

UNI-FACEF CENTRO UNIVERSITÁRIO DE FRANCA

JÚLIA NASCIMENTO

**CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS:
UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS FHC E DILMA**

**FRANCA
2016**

JÚLIA NASCIMENTO

**CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS:
UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS FHC E DILMA**

Monografia apresentada ao Uni-FACEF
Centro Universitário de Franca para
obtenção do título de bacharel em
Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dnd. Pedro Henrique
Nascimento.

FRANCA

2016

JÚLIA NASCIMENTO

**CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS:
UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS FHC E DILMA**

Monografia apresentada ao Uni-FACEF
Centro Universitário de Franca para
obtenção do título de bacharel em
Ciências Econômicas.

Franca, 26 de outubro de 2016

Orientador: _____

Nome: Prof. Dnd. Pedro Henrique Nascimento

Instituição: Uni-FACEF Centro Universitário de Franca

Examinador(a): _____

Nome: Prof. Me. Márcio Benevides Lessa

Instituição: Uni-FACEF Centro Universitário de Franca

Examinador(a): _____

Nome: Prof. Dr. Hélio Braga Filho

Instituição: Uni-FACEF Centro Universitário de Franca

Dedico esse trabalho a Deus, no qual traçou meus caminhos e me conduziu nesta trajetória me renovando a cada manhã, sem Ele nada seria possível. Dedico também aos meus pais, Joana e Claudinei, que em todos os momentos estiveram comigo me incentivando e encorajando, os amo, e devo tudo o que sou a vocês.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por tamanho cuidado em cada detalhe da minha trajetória deste trabalho, devo tudo a Ele.

Aos meus queridos pais Joana e Claudinei, nos quais sempre, em todas as circunstâncias, sei que posso confiar e contar, também por toda paciência e palavras de incentivo, a ajuda de vocês foi indispensável para que esse trabalho fosse concluído.

Aos meus familiares, em especial aos meus avós, Maria, Sidnei, Olavo, obrigada por todo amor pela minha vida, e a minha querida avó Zina que já foi ao encontro do Pai e que tanto sinto saudade.

Aos meus professores e funcionários do Uni-Facef, em especial o meu orientador Prof. Pedro, pela disposição em me ensinar com tanta paciência e acreditar na minha evolução e aprendizado, este trabalho não se concluiria e eu não teria aprendido tanto se não fosse por sua persistência.

Aos meus queridos colegas de sala, em especial o Leandro, minha dupla preferida, por todos os trabalhos, provas e estudos juntos, e pelas partilhas e ajudas nas dificuldades acadêmicas, como vou sentir falta de todos vocês no dia-a-dia.

Às pessoas e amigos que estiveram comigo durante esse período, em especial ao Vinícius, por sempre estar fortalecendo a minha fé e colocando um sorriso em meu rosto.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que fizeram parte direta ou indiretamente dessa parte decisiva em minha vida.

*Consagre ao Senhor tudo o que você faz,
e os seus planos serão bem-sucedidos.*
Provérbios 16:3

RESUMO

Os Ciclos Políticos Econômicos se caracterizam por períodos em que partidos políticos que estão no poder fazem manipulações econômicas para demonstrar competência aos eleitores, com o intuito de serem reeleitos, porém tais manipulações acarretam um período de recessão após a reeleição. No Brasil em vários momentos da história pode-se verificar indícios de manipulações econômicas por parte dos governantes para fins eleitoreiros. Este trabalho tem como objetivo a análise sob a perspectiva de Ciclos Políticos Econômicos das reeleições de Fernando Henrique Cardoso (1998) e Dilma (2013). A metodologia utilizada baseia-se em pesquisas bibliográficas que envolvem o referencial teórico sobre o assunto e os fatos pertinentes a cada período abordado. Ao término das análises chegamos às considerações de que os dois governos em estudo praticaram manipulações, cada qual com suas peculiaridades e interesses, que levaram a ter um período de Ciclo Político Econômico.

Palavras-chave: Ciclos Políticos Econômicos. Eleições. Reeleições. Brasil.

ABSTRACT

Political-Economic Cycles are characterized by periods in which political parties in power make economic manipulations to demonstrate competence to the voters in order to be reelected, but these manipulations lead to a period of recession after the re-election. In Brazil at various times in history can see signs of economic manipulations by governments for electoral purposes. This paper aims at the analysis from the perspective of Political-Economic Cycles of reelections of Fernando Henrique Cardoso (1998) and Dilma (2013). The methodology applied is based on bibliographical research involving the theoretical framework on the subject and the relevant facts of each mentioned period. At the end of the analysis we came to the considerations that the two governments in the study practiced manipulations, each one with its peculiarities and interests, which led to a period of Political-Economic Cycle.

Keywords: Political-Economic Cycles. Elections. Re-elections. Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Taxa de Desemprego (%)	36
Figura 2 – Taxa de Desemprego Mensal (%).....	47
Figura 3 – Consumo final das famílias	48
Figura 4 – Consumo final da administração pública.....	49
Figura 5 – Preço Médio de Revenda Gasolina.....	50
Figura 6 – Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)	51
Figura 7 – Produto Interno Bruto	51

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. CICLOS POLÍTICOS ECONOMICOS - LITERATURA	13
1.1 DEFINIÇÃO	13
1.2 MODELOS CLÁSSICOS	15
1.3 EXPECTATIVAS ADAPTATIVAS	17
1.4 TEORIA PARTIDÁRIA	18
1.5 EXPECTATIVAS RACIONAIS	19
1.6 MODELO OPORTUNISTA DE EXPECTATIVAS RACIONAIS	20
1.7 CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS	21
2. GOVERNO FHC E INDÍCIOS DE OCORRÊNCIA DE CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS	23
2.1 O PLANO REAL	23
2.2 PRIMEIRO GOVERNO FHC (1995 – 1998)	26
2.3 SEGUNDO GOVERNO FHC (1999 – 2002)	28
2.4 INDÍCIOS DE CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS NO GOVERNO FHC	32
3. GOVERNO DILMA E INDÍCIOS DE OCORRENCIA DE CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS	38
3.1 PRIMEIRO GOVERNO DILMA (2011 – 2014)	38
3.2 SEGUNDO GOVERNO DILMA (2015 – 2016)	43
3.3 INDÍCIOS DE CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS NO GOVERNO DILMA	47
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho refere-se ao estudo de dois momentos da história econômica brasileira, reeleição do governo FHC (1998) e do governo Dilma (2014) analisados sob a ótica da Teoria de Ciclos Políticos Econômicos, na qual em suma, define-se com a suposição de que em uma sociedade em que os seus governantes são eleitos diretamente pela população e que há reeleição, como no Brasil, há manipulações no âmbito econômico, por parte do governo que já está no poder, a fim de aumentar a qualidade de vida da população a fim de demonstrar competência em sua gestão e conseguir um novo mandato nas próximas eleições.

A teoria de Ciclos Políticos Econômicos aborda várias ramificações, cada uma delas com suas peculiaridades, no entanto abordaremos as que são mais consideráveis e presentes no cenário econômico e político do Brasil atualmente. São eles: o Modelo Clássico, de Downs (1957); Expectativas Adaptativas, de Nordhaus (1975); Teoria Partidária, de Hibbs (1966); Expectativas Racionais, de Alesina (1987); Modelo Oportunista de Expectativas Racionais, de Persson e Tabellini (1990); e Ciclos Políticos Orçamentários, de Rogoff e Silbert (1998).

O presente trabalho visa responder o seguinte questionamento: Em tais momentos da história econômica brasileira, como reeleição de FHC (PSDB) e Dilma (PT) existiram circunstâncias e medidas políticas que indicam manipulações na política econômica de tal sorte a demonstrar competência na gestão política do partido, e maximizar os votos finais, resultando no que os autores da teoria de Ciclos Políticos Econômicos expõem e tornando-a real e vigente no cenário político econômico atual?

A hipótese inicial do trabalho consiste em que tanto no Brasil, quanto na política dos países do mundo, entre as esferas federais, estaduais e municipais, as manipulações econômicas - nas políticas monetárias, fiscais, sociais, entre outras - são de fato um item no menu de alternativas dos partidos no poder que visam sempre permanecerem no governo de uma determinada região, se fortalecendo cada vez mais.

