ministros da fazenda, ou seja, a instabilidade política da coalizão no governo, contribui positivamente para a ocorrência de supervalorizações cambiais. Finalmente, a evidência empírica brasileira constatou a existência de ciclos eleitorais, desencadeados pela política cambial oportunista.

Entretanto, é possível que esses ciclos não sejam constatados após 1999, quando o câmbio deixou de ser controlado pelo governo e passou a flutuar livremente. A partir do momento que os *policymakers* não são munidos de instrumentos eficazes para valorizar e desvalorizar a taxa de câmbio, não podendo mais manipular a coletividade para obter vitória nas urnas, os ciclos eleitorais observados anteriormente podem não ter continuidade. Durante o período pré-eleitoral de 2002, observamos a íngreme escalada (desvalorização) da taxa de câmbio, portanto rompendo com ciclo eleitoral descrito por Bonomo e Terra. Desse momento em diante, a taxa de câmbio não pôde mais ser controlada pelos agentes, foi deixada à mercê do mercado financeiro, sendo regida pelo risco político brasileiro, e por fim perdendo a qualidade de instrumento de política oportunista.

Um dos estudos mais recentes que evidenciam a existência de ciclos eleitorais no Brasil é o de Preussler e Portugal, de junho de 2002. Os autores investigam a existência desses ciclos nas variáveis macroeconômicas, instrumentos de política fiscal e na taxa de juros brasileira no período de 1980 a 2000. Através da análise de séries econômicas observaram variações dessas em períodos anteriores às eleições, o que, segundo os autores, indica a atitude oportunista dos *policymakers*.

Os resultados empíricos para as variáveis macroeconômicas rejeitaram a existência de ciclos político-econômicos para o PIB a preços de mercado e para a taxa de desemprego. Entretanto, aceitou a hipótese de ciclos eleitorais para a taxa de inflação, sugerindo que essa é reduzida ao longo dos seis meses anteriores às eleições. Isso ocorre justamente devido aos

temores da hiperinflação experimentada pelo cidadão-eleitor na década de 1980 e 1990. Além disso, é mais fácil manipular a taxa de inflação no curto prazo do que as outras variáveis mencionadas, e talvez esse seja o motivo da coalizão governante optar por essa variável.

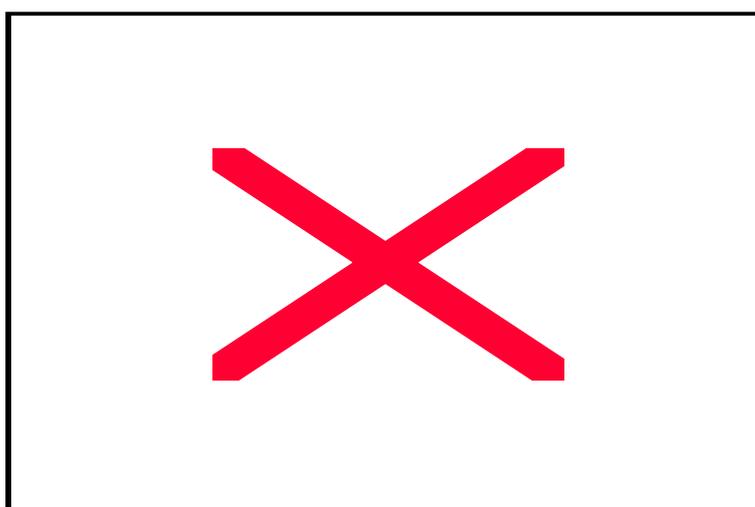
No lado dos instrumentos de política econômica, Preussler e Portugal (2002) testaram a séries de despesa total do governo federal, sua despesa com pessoal e suas transferências, e a série de déficit de caixa do Tesouro Nacional como instrumentos de política fiscal. Por acreditarem na limitada capacidade do governo em manipular impostos, esses não foram testados. Apenas a série de despesa total do governo federal apresentou resultado positivo, há manipulação pré-eleitoral nesse instrumento. Os autores mencionaram que a despesa total deve aumentar antes das eleições, pois geralmente a coalizão no governo assume despesas que só serão honradas no mandato seguinte. A Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, de certo inibi a hipótese de oportunismo nos instrumentos de política fiscal, já que proíbe a coalizão governante de contrair despesas que não possam ser honradas em seu mandato ou, caso sejam postergadas para o próximo mandato é preciso haver disponibilidade de caixa.

No lado da política monetária, o instrumento acompanhado foi a taxa de juros, que deveria ser reduzida em épocas pré-eleitorais. Contudo, a hipótese de existência de ciclos eleitorais nessa variável foi rejeitada.