Os objetivos do trabalho são explicitar como os governantes citados atuaram (ou não) na conjuntura econômica com o propósito de controlar as circunstâncias econômicas para que o cenário se torne favorável no momento imediatamente anterior à eleição, e demonstrar quais as consequências dessas manobras políticas, conciliando os fatos ocorridos nas eleições citadas com os fundamentos dos modelos de Ciclos Políticos Econômicos.

O estudo dos Ciclos Políticos Econômicos e a identificação de manobras políticas que se enquadram nessa teoria se torna relevante para a construção de uma racionalidade dos eleitores na qual se torna necessária ao elegerem nas eleições o partido e governante que realmente o represente em sua essência sem que o mesmo aja oportunamente em benefício próprio, do seu partido ou dos membros e classes que o sustentam.

A metodologia do trabalho se baseia em uma pesquisa teórica bibliográfica pertinente às principais vertentes da literatura sobre Ciclos Políticos Econômicos, também pertinentes a fatos e considerações de cada período abordado no trabalho, reeleição de FHC e Dilma, sendo também baseado em indicadores econômicos.

O Capítulo I estuda a visão dos principais autores que se dedicaram à pesquisa e análise dos Ciclos Políticos Econômicos e suas contribuições para a evolução desta temática, embasando-se para o estudo e análise dos fatos da história brasileira. O Capítulo II apresenta a formulação do Plano Real, os mandatos FHC I e II e os indícios de Ciclos Políticos Econômicos, igualmente, o Capítulo III expõe os governos de Dilma I e II e os devidos indícios de Ciclos Políticos Econômicos, elencando ambos os períodos à literatura pertinente ao cenário econômico de cada capítulo.

1. CICLOS POLÍTICOS ECONOMICOS - LITERATURA

O objetivo desse capítulo é estudar os ciclos político-econômicos na visão dos principais autores que discutem o assunto. Nele, serão apresentados os principais teóricos desde a especulação inicial até os temas mais atuais sobre o assunto, como o uso de expectativas racionais e a manipulação dos orçamentos via políticas fiscais.

Esse capítulo, portanto, será a base para o que se procura analisar ao longo desse estudo: se é possível identificar as teorias de ciclos políticos econômicos ao longo da economia brasileira com as reeleições de Fernando Henrique Cardoso em 1999 e de Dilma Rousseff em 2014.

1.1 DEFINIÇÃO

A democracia, no modo como é comum atualmente, floresceu em 1920, e passou ser o modo de eleição que predomina entre os países do mundo, sendo, em suma, as eleições de representantes políticos predominantemente apuradas pelos votos da população. Fundamentado nessa forma de eleição, grupos de famílias com capital econômico, social e com tendências políticas similares, se juntam e formam os partidos políticos que, percebendo as particularidades que o poder político traz, ambicionam cada vez mais a permanência no poder.

Com a pretensão de chegar ao poder, e posteriormente permanecer governando uma região, sejam no âmbito Federal, Estadual ou Municipal, os partidos juntamente com seus candidatos, usam de diversas formas, como propagandas políticas, para convencer as pessoas votantes, porém os governantes que já estão no poder obtêm vantagens quanto a isto, pois tem a possibilidade de mostrar à população como governam com êxito.

Usando de políticas econômicas que favorecem a qualidade de vida dos cidadãos, os políticos no poder, demonstram que são bons governantes e merecem permanecer no poder. Contudo, alguns estudiosos sugerem que para

passarem tal imagem aos eleitores, os governantes muitas vezes manipulam as políticas econômicas a seu favor, beneficiando-se no momento da reeleição.

Tal questionamento ganhou forma a partir dos estudos da chamada Teoria dos Ciclos Políticos Econômicos. Essa teoria surgiu justamente para averiguar se, de fato, os políticos poderiam de alguma forma, manejar a economia de modo a gerar um ambiente mais favorável aos interesses eleitoreiros de quem já estava no poder.

A teoria dos Ciclos Políticos Econômicos foi oficialmente fundamentada na década de 1970, e, em suma, mede a relação entre a conjuntura econômica e o calendário eleitoral, verificando se há manipulação das políticas econômicas por parte dos governantes a fim de maximizar os votos e obter a reeleição, mostrando que nem sempre as políticas adotadas pelo governo que está no poder são utilizadas em vista a benefícios exclusivamente à economia. Em outras palavras, o que se procurou afirmar é que outros objetivos podem fazer parte do *menu* dos governantes, dessa vez, eleitoreiros.

Giambiagi (1999) considera a ideia de políticas do tipo *stop and go*¹ na economia em relação ao Ciclos Políticos Econômicos, onde ao se elegerem no primeiro mandato os governantes no poder tomam decisões contracionistas, sendo este momento chamado de *stop*, e só com a aproximação dos anos eleitoreiros novamente, com a possibilidade de reeleição, tomam medidas que tornam o cenário econômico melhor para a população em geral, este momento seria o chamado *go* na economia.

Seguindo a premissa de Giambiagi descrita acima, política de *stop and go*, Brito (2014, pág. 8) acrescenta que tradicionalmente, no começo do mandato o governo se utiliza de políticas restritivas, para só então chegado no período pré-eleição, usarem de medidas fiscais e monetárias expansionistas, visando um melhor cenário econômico e social, para aumentarem as chances de se reelegerem.

¹ A expressão *Stop and Go* foi originada na Inglaterra em meados da década de 60 para explicar a reincidência das estratégias econômicas utilizadas por autoridades monetárias a fim de obter o controle da inflação. O *Stop* consiste nas medidas a fim de deter o avanço da inflação através de choques recessivos, e *Go* define o momento em que, após controlada a inflação, suspende o uso medidas recessivas, e a economia passa a seguir o seu curso natural.

No entanto, em certos países desenvolvidos, é possível encontrar a inversão desse ciclo, na maior parte das ocorrências, ocasionadas por pressões em estabilização do cenário econômico em que se depara no primeiro ano do mandato, dado que o governo anterior retira-se deixando fragilidade na estrutura econômica e governamental.

Outros motivos para a ocorrência do Ciclo Político Econômico invertido, segundo Giambiagi (1999), seria praticado em vista a causar novas perspectivas de crescimento sobre o governo anterior, se sobressaindo na visão pública, e, por último, o fato de ser melhor ter metas a se cumprir e não problemas a se resolver com o passar do mandato.

Sakurai (2009) divide os estudos mais relevantes da literatura sobre os ciclos políticos econômicos em duas vertentes: a primeira concluiu que os governantes, independente do seu viés ideológico, visam, mesmo que implicitamente, se manter no poder, mesmo que as consequências de suas políticas após a reeleição sejam desastrosas. E a segunda vertente, inclui-se ante a anterior, o viés ideológico, separando por direitistas e esquerdistas, e suas prioridades, frente à população que o mantem no poder, burgueses ou trabalhadores. Observa-se tais vertentes a seguir.

1.2 MODELOS CLÁSSICOS

Alguns autores pioneiros nos estudos sobre Ciclos Políticos Econômicos, como Orair, Gouvêa e Leal (2014), consideram que desde Kalecki (1943) em sua visão heterodoxa, a relação entre fatores econômicos e políticos já tenha sido abordada, mesmo que em sua época o consenso era que a atuação governamental poderia conduzir ao pleno emprego da economia. Kalecki contestou severamente a literatura existente que dizia que as eleições e decisões políticas eram somente estabelecidos pela situação econômica, afirmando exatamente o oposto ao que previa os pensadores clássicos, ou seja, para ele as manobras políticas é que tinham influências importantes e poderiam determinar o cenário econômico.

Em 1957, Downs faz o primeiro estudo conhecido sobre os Ciclos Eleitorais, chamado "*An Economic Theory of Democracy*", o qual tinha por objetivo investigar a tentativa, cada vez mais frequente, dos partidos de maximizar os seus votos a fim de se reelegerem. Interessante notar que, em seu modelo, os eleitores são considerados seres racionais que definem os seus votos de acordo com o desempenho do recente passado do partido. Ou seja, mesmo os eleitores dispostos de todas as informações possíveis na hora do voto, eles ainda assim, são míopes na hora de decidir sobre quem votar, uma vez que levam em consideração apenas o momento anterior a decisão do voto, deixando de considerar o período como um todo.

De acordo com Downs (1957, apud PREUSSLER e PORTUGAL, 2002, p. 02), os políticos não tomam medidas econômicas visando somente o "bem-estar social", mas também visam seus próprios interesses para conquistar o eleitor. Downs (1957) considera em seu estudo também que todos os governantes são sempre iguais, ignorando as linhas de pensamentos ideológicos.

Key Jr. (1966 apud FIALHO, 1999, p. 133) também afirma que os eleitores consideram as recentes medidas econômicas adotadas pelos partidos, e no momento da votação não analisam o período todo, ignorando assim o desempenho geral do governo. Concordando, assim, com Downs.

Os modelos tratados a seguir, de Nordhaus, com as Expectativas Adaptativas, e Hibbs, com a Teoria Partidária, ambos no apogeu na década de 1970, carregam a premissa de que a economia era, basicamente, caracterizada pela Curva de Phillips² de curto prazo, que se constitui na relação inversa permanente entre a inflação e o desemprego, pois este era o pensamento que se evidenciava para explicar todas as questões macroeconômicas na época.

²A Curva de Phillips, criada por A. W. Phillips em 1958, originou-se de um diagrama em que colocava a taxa de inflação contra a taxa de desemprego do Reino Unido dos anos de 1861 a 1957, e evidenciou a relação negativa entre a inflação e o desemprego. O estudo foi repetido para os Estados Unidos, em 1960 por Paul Samuel e Robert Solow, confirmando o estudo de Phillips, e a partir desse momento a Curva de Phillips se tornou uma premissa das teorias macroeconômicas. Porém na década de 1970, também nos Estados Unidos, a evidência da Curva de Phillips fracassou, pois tinham-se ambas taxas, inflação e desemprego, altas.

1.3 EXPECTATIVAS ADAPTATIVAS

Em 1975, Nordhaus cria o primeiro modelo da teoria dos ciclos políticos, o “*The Political Business Cycle*”, dando início ao longo trajeto dos estudos sobre Ciclos Eleitorais, se enquadrando no que se definiu ser o Ciclo Político Oportunista com Expectativas Adaptativas³, pois os eleitores se adaptam aos momentos econômicos em curtos períodos, se esquecendo de analisar o desempenho do partido em geral.

Nordhaus (1975, apud FIALHO, 1999), portanto, assume a premissa que o eleitor é míope e por isso analisa o desempenho do governante com base no período imediatamente anterior ao período eleitoral e tomando como base exclusivamente o seu bem estar atual, conforme exposto por Key Jr (1966, apud FIALHO, 1999). Em suma, esse bem-estar presente será tanto maior quando menores forem as taxas de inflação e desemprego. Essa é a “brecha” necessária para que governantes utilizem-se de manipulações nas políticas macroeconômicas de curto prazo para produzirem um ambiente de curto prazo mais favorável ao bem-estar dos eleitores e, conseqüentemente, para os seus interesses eleitoreiros.

Segundo Preussler e Portugal (2002), bastava os governantes observar as preferências dos eleitores por inflação e desemprego, e então optar pela combinação que traria maior quantidade de votos, afim de conseguir a reeleição.

Nordhaus, no entanto, não se atentou ao fato de existirem diferentes preferências entre a população devido às ideologias políticas sustentando ideias e princípios diferentes, e por essa razão, atribui a satisfação da população em geral apenas à baixa taxa de desemprego, e considera a inflação como sendo um mero elemento para equilibrar o a primeira variável.

Em função disto, se conclui, conforme descrito em Orair, Gouveia, Leal (2014, p. 11), que o governante usa de políticas expansionistas, com o objetivo de diminuir a taxa de desemprego, demonstrando assim, competência para governar e consideração pelo povo. Somente após o período eleitoreiro, as políticas

³ Expectativas adaptativas justamente pelo fato de os eleitores levarem em consideração apenas o passado mais recente na hora de escolher os seus representantes do governo.

contracionistas, como redução da inflação ocasionada por baixo desemprego no momento anterior, são acionadas.

1.4 TEORIA PARTIDÁRIA

Alicerçado no Ciclo Político Oportunista, e conforme descrito anteriormente, com base na Curva de Phillips, Hibbs, em 1966, cria a Teoria Partidária, introduzindo na análise a noção básica de que as flutuações cíclicas da economia, motivadas por fatores políticos, assumem tendências distintas quando se leva em conta as características e metas específicas dos partidos políticos.

Hibbs (1996 apud PREUSLER E PORTUGAL, 2002) elabora sua teoria de acordo com os vieses de direita e esquerda dos partidos políticos que, por sua vez, se posicionam para satisfazer parte da população que sustenta o partido com votos ou até mesmo financeiramente.

Os partidos de viés direitista favorecem o uso de medidas que privilegiam o combate à inflação, mesmo que o custo de tais medidas seja a alta taxa de desemprego, isso se explica em razão de tais partidos serem regidos por pessoas de classes mais abastadas, com alto capital financeiro, e que perdem muito com altas taxas de inflação. Já os partidos de esquerda consideram prioridade a baixa taxa de desemprego, e deixam a inflação em segundo plano, pois são comandados, na maioria das vezes, por representantes da classe trabalhadora, que por sua vez, sofrem os maiores impactos da falta de empregos.

Com isso, Hibbs (1966) define que a partir do viés ideológico do partido e procurando atender as preferências da classe que o mantém, o partido decide quais medidas a serem tomadas a interferir no curso da economia, a fim de que seus votos sejam maximizados.

Preussler e Portugal (2002), em seu estudo empírico dos ciclos políticos brasileiros, explicam a dificuldade de se aplicar os modelos com tendências ideológicas no Brasil, uma vez que a estrutura da política brasileira e a infidelidade ideológica inviabilizam a divisão bem definida entre “direita” e “esquerda”, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos e em alguns países da Europa.

Alesina (1987) e Rogoff e Silbert (1988) acrescentaram aos modelos anteriores os conceitos de expectativas racionais⁴ e informação assimétrica, sucessivamente.

1.5 EXPECTATIVAS RACIONAIS

O modelo de expectativas racionais, de Alesina, criado em 1987, pressupõe a hipótese de que os eleitores são perfeitamente capazes de entender que uma melhora no cenário econômico no período que antecede as eleições será, conseqüentemente, seguida de recessão, após as eleições, e com isso votam racionalmente. Ou seja, os eleitores são menos míopes do que conforme demonstra a ideia de expectativas adaptativas.

Desse modo, Alesina (1987, apud ORAIR, GOUVÊA E LEAL, 2014) reformula os modelos partidários tradicionais acrescentando a taxa de inflação esperada nos anos eleitorais, e considerando a ideologia partidária do governo que está no poder, faz-se uma previsão sobre as taxas de inflação e desemprego, ressaltando a teoria da Curva de Phillips e, a partir dela, estimam os reajustes salariais nos contratos de trabalho.

Contudo, não há como os eleitores saberem ao certo quais serão as políticas que o partido eleito colocará em prática, pois, mesmo que saibam quais são as naturezas ideológicas dos partidos que concorrem às eleições e qual as preferências de cada ideologia política (esquerda x direita), não se tem certeza quanto às atitudes dos partidos quando eleitos, pois conforme concluído por Alesina e Sachs (1988 apud FIALHO, 1999), no começo do governo as políticas econômicas de acordo com as ideologias políticas são visivelmente notadas, mas com o passar do tempo e com a vinda de anos eleitoreiros, essa percepção se torna menos evidente, chegando a um período que as administrações partidárias, independente do viés ideológico, se comportam de maneira uniforme.

⁴ As expectativas racionais surgiram no artigo de Muth (1961), mas ganharam relevância com a sua aplicação aos modelos macroeconômicos de Lucas (1972, 1975).

O modelo de Alesina (1987) se diferencia do modelo de Hibbs pelo fato de que este último, conforme dito anteriormente, considera as expectativas adaptativas, ou seja, expectativas formadas simplesmente analisando o período imediatamente anterior. Hibbs (1996) explica que as expectativas adaptativas levam um tempo longo e vagaroso para se ajustarem, e por isso, supondo as políticas econômicas a serem adotadas por um provável partido de esquerda, sugere que através do aumento contínuo da inflação é possível obter crescimento econômico acima do nível natural. Alesina (1987) se difere também do primeiro formulador de modelos sobre os ciclos políticos econômicos, Nordhaus (1975), pois considera a ideologia dos partidos e suas preferências econômicas, viés esquerdista e direitista, detalhe despercebido por Nordhaus.