Além dos modelos e teorias formulados para o caso brasileiro, outros tipos de manobras eleitorais podem ser identificadas em alguns dos anos nos quais eleições foram realizadas. No ano de 1986, José Sarney (1985-1989) substituto do falecido presidente Tancredo Neves, pretendia permanecer em controle da máquina governamental, e para isso, implementou um plano que compreendia políticas econômicas “oportunistas”, pois em novembro desse ano novas eleições seriam realizadas. O conhecido programa de estabilização, Plano Cruzado I, nada menos que um plano que objetivava a vitória de Sarney, não estabeleceu regras ou metas para políticas fiscal e monetária. Iniciado em fevereiro de 1986, o plano consistiu basicamente no congelamento dos preços da economia, que provocou queda da inflação e excesso de demanda, além de problemas graves que, ao fim e ao cabo, levaram ao seu fracasso. Para agradar os eleitores-contribuintes a coalizão do governo viabilizou, através do plano, o

aumento do poder de compra dos salários e a despoupança voluntária causada pela ilusão monetária, o declínio do recolhimento do imposto de renda para pessoas físicas e a redução das taxas de juros nominais (A Ordem do Progresso, 1990). A política de rendas do Cruzado I estimulou a demanda agregada, superaquecendo a economia, mas sem aumentar sua capacidade produtiva.

As melhorias identificadas pelos votantes, todas vivenciadas no ano eleitoral, principalmente a redução da inflação (ver tabela abaixo extraído do livro A Ordem do Progresso), caracterizando a existência do ciclo eleitoral, resultaram na vitória de Sarney. O ciclo eleitoral fica ainda mais claro no momento de lançamento do Plano Cruzado II, uma semana após a vitória da coalizão do governo, buscando corrigir, sem sucesso, as graves falhas do primeiro plano. Um pacote fiscal que tinha como objetivo a elevação da arrecadação do governo, através do aumento de preços públicos e administrados, foi o principal elemento do plano. De certo, se as políticas do Cruzado II tivessem sido implementadas antes das eleições a coalizão do governo não permaneceria no poder, pois o efeito imediato do pacote foi um choque inflacionário, que acabava com a repressão da inflação durante o período de congelamento.



Ao invés de verificar a existência de ciclos eleitorais nas variáveis macroeconômicas ou em instrumentos de política fiscal, monetária, ou cambial, como os observados nos estudos e modelos apresentados neste trabalho é possível identificar esses ciclos através da elaboração de novas regras por parte dos agentes. A flexibilidade da legislação brasileira, que concede ao Executivo o poder de alterá-la, pode fazer com que este utilize esse poder em benefício próprio. O “abuso” de poder do Executivo pode desencadear ciclos eleitorais como o identificado na reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso.

No primeiro mandato de Fernando Henrique (1994-1998) a intenção da prorrogação de sua permanência no governo tornou-se evidente nos dois anos que antecediam o fim de seu mandato. Uma série de emendas constitucionais, que objetivavam promover mudanças nas regras do jogo foram lançadas nesse período. A emenda constitucional que caracterizou o desvio da política ótima se referia a possibilidade de um segundo mandato para o presidente da República, governadores e prefeitos. Questões mais importantes estavam na pauta de votação do Congresso Nacional, mas a coalizão do governo pretendia se reeleger, e para isso deixou de lado assuntos de importância nacional. A economia manteve-se voltada as movimentações de um segundo mandato da coalizão no poder, já que todas os assuntos a serem votados dependiam de sua aprovação, ou não. O tempo gasto nas negociações em torno da emenda constitucional que visava a reeleição foi altamente custoso. A exemplo, o conteúdo do projeto de lei orçamentária de 1997, que seria aprovado pelo Congresso Nacional, dependia do tempo das negociações relativas à emenda, pois quanto maior a demora, maiores tenderiam a ser os custos orçamentários para a aprovação do projeto no Congresso (Monteiro, 2000).

Os dois exemplos brasileiros expostos anteriormente identificam a existência de ciclos eleitorais no país. A identificação desses ciclos torna-se mais fácil em momentos em que de fato a coalizão do governo consegue se reeleger. Os períodos que antecederam as eleições de 1986 e 1998 foram momentos onde se observou a ocorrência de ciclos eleitorais no Brasil. No primeiro, instrumentos de política monetária e a imediata correção do plano após as eleições verificam a existência dos ciclos, e no segundo, as mudanças nas regras do jogo.

IV. Conclusão

Após a exposição de algumas idéias e modelos de ciclos político-econômicos, é concluído que de fato há oportunismo político nas políticas econômicas brasileiras no período que antecede as eleições. Este oportunismo origina-se principalmente da vontade que políticos têm em permanecer no poder e em controle do jogo de política econômica, e da assimetria de informação do jogo.