1.6 MODELO OPORTUNISTA DE EXPECTATIVAS RACIONAIS

O modelo de expectativas racionais de Persson e Tabellini de 1990, segue também, conforme os anteriores, a premissa da Curva de Phillips e afirma que os eleitores são racionais o bastante para entender as manipulações diretas feitas nas políticas econômicas que interferem no cenário econômico anterior ao momento eleitoral. Portanto, constata que com o objetivo de conter a inflação, usam artifícios como instrumentos monetários que são pouco observados pela população. Obtendo êxito com tal medida, demonstram competência aos eleitores, possibilitando à reeleição.

Persson e Tabellini (1990, apud Martins (2002), pág. 11) faz seu estudo sobre ciclos políticos econômicos de acordo com política monetária com a finalidade de conter a inflação, pois estabelece uma relação entre taxa de inflação e taxa de crescimento do produto, onde quanto menor a inflação, maior será o crescimento da economia, como um todo. Com isso, ele relaciona a taxa de crescimento do produto com o nível de competência que os eleitores veem o governante.

1.7 CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS

Outro modelo oportunista com expectativas racionais foi originado, em 1988, por Rogoff e Silbert. Estes sugerem, segundo Britto (2014), que os governantes ao procurarem *brechas* para manipularem a situação econômica para chegarem à reeleição, tendem a se atentar não para a questão monetária, alterando as taxas de juros e oferta de moeda ao mercado, mas sim para as políticas fiscais. Segundo os autores, os governantes tomam decisões visando tocar o bem-estar da população, e isso abrange políticas correspondentes à redução nos impostos, elevação ou manipulação dos gastos públicos, afim de oferecer à população uma maior quantidade de bens públicos, aumentando assim a qualidade de vida como um todo. Denominam esse fenômeno, também, como Ciclos Políticos Orçamentários.

Para sensibilizar os eleitores e se demonstrarem competentes perante o cenário econômico, os governantes utilizam-se de financiamentos menos notados para manter seus projetos, a fim de ocasionar uma diminuição dos impostos no período que antecede as eleições. Com isso, ocorreria após um tempo, mais provável após as eleições, o aparecimento da inflação e da elevação da dívida pública.

Outro caso em que Rogoff (1990, apud BRITO, 2014) constata é que os governantes utilizam dos financiamentos para compor a receita pública, com a finalidade de implantar itens mais visíveis ao público, como transferências, consumo e serviços, adiando os gastos com investimentos, que só terão resultados em longo prazo.

Apesar de aumentarem rapidamente a dívida do governo, os ciclos orçamentários têm a vantagem para os partidos de que é trabalhoso e menos atrativo aos eleitores monitorar os dados do orçamento público, por isso o conceito de informação assimétrica.

Com a introdução da assimetria da informação, Rogoff e Silbert (1988) e Rogoff (1990) consideram que o governante obtém informações sobre o desempenho do seu mandato antes do eleitorado, tal fato permite que ele adote ações que sinalizem um bom desempenho e o seu nível de competência. Com o decorrer do tempo, o eleitorado reage às informações

recebidas, tendo como base para sua decisão informações defasadas no tempo. (Rogoff e Silbert, Rogoff, 1988, 1990 apud ARAÚJO e FILHO, 2010, p. 6 apud BRITO, 2014, p. 7).

De acordo com Rogoff (1990, apud Preussler e Portugal (2002) p.06) uma das medidas para que se minimizem os ciclos políticos orçamentários, seriam leis para que não sejam usados os instrumentos de política fiscal nos anos que ocorrem eleições, não havendo como financiar as receitas do governo, e conseqüentemente, não aumentando a dívida pública posteriormente.

Nos próximos capítulos serão abordados indícios de ciclos políticos econômicos nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e Dilma Rousseff (2011 – 2016), com dados econômicos, observando especificamente o período anterior e posterior a cada reeleição.

2. GOVERNO FHC E INDÍCIOS DE OCORRÊNCIA DE CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS

Este capítulo tem por objetivo o estudo dos anos FHC (1995 - 2002) no governo, desde o início, ainda como Ministro da Fazenda e com a confecção do seu plano de estabilização da economia – o Plano Real – passando pela reeleição em 1999, até meados do segundo mandato.

Começaremos com a formulação do Plano Real no cenário econômico em que se encontrava o país, após veremos como fora concluído cada passo pertinente ao plano, com isso exporemos as medidas que foram tomadas no governo, para então apresentar a conjuntura pertinente à reeleição.

Em um último momento evidenciaremos os indícios de ciclos econômicos na reeleição, considerando cada providência tomada pelo governo, antes e depois da sua reeleição que se refira à literatura anteriormente apresentada. Deve-se destacar que a escolha desses períodos foi feita de forma a construir o argumento a favor da existência da interferência política nas medidas econômicas adotadas por FHC, ao final do seu primeiro mandato.

2.1 O PLANO REAL

O Plano Real foi formulado no governo do presidente Itamar Franco (1992 – 1994), com o gerenciamento de Fernando Henrique Cardoso, até então Ministro da Fazenda, a fim de conter a hiperinflação que se instalara na economia ao longo de anos, chegando a 2.708,17% em 1993, se tornando pauta imprescindível e inadiável no cenário econômico do país.

O plano fora criado em três fases, na qual a primeira delas configurou a tentativa do ajuste fiscal, pois tinham como causa principal da inércia inflacionária o desajuste das contas do governo. Foram criados então dois esforços para o ajuste fiscal: o Programa de Ação Imediata (PAI) no qual visava a maior participação da União e do Banco Central nos estados e municípios, sendo também um programa

contra a sonegação de impostos, e o Fundo Social de Emergência (FSE), programa que fez com que as receitas extras fossem destinadas para a estabilidade econômica e não para gastos supérfluos.

De acordo com Castro (2011), as mudanças introduzidas por esses dois programas (PAI e FSE) não foram efetivas para atender a mudança necessária ao equilíbrio fiscal e, portanto, o ajuste fiscal não teve participação na estabilidade da economia durante e após o plano. Um ponto importante levantado por Giambiagi (2011) é que, embora, a causa principal do problema inflacionário tenha sido diagnosticada como o desajuste das contas públicas, a falta de um ajuste fiscal não causou o retorno da inflação, conforme ficará evidente logo a diante.

A segunda e – porque não, mais importante fase do Plano – foi a Desindexação, a qual buscava eliminar a inércia inflacionária através de um indexador a fim de zerar a memória inflacionária. Para tal objetivo foi criado então a URV (Unidade Real de Valor), e as medidas que se seguiram a ela foram: o livre arbítrio para a adesão em preços e contratos ao novo indexador, depósitos, ativos financeiros, conversão de rendas contratuais e o dólar atrelado ao URV.

Segundo Castro (2011), “a URV foi racionalizada como um processo de recuperação das funções de uma mesma moeda”, no caso o Cruzeiro Real, pois o indexador tinha como função apenas a unidade de conta. A URV vigorou durante quatro meses, entre o dia 01 de março de 1994 e 30 de junho de 1994, e o Banco Central calculava diariamente a paridade entre a moeda e o indexador. Logo após esse período foi lançado, então, o Real em 01 de julho de 1994, extinguindo assim o URV e o Cruzeiro Real.

A terceira fase do plano, Âncora Nominal, se caracterizou após a implementação do Real com a adoção da Medida Provisória (MP) 542, com três prescrições principais: (a) o lastro da base monetária em reservas cambiais, onde R\$1 valia exatamente US\$1; (b) limites máximos para o estoque de base monetária; (c) mudanças institucionais para maior autonomia do Banco Central. O esforço do governo era para evitar um intenso impacto de demanda que comprometeria todo o empenho na estabilização.

Esta MP após ser publicada gerou várias críticas entre os economistas pela indefinição das medidas na prática, tais críticas se referiam à conversibilidade

do lastro entre o dólar e o real, também questionavam a magnitude da remonetização da economia, e foi, também, acusada de lançar âncoras monetárias e cambiais, simultaneamente, em uma economia com movimentação intensa de capitais.

A âncora monetária inicialmente tomou posição de destaque para as autoridades econômicas, deixando à parte a âncora cambial, e com isso o Banco Central anunciou um enorme aperto de liquidez, aumentando os recolhimentos compulsórios, com o “abandono” da âncora cambial, o câmbio passou a ser livre, porém com o teto fixo de R\$1 = US\$1, podendo somente oscilar para baixo.

Após o insucesso das metas monetárias, em outubro de 1994, o governo muda o foco de seu plano, passa então a agir em prol da âncora cambial, abandonando, assim, a monetária.

A âncora cambial tinha por objetivo segurar o câmbio em R\$1 = US\$1 e oscilando abaixo disto, segundo Castro (2011, pág. 152) as duas virtudes que os economistas defendem como consequências da âncora são: “a de permitir o estabelecimento de contratos a longo prazo” (inicialmente não praticáveis) e a de “exercer forte pressão sobre os preços no setor de bens comercializáveis”.

Essa medida é uma forma rápida de conseguir com que a inflação doméstica atinja aos patamares internacionais de inflação, inicialmente, imediatamente à adesão da âncora há uma redução abrupta e imediata da inflação, porém ainda acima dos patamares internacionais, logo após decorre um período em que a inflação converge em diminuição constante até chegar aos patamares internacionais.

Às consequências negativas, Castro (2011) traz cinco descréditos apontados por críticos:

- (i) reforça a absorção interna, podendo ocasionar pressões inflacionárias e até o abandono do programa;
- (ii) faz com que a economia perca competitividade no comércio exterior, em função do aumento de salários medidos em dólares;
- (iii) deteriora as contas externas, devido à apreciação real do câmbio uma vez que a inflação interna cai, porém, permanece acima da internacional por algum tempo;
- (iv) até que o programa se torne crível ou devido à existência de rigidez em alguns preços, as taxas de juros devem permanecer inicialmente superiores às internacionais, para depois

convergirem; (v) provoca ciclos na atividade real da economia. (CASTRO, 2011, pág. 152)

Diante de um cenário econômico com preços em queda, Itamar Franco entrega a presidência para o até então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, eleito através de votos democráticos, em outubro de 1994, e inicia-se seu mandato em janeiro de 1995.

2.2 PRIMEIRO GOVERNO FHC (1995 – 1998)

Fernando Henrique Cardoso tinha como premissa de governo, a erradicação da inflação que se instalava no país e sendo o comandante do Plano Real, o seu objetivo era o êxito do mesmo, já que nos 10 anos anteriores houve cinco planos frustrados de estabilização: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Color I (1990) e Color II (1991). Seu objetivo também era a efetividade na estabilização da economia como um todo.

Empossado em 01 de janeiro de 1995, o governo FHC inicia-se com intensa pressão por parte do mercado econômico e da população, segundo Giambiagi (2011), por motivos de: (1) superaquecimento da economia, havia resquícios de que haveria um *boom* de consumo mal administrado, conforme aconteceu em alguns dos planos passados; (2) acontecia no México uma crise de desvalorização do Balanço de Pagamentos, mostrando que regimes severos de câmbio traziam sérias complicações; (3) queda das reservas internacionais, pois a demanda agregada aumentou e não houve entradas de capitais suficientes; (4) resistência da inflação à queda, apesar de todas as medidas econômicas implementadas.

Em março do primeiro ano de governo, FHC lança medidas visando à estabilização incluindo uma desvalorização controlada (6%) à taxa de câmbio, e várias microdesvalorizações, mas com piso e teto muito próximos, e alta taxa de juros nominais. Com isso as reservas internacionais voltaram a subir, pois os investimentos atraídos pela rentabilidade das aplicações, demonstrando assim que o governo estava firme em sua rigidez no câmbio. Sem mais **desvalorizações**,

juntamente com as reservas internacionais em alta, a inflação começa a ceder, caindo, anualmente, durante os quatro anos seguintes. Porém, tais medidas não foram capazes impedir uma queda no valor do PIB, especialmente na indústria.

FHC obteve êxito no controle da inflação com o Plano Real, o que lhe trouxe muita credibilidade, porém como consequência deste sucesso, sua administração desprezou alguns pontos importantes e necessários à atenção para a estabilização do cenário econômico como um todo.

Um desses pontos foi o equilíbrio das contas externas, o qual se perde diante do aumento vigoroso nas importações não balanceado por um aumento das exportações, deixando a balança comercial e a conta corrente em situação crítica. Além desse desequilíbrio, um outro ponto importante agravou ainda mais a situação externa foi justamente o refinanciamento do déficit, por meio de novos endividamentos externos e Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE), que passou a ser um método de mascarar o problema, mas gerando cada vez mais desequilíbrios, com pagamentos de juros, lucros e dividendos cada vez maiores, o déficit em conta corrente passou de US\$ 2 bilhões, em 1994, para US\$ 30 bilhões em 1997. A situação se agravou ainda mais com o cenário mundial conturbado de 1997-8 que reduziu ainda mais as exportações brasileiras.

De acordo com Giambiagi (2011) os desequilíbrios externos abordados anteriormente, eram consequências da forte apreciação cambial colocada em prática no início do Plano Real para conter a inflação, desde o início do plano o câmbio real fora apreciado em mais de 20%.

Juntamente com os desequilíbrios externos ocorreu também a Crise Fiscal, na qual foi representada pelo déficit primário, público e crescimento da dívida pública. Segundo Giambiagi (2011), grande parte do resultado das NFSP (Necessidades de Financiamento do Setor Público) foi causada pela deterioração do resultado primário e apenas uma parte como pagamento de juros reais. A reforma da política fiscal serviria de alicerce para o Plano Real, contudo, como não ocorreu, o resultado do plano sucedeu através da política monetária com alta taxa de juros.

Com a dívida externa e pública elevada e a taxa de câmbio ancorada em micro desvalorizações insuficientes para equilibrar a situação externa, a decisão do governo a fim de conseguir uma rápida e prática estabilização, uma vez que já

estavam chegando ao fim de seu mandato e havia possibilidade de reeleição do Presidente da República (mediante definição por emenda na constituição), as autoridades optam pelo refinanciamento da dívida externa e pública, porém essa medida só seria possível até que houvesse espaço para a ampliação do endividamento. Contudo, as crises internacionais que marcaram a segunda metade da década de 1990 (México, 1994/5; Ásia, 1997; Rússia, 1998) afetaram o país duramente devido à redução de empréstimos do resto do mundo aos países emergentes. Esse era um efeito comum diante de crises econômicas: investidores estrangeiros começam a se sentir inseguros e relutam o fornecimento de novos créditos externos aos países com características semelhantes, como era o caso brasileiro⁵.

Nas vésperas à eleição de 1998 e pouco antes da crise originada na Rússia, conhecida como setembro negro, em agosto de 1998 o governo conclui a privatização da Telebrás. Com ganho de credibilidade do país, após a Crise Asiática (1997) e aumento das reservas internacionais com essa privatização, FHC é reeleito, se deparando com as reações que o setembro negro trouxera ao país. Nesta altura a taxa de juros alta já não surtia efeito de melhoras ao país e a situação fiscal foi agravada, chegando então a recorrer aos acordos com o FMI (Fundo Monetário Internacional), que começaram a ser efetivado antes da sua reeleição, a fim de dar uma esperança para as contas públicas. Foram nestas circunstâncias que FHC foi novamente empossado como Presidente da República em 1999.

2.3 SEGUNDO GOVERNO FHC (1999 – 2002)

A primeira medida tomada após a reeleição foi a conclusão do acordo com o FMI (Fundo Monetário Nacional), como forma de conter os estragos que as crises de 1998, principalmente a da Rússia, trouxeram às contas públicas e externas e a falta de credibilidade do país, já que se havia esgotado a disposição ao financiamento do resto do mundo, e isso gerava também fuga de capitais por temor

⁵ Nada diferente do que ocorreu na década anterior, quando os créditos para a economia brasileira foram praticamente esgotados após o Crise da Dívida do México em 1982.

de desvalorização cambial e controle de capitais, contudo o acordo não interferia na política cambial.