Ao longo dos anos nos quais desenvolveram-se diversos estudos a respeito da ocorrência desses ciclos verificou-se em muitos casos que são justamente as eleições que provocam as políticas econômicas; o correto seria o contrário. Teorias a respeito do assunto sugerem que flutuações econômicas que antecedem o período eleitoral estão correlacionadas a eventos políticos. Entretanto, o que realmente leva a um político desejar permanecer no poder, e para isso usar políticas de cunho oportunista?

Governar a república brasileira é uma tarefa bastante difícil e árdua, além de não ser bem remunerada. Não há como enriquecer exercendo cargos de controle da máquina governamental. Poderia ser por uma questão de status ou até mesmo por uma questão de desafio e vontade de melhorar o país. Contudo, há de convir que políticos de “boa fé” e de caráter não implementariam políticas com o simples intuito de permanecer governando, em benefício próprio, sem levar em conta o bem-estar da coletividade. A nação incorre em altos custos, que se fazem sentir no longo prazo, por causa da implementação deste tipo de política, tais como o prolongamento da miséria, da falta de crescimento e educação, do desemprego, de modo geral, prolonga o sofrimento da coletividade e freia o desenvolvimento do país. Os benefícios de políticas oportunistas são muito inferiores aos seus malefícios. No primeiro momento após as eleições, a coalizão eleita, mesmo não sendo responsável pela implementação do oportunismo na política econômica, terá de consertar os efeitos colaterais provocados por ele. O tempo que se perde consertando essas políticas é um custo de oportunidade muito elevado para os eleitores-contribuintes. Portanto, mesmo que respaldado por boas propostas de governo e boas intenções, elaborar políticas para manutenção do poder não consiste numa solução aceitável em função dos custos mencionados anteriormente. Tendo

em vista argumento descrito anteriormente, não faz sentido que um político verdadeiramente bem intencionado desenvolva políticas oportunistas, mesmo que essas sejam a única maneira de arrecadar votos.

Por outro lado, a assimetria de informação entre os patrocinadores e *policymakers* pode fazer com que os últimos façam uso de políticas oportunistas apenas para corrigir a falta de transparência entre os jogadores. Talvez, um político seja bem intencionado, e justamente por não poder demonstrar isso faz uso desse tipo de política para se eleger. Contudo, boas intenções são postas em prática através de boas políticas, que ao fim e ao cabo geram alguns bons resultados econômicos. Por esse motivo, não é preciso incorrer em custos para driblar a assimetria de informação, pois os resultados falam por si.

Adicionalmente, desde o descobrimento do Brasil, a corrupção no governo tem sido tema de inúmeros debates, e infelizmente está enraizada em nossa cultura. O cidadão brasileiro nasce ouvindo falar em corrupção. Parece malicioso pensar que políticos são oportunistas até que se prove o contrário. Entretanto, a experiência brasileira no quesito corrupção nos leva a acreditar ainda mais no oportunismo político. O fácil acesso às contas do governo atreladas à má índole e falta de caráter de alguns políticos os leva a querer permanecer no poder. A falta de mecanismos legislativos que impeçam políticos de conseguirem burlar e manipular o sistema, também contribui para corromper o sistema. Assim, a corrupção pode ser um fator gerador de políticas oportunistas no Brasil.

O cidadão-eleitor-contribuinte, apesar de não possuir o refinamento que o possibilite distinguir entre políticas econômicas eficazes e oportunistas, conhecem suas preferências e utilizam seu bom senso e as poucas informações que possui para escolher políticos nos quais acredita que maximizará o seu bem-estar. O difícil acesso às verdadeiras informações a respeito dos candidatos, ou seja, o problema de informação assimétrica, limita a capacidade de escolha do eleitor. Políticos considerados competentes aos olhos dos votantes são aqueles que proporcionam maior bem-estar. Diante disso, uma política econômica oportunista poderá provocar elevação de bem-estar temporária. Aquele que aumenta a utilidade dos eleitores é considerado competente, e por isso é beneficiado através de seus votos. O conceito de

competência utilizado nas formulações de muitos dos modelos explicitados anteriormente é um pouco distorcido, pois competente mesmo seria aquele que conseguisse propiciar melhora permanente nas condições de vida dos cidadãos-contribuintes, sem o auxílio de oportunismo político, de forma a exterminar ciclos eleitorais.

Comprovou-se que no Brasil que há incidência de ciclos eleitorais para algumas variáveis tais como PIB real, oferta de moeda, taxa de inflação, despesa total do governo e política cambial. A manipulação dessas variáveis é oriunda da informação assimétrica viabilizada pela falta de informação de um dos jogadores. Caso todos os jogadores conhecessem as estratégias e preferências uns dos outros, não haveria ganhador, todos seriam beneficiados de maneira equivalente. Com isso, o sistema político-econômico seria eficiente, não haveria corrupção, e eleitores-contribuintes teriam absoluta certeza quanto às suas escolhas no processo eleitoral. Sabendo que o sistema não é eficiente por motivos óbvios, deve haver algum tipo de falha nesse sistema. Essa falha é a deficiência de informação de um dos jogadores, os patrocinadores. Como em qualquer jogo, se de ante mão um dos jogadores conhece a deficiência do outro, e o contrário não é verdadeiro, o jogador com informação privilegiada sempre poderá tirar proveito do mais fraco. Apesar da coletividade ser maior, em termos quantitativos, do que os políticos, acaba sendo manipulada. O fato de políticos aproveitarem-se da informação privilegiada consiste em evidência para a existência de ciclos eleitorais.