Em relação ao acordo, o mercado não acreditava que o país sobreviveria sem uma desvalorização cambial, algo que aumentou ainda mais pessimismo externo, e novamente fez o país encarar uma grande fuga de capitais. Nestas circunstâncias o governo se vê pressionado à uma desvalorização no câmbio, mesmo sendo firme em permanecer com a âncora e com a tentativa frustrada de controlar a desvalorização do câmbio em 10%, o governo libera o câmbio. O dólar que estava aproximadamente em R\$ 1,20 passou para mais de R\$ 2,00 em pouco mais de um mês.

Com o câmbio flutuante o que se temia era um surto inflacionário, e o presidente do Banco Central, Armínio Fraga, foca sua gestão em uma política monetária rígida e define duas medidas imediatas: aumento da taxa básica de juros e o sistema de metas de inflação, no qual periodicamente, autoridades se reúnem e definem a taxa de juros Selic, básica no mercado, que combinado com a cotação cambial vigente gera certa previsão da inflação. O sistema de metas inflacionárias se mostrou efetivo para o índice de controle inflacionário que em boa parte dos anos do governo FHC se mostrou abaixo de dois dígitos e as taxas de juros altas contribuíram para a apreciação do Real, devido à atração de aplicações.

Giambiagi (2011, pag. 177) mostra alguns outros fatores que explicam o motivo de a inflação não aumentar após a desvalorização, incluem o fato de que a produção industrial se encontrava em má situação com grande concentração da demanda o que não permitia o repasse do câmbio aos preços; o temor de aumento dos preços era pequeno devido às taxas baixas de inflação obtidas anteriormente; metas fiscais acertadas com o FMI trazia credibilidade perante o mercado internacional; e reajustes de salários baixos devido às inflações passadas terem sido baixas.

Em 1999 o país já havia se estabilizado e retomado o crescimento, com o produto brasileiro chegando a mais de 4% em 2000. A inflação se encontrava estabilizada, IPCA de 9% em 1999 e de 6% em 2000, dentro das metas

inflacionárias⁶. O país se encontrava em “bons lençóis” e em ritmo de crescimento com controle das dívidas, até que em 2001 acontecem as crises (o “Contagio Argentino”, Crise de Energia e o Atentado de 11 de setembro) e a atual situação é revertida.

A crise de energia foi um dos acontecimentos que tira o país do ritmo crescente que seguia. Consequência de má administração governamental de anos anteriores, a crise energética, foi fruto de uma negociação não concluída de privatizações das usinas hidroelétricas, pois o governo não investiu nessas usinas com a esperança da privatização, e sem investimentos paralelamente ao aumento no consumo desencadeado por avanços tecnológicos, o país ficaria completamente sem energia e com isso o governo se viu obrigado a pedir à população que diminuísse a demanda de energia. Isso acarretou queda do PIB no ano e dívidas elevadas das empresas de energia, o que levou a maiores tarifas para ressarcir as hidroelétricas, o investimento público a essas empresas ficou inviável por conta de restrições fiscais e a privatização também continuou paralisada, deixando tal setor defasado por anos.

Com essas crises e o atentado nos EUA o risco-país aumentou, pois houve fuga de capitais e os juros domésticos subiram. No segundo mandato do governo FHC o país permaneceu em baixo crescimento e as taxas de juros reais continuavam altas, contudo a situação do país com o mercado internacional foi gradativamente reconstituída, com melhora na balança comercial e na conta corrente, e o ajuste fiscal foi realizado, mesmo sem crédito no início.

Giambiagi (2011, pág. 181) afirma que o governo FHC foi marcado positivamente por seu êxito na estabilização da inflação e expõe algumas reformas que foram executadas em seus mandatos: (1) privatização de estatais, a fim de que os gastos com essas empresas deixassem de pressionar as contas públicas; (2) fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo; (3) abertura dos setores de mineração e energia ao capital estrangeiro com tratamentos iguais às empresas

⁶ O Regime de Metas de Inflação foi implementado no Brasil em junho de 1999 para ceder ao Banco Central toda a autonomia para administrar toda a política monetária, a intenção era de manter a inflação controlada. Foram criadas metas numéricas anuais para a inflação, com intervalos de discrepâncias, e medidas monetárias eram introduzidas ao longo do ano para que tais metas fossem cumpridas.

nacionais; (4) linhas de créditos especiais para os bancos com o PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional) que envolve a privatização dos bancos estaduais, a facilidade à entrada de bancos estrangeiros no país e melhora da autonomia do Banco Central para o monitoramento dos bancos; (5) início da Reforma Previdenciária com leis que desestimulavam aposentadorias precoces; (6) Lei de Responsabilidade Fiscal e a “federalização” das dívidas estaduais, impossibilitando renegociações e atrasos nos pagamentos, também com ajustes fiscais com metas rígidas de restrição orçamentária; (7) criação de agências reguladoras dos serviços de utilidade pública, como a Anatel, ANP, e Aneel.

As políticas sociais nos anos FHC foram crescentes com o surgimento, por exemplo, da Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa-Renda, PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), porém os programas não foram populares na época, pois a redução de renda do trabalho teve um peso muito grande, o governo não assumiu a paternidade dos programas e os programas inicialmente não foram voltados para regiões dos grandes centros (Giambiagi, 2011).

As privatizações federais nestes anos foram compostas por vendas das empresas das áreas de telecomunicações e de energia, as razões iniciais são descritas no artigo 1º da Lei nº 8.031 de abril de 1990:

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia; V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Além dessas razões originárias, outras foram se sobrepondo com a necessidade de atrair capitais estrangeiros, porém em 1999 com os acordos com o

FMI e com a liberação do câmbio as privatizações ficaram em segundo plano, já que com o câmbio livre e o acerto dos déficits, a economia brasileira passou ganhar credibilidade e não mais necessitava dos recursos das privatizações para diminuir os gastos.

As consequências das desestatizações foram inúmeras, boas e ruins, e geraram várias discussões quanto à procedência de tal medida, alguns resultados positivos foram o benefício das vendas nas contas públicas; as melhoras significativas quanto à qualidade e quantidade do produto ou serviço oferecido após a privatização, principalmente no setor de telecomunicações, por outro lado, o impacto negativo foi uma imensa venda do seu patrimônio nos anos do governo FHC, totalizando 76% do patrimônio estatal, e além de que a indefinição na desestatização de distribuição de energia causou falta de investimentos, o que gerou a crise energética em 2001, e levou à hostilidade da população quanto ao programa de privatizações.

2.4 INDÍCIOS DE CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS NO GOVERNO FHC

Nesta seção, o objetivo é analisar os dados e a série de acontecimentos elencados ao longo do capítulo e verificar indícios de Ciclos Políticos Econômicos nos momentos anteriores e posteriores à reeleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1998.

Fernando Henrique Cardoso desde o início de seu governo tinha como objetivo atender as demandas da população, a fim de conseguir cumprir todo o seu mandato, sem ser destituído do cargo, assim como os seu antecessor, Fernando Color (1990 – 1992).

Concluir o mandato presidencial emanado da decisão popular na data prevista e entregar o comando do país ao seu sucessor, como é de praxe no ritual normal de uma democracia – e como não ocorria no Brasil desde a transição entre JK e Jânio – foi uma das prioridades de FHC, e isso condicionou as opções que fez na economia. (GIAMBIAGI, 2011, pág. 166).

Em 04 de junho de 1997 foi aprovada a emenda constitucional nº 16 que permitia a reeleição de um período subsequente do presidente da república e a partir dessa emenda, o objetivo de Fernando Henrique passou a ser a reeleição.

O fato de não ter feito as correções a tempo do Plano Real provocou seu colapso entre fins de 1998 e começo de 1999. Segundo a oposição, Fernando Henrique deixou de fazer essas correções porque seu principal projeto passou a ser a reeleição. (SOUZA, 2008, p. 260).

Como FHC fora eleito com o objetivo de conter o “dragão da inflação” que persistiu em manter-se durante décadas com várias tentativas frustradas em contê-lo, ele não mediu esforços para ter a segurança de que eliminaria a inflação, e sacrificou várias variáveis para isso.