É evidente que outros países sofrem com o problema da informação assimétrica durante o processo eleitoral. Contudo, a impressão é de que há maior incidência desses ciclos no Brasil. Além de contar com a assimetria de informação, condição básica de existência de ciclos eleitorais, há problemas de fraqueza na legislação brasileira, que deveria impedir ao invés de facilitar a ocorrência dos ciclos. Além disso, o brasileiro está “habitado” a conviver com a corrupção, que cada vez choca a coletividade em menor escala. Atos de corrupção praticados por agentes, que muitas vezes são esquecidos pelos votantes, ficam impunes, e esses agentes continuam concorrendo à cargos de importância e manipulando os cidadãos-eleitores. Portanto, a falta de mecanismos de transparência na implementação de políticas econômicas e impunidade no Brasil, combinada a condições de informação assimétrica, fortalece a ocorrência de ciclos político-econômicos.

Finalmente, é preciso formular instrumentos e mecanismos que cada vez mais reduzam a assimetria de informação no jogo de política econômica. A deficiência de informação faz com que a democracia não funcione a todo vapor. Se os ciclos eleitorais ocorrem principalmente durante regimes democráticos, como comprovam os estudos empíricos, o sistema democrático não é eficiente. O ciclo político-econômico é caracterizado por desvios da política ótima, e por esse motivo não pode ser economicamente saudável. Logo, esse ciclos ocorrem porque na realidade há uma falha no regime democrático, a falta de transparência, que possibilita que agentes ludibriem o cidadão-eleitor-contribuinte.

Além disso, pode-se observar que no jogo de política econômica brasileiro, há condições adicionais que desencadeiam os ciclos eleitorais. A falta de educação, cultura e instrução dos votantes brasileiros agrava ainda mais o quadro de informação assimétrica, pois acabam se preocupando com as condições básicas de sua sobrevivência, ao invés de se preocuparem com os meandros da política-econômica brasileira. Portanto, para um país cuja maioria da população pertence a classes menos abastadas, qualquer melhora nas condições de sobrevivência, mesmo que proporcionadas por políticas oportunistas, é bem vinda. Dessa forma, num ambiente de informação assimétrica, políticos utilizam políticas oportunistas para vencerem as eleições, por fim moldando e consolidando os ciclos eleitorais.

V. Bibliografia

Abreu, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana: 1889-1989*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1990, 14ª tiragem.

Alesina, A. *Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game*. Quarterly Journal of Economics, v.102, p. 651-78, agosto de 1987.

Bonomo, Marco e Terra, Cristina. *The Political Exchange Rate Policy in Brazil: 1964-1997*. Textos para Discussão. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, março de 1999.

Downs, A. *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*. Journal of Political Economy, v. 65, n. 2, p.135-50, abril de 1957.

Fialho, Tânia. *Testando a Evidência de Ciclos Políticos no Brasil*. Revista Brasileira de Economia, v.51, n.3, p. 379-389, julho-setembro de 1997.

Hibbs, D. *Political Parties and Macroeconomic Policies and Outcomes in the United States*. American Economic Review Papers and Proceedings, v.76, n. 2, p.66-70, maio de 1986.

Monteiro, Jorge Vianna. *As Regras do Jogo - O Plano Real: 1997-2000*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.

Nordhaus, W. *The Political Business Cycle*. Review of Economic Studies, v. 42, p.169-90, 1975.

Paiva, Cláudio. *Interesses Eleitorais e Flutuações de Preços em Mercados Regulados*. Revista de Economia Política, v. 4, n. 56, p. 31-40, outubro-dezembro de 1994.

Preussler, Athos e Portugal, Marcelo. *Um Estudo Empírico dos Ciclos Político-Econômico no Brasil*. Textos para Discussão. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, julho de 2002.

Rogoff, K. *Equilibrium Political Budget Cycles*, American Economic Review, v. 80, n.1, p. 21-36, março de 1990.

Tufte, E. *Political Control of the Economy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1978.

Ramsey, J. *Games and Information - An Introduction to Game Theory*. Cambridge University Press, 1989.

Wittman, D. *O Mito do Fracasso da Democracia: Por Que as Instituições Políticas São Eficientes?*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.