De fato, o governo de Fernando Henrique obteve sucesso ao procurar a eliminar a hiperinflação e conseguiu em seus anos, ainda no primeiro mandato, a estabilização dos preços. Conforme demonstra a tabela abaixo, o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) se reduziu drasticamente a partir da implementação do Plano Real, embora tenha ocorridos períodos em que a inflação insistia em permanecer alta. Esse pode ter sido, de fato, um incentivo para os eleitores o reelegerem como Presidente da República em outubro de 1998.

Tabela 1 – INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor)

MÊS	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002
JANEIRO	41,32	1,44	1,46	0,81	0,85	0,65	0,61	0,77	1,07
FEVEREIRO	40,57	1,01	0,71	0,45	0,54	1,29	0,05	0,49	0,31
MARÇO	43,08	1,62	0,29	0,68	0,49	1,28	0,13	0,48	0,62
ABRIL	42,86	2,49	0,93	0,60	0,45	0,47	0,09	0,84	0,68
MAIO	42,73	2,1	1,28	0,11	0,72	0,05	-0,05	0,57	0,09
JUNHO	48,24	2,18	1,33	0,35	0,15	0,07	0,30	0,60	0,61
JULHO	7,75	2,46	1,20	0,18	-0,28	0,74	1,39	1,11	1,15
AGOSTO	1,85	1,02	0,50	-0,03	-0,49	0,55	1,21	0,79	0,86
SETEMBRO	1,40	1,17	0,02	0,10	-0,31	0,39	0,43	0,44	0,83
OUTUBRO	2,82	1,4	0,38	0,29	0,11	0,96	0,16	0,94	1,57
NOVEMBRO	2,96	1,51	0,34	0,15	-0,18	0,94	0,29	1,29	3,39
DEZEMBRO	1,70	1,65	0,33	0,57	0,42	0,74	0,55	0,74	2,70
ANUAL	929,32	21,98	9,12	4,34	2,49	8,43	5,27	9,44	14,74

Fonte: Banco Central

Para conter a inflação, FHC usou de medidas econômicas monetárias, como o aumento da taxa de juros. Usou também de aspectos pouco observadas pela população, como medidas fiscais, sacrificando a dívida pública e externa, em busca da satisfação da população, a fim de demonstrar um bom governo e confiança.

Conforme detalhado nas seções anteriores deste capítulo, a principal medida praticada para que se mantivesse a estabilidade de preços, foi a âncora cambial, na qual as autoridades mantiveram o câmbio em torno de US\$ 1 = R\$ 1, pelo forte temor de que houvesse um surto inflacionário caso o câmbio se tornasse flutuante, causando uma valorização artificial na moeda nacional.

Com o Real sobrevalorizado, as importações começaram a subir, causando déficit na balança comercial, e afastando assim o capital especulativo internacional, o que fez haver uma queda nas reservas internacionais. Diante deste cenário, o governo afirmava que as importações eram para aumentar a produção industrial num futuro, pois o que estava sendo importado eram bens de capital e de tecnologia avançada, porém, segundo Souza (2008), os bens que estavam sendo importados eram para suprir as máquinas que vinham se deteriorando devido à falta de investimentos nos setores.

Para conseguir a reeleição, FHC precisava recuperar a credibilidade do país diante o mercado internacional, e por isso, manteve o cenário de curto prazo favorável, com medidas de cunhos imediatos, como aumento das taxas de juros para atrair capitais especulativos ao país e a desestatização das empresas estatais, como a Telebrás, para ganhar a confiança do mercado internacional e ademais conseguir a diminuição do déficit público.

Um segundo argumento forte a favor da existência de Ciclos Políticos Econômicos foi o próprio acordo com o FMI realizado às vésperas da eleição de 1998, com o aporte de 40 bilhões de reais do fundo para a manutenção das reservas cambiais, o qual se constituía no elemento chave para o combate inflacionário. O mais correto, segundo Giambiagi (2011), seria a liberalização da taxa de câmbio para conseguir reequilibrar as contas externas, mas como isso poderia colocar em risco a reeleição (já que a taxa de câmbio flutuante poderia reacender o processo

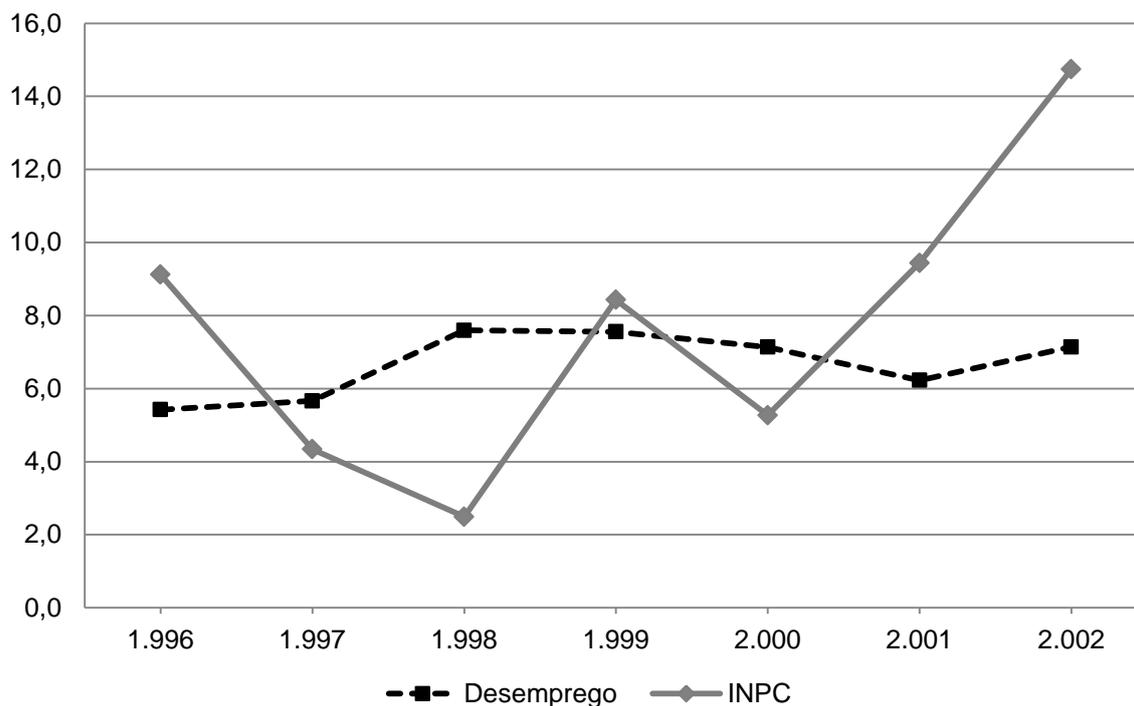
inflacionário), FHC e sua equipe econômica procuraram seguir com a mesma política cambial até que a reeleição tivesse sido assegurada.

Os custos da âncora cambial para a estabilizar a inflação no primeiro mandato de FHC foram: (1) dívida externa: 145 bilhões (1993) para 241 bilhões (1998); (2) Dívida de títulos públicos: 62 bilhões (1994) para 319 bilhões (1998); Venda de 76% do patrimônio brasileiro; Dívida total (interna e externa): 29% PIB (1994) para 50% PIB (1998). Por esses dados, é possível verificar que a situação vivenciada à época requeria uma atitude mais drástica em favor da adoção de um câmbio flexível, mas tal medida foi tomada apenas nos primeiros dias do seu segundo mandato, após vencidas as eleições.

Com as propagandas eleitorais e o lançamento do programa Avança Brasil (Plano Plurianual) com promessas de maiores oportunidades de empregos e investimentos na produção industrial, FHC se vangloriou por sucesso nessas esferas no seu primeiro mandato, contudo os índices se mostravam contraditórios, conforme mostra no gráfico, a taxa de desemprego, crescia cada vez mais a partir de quando se iniciou o seu governo, em 1995, tendo seu ápice em 1998, ano de sua reeleição, terminando o ano em 7,6%, e a produção industrial caiu de 41,61% do PIB em 1993 a 34,7% em 1996, ocorrendo o que muitos chamariam de desindustrialização.

As elevadas taxas de desemprego podem ter sido plantadas anos antes, devido ao empenho em manter controlada a taxa de inflação, pois embasando na Curva de Phillips, que muitos autores se basearam em suas teorias de Ciclos Políticos Econômicos, as taxas de inflação e desemprego andam em caminhos opostos, então, em consequência à baixa inflação, o país enfrentou uma séria queda nos empregos.

Figura 1 – Relação entre a taxa de desemprego e INPC (%)



Fonte: Elaboração da autora.

Como supõe na teoria de Teoria Partidária de Ciclos Políticos Econômicos, de Hibbs, o governante toma medidas conforme o seu viés ideológico, e no caso do governo Fernando Henrique Cardoso, partido direitista (PSDB), o que se priorizou foi o controle da inflação, mesmo porque ele fora padrinho do Plano Real que tinha como primórdio a redução da hiperinflação que havia se instalado há tempos na economia brasileira.

Alesina (1987), mostra em seu modelo de ciclos políticos econômicos que o eleitor é racional e que utiliza de meios como a taxa de inflação esperada num futuro próximo para decidir se realmente vale a pena manter o político que está no poder, e se ele realmente foi efetivo no governo. Diante disso, as autoridades do governo FHC foram eficientes, pois as taxas de inflação estavam controladas e o câmbio ancorado, fez com que a população acreditasse que não iria haver um surto inflacionário.

Diante disso, concluí-se que houve indícios de Ciclos Políticos Econômicos no governo de Fernando Henrique Cardoso, que usou de medidas econômicas e até sociais para se mostrar efetivo ao governar o país, e condicionou

o cenário econômico com manipulações de variáveis econômicas, principalmente as que não são tão visíveis pelo grande público, a fim de atrair a massa de eleitores que o sustentaria nas eleições de 1998.

A mudança de atitude no segundo mandato, em especial com a liberalização da taxa de câmbio, sustenta o nosso argumento de que FHC condicionou as medidas econômicas do seu primeiro mandato de modo a garantir a sua reeleição. Uma vez que a principal demanda da população era a estabilidade de preços (e como essa dependia da âncora cambial), FHC não mediu esforços para garantir que a sua chegada a eleição presidencial de 1998 fosse embasada em um cenário de preços baixos, ainda que isso fosse às custas de um endividamento externo que demandaria uma taxa de câmbio mais flexível de modo a conter esse desequilíbrio.

3. GOVERNO DILMA E INDÍCIOS DE OCORRÊNCIA DE CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS

Neste capítulo expõem-se os fatos ocorridos nos governos Dilma I (2011 a 2014) e II (2015 – 2016), desde a sua primeira eleição em que fora indicada pelo até então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (2002 – 2010), também do Partido dos Trabalhadores, passando pelo primeiro mandato e as várias políticas econômicas adotadas diante um cenário com consequências ao *boom* de consumo constituído por seu antecessor, chegando na eleição de 2014, em que foi reeleita em uma das disputas presidenciais mais acirradas do país. Finaliza-se com os fatos históricos no primeiro ano de seu segundo mandato, 2015, trazendo as grandes mudanças no rumo da política econômica que Dilma II trouxe ao país.

Na última seção indica-se os indícios de Ciclos Políticos Econômicos ocorridos no período em que Dilma foi reeleita, verificando as medidas e reviravoltas econômicas tomadas ao anteceder e suceder a reeleição, bem como o momento político crítico em que o país estava embarcando com pressões por parte da população e do mercado internacional.

3.1 PRIMEIRO GOVERNO DILMA (2011 – 2014)

Com a crise do *subprime* iniciada nos EUA com a falência do Banco Lehman Brothers, em 2008, o Brasil, tal como os demais países se viu obrigado a tomar medidas as quais serviriam para evitar que a crise se instaurasse no país. Essa conjuntura internacional adversa atingiu o país através do financiamento do resto do mundo restrito ao país e queda das exportações, com isso a produção industrial teve uma grande queda, e os preços das *commodities* sofreram forte impacto negativo.

A posição do governo Lula (2002 – 2010) diante o cenário econômico interno foi a de impulsionar o consumo criando medidas como redução dos juros, compulsório e impostos, ampliação dos programas de transferência de renda e

aumento do salário mínimo, criando assim um *boom* na demanda, no primeiro trimestre de 2009. O nível de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) obteve grande crescimento neste ano, elencado por uma série de incentivos à construção civil, como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e Minha Casa Minha Vida. Como resposta ao *boom* na demanda o setor industrial passou a apresentar taxas positivas refletindo a recuperação dos investimentos estimulados pelo aumento do consumo.

Em suma, 2009 foi um ano em que a crise internacional se instaurou no país com alto impacto, principalmente na situação externa e industrial, porém as autoridades econômicas tomaram um rumo diferente da tradicional reação diante uma grande crise, aumentando os seus investimentos, mesmo com redução na arrecadação e impulsionando a demanda, sobressaindo-se da crise como a “bola da vez” e se destacando em efetividade política diante o mercado internacional.

O PIB sofreu queda na sua taxa de crescimento no segundo semestre de 2010, devido ao arrocho monetário e diminuição nas linhas de crédito, porém, ao final do ano, fechou com o maior índice registrado desde 1996, de 7,5%. No segundo semestre a FBKF sofreu forte desaceleração e a produção industrial permaneceu estagnada interrompendo a recuperação do pós-crise.

No final de 2010, o consumo ainda permanecia alto, acelerando principalmente nos dois últimos trimestres, e os preços internacionais das *commodities* começaram a subir afetando assim as taxas de inflação do país, com isto o governo assume uma política de cunho contracionista, colocando um freio na atividade econômica, contando com a rigidez na política fiscal e com a preocupação com o cumprimento da meta de superávit primário.

Com esse cenário econômico, Lula entrega seu cargo, após oito anos de governo e passa então o seu posto a Dilma, sua sucessora, também do PT, fruto de suas indicações em propagandas eleitorais e sucesso com os eleitores durante seu período de governança. Dilma inicia seu mandato em 2011 com a economia em ritmo de crescimento, porém com vista às consequências do *boom* de consumo implantado por Lula.

Nestas circunstâncias, a demanda ainda se mostrava resistente e sólida, devido aos aumentos reais da massa salarial, e para refrear a economia as

autoridades usaram de medidas para conter o lado da oferta, o que se mostrava uma solução a curto prazo, principalmente na indústria que queimaria o seu grande volume de estoques, porém a longo prazo, sem medidas para o refreamento da demanda ou impulsionamento da oferta, consequências como aumento das importações de bens na demanda doméstica e contração das exportações poderiam surgir.

Como consequência do aumento de crédito e consumo privado acelerado, o que estaria por vir e de fato se mostrou foram as altas expectativas de inflação futura, saindo do centro da meta e o crescimento da dívida pública e isto foi, segundo Carvalho (2015, p. 184): “o final do ciclo de expansão pós-crise financeira internacional”.

Com isto todos os estímulos governamentais entraram em decrescimento, e a política monetária entrou em uma fase de rigidez, onde a taxa de juros retomou a alta e houve também aumento nos recolhimentos compulsórios, medidas monetárias que visavam reduzir a liquidez interna e refrear o ritmo de crescimento do crédito.

Conforme abordado por Carvalho (2015, p. 188), os principais fatores que restringiam o crescimento da indústria foram o maior custo unitário do trabalho; mau desempenho da Formação Bruta de Capital Fixo e o “custo Brasil” que ele caracteriza como “um conjunto de fatores estruturais que estariam prejudicando a competitividade sistêmica do país”.

O custo unitário havia tido um aumento resultante da queda de produtividade combinado com o aumento dos salários reais, no entanto tais custos não poderiam ser repassados ao preço devido à pressão causada pelo aumento das importações e como consequência houve uma queda significativa da margem de lucro na indústria. Enquanto isso a margem de desemprego seguia em ritmo decadente, chegando a ser historicamente baixa.

A essa altura, a Formação Bruta de Capital Fixo se encontrava insuficiente, devido à falta de investimentos e incentivos ao setor de construção civil, e o baixo investimento das empresas privadas em Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

A competitividade sistêmica do país estaria sendo prejudicada segundo Carvalho (2015), por uma infraestrutura precária, má conservação das estradas, baixa eficiência dos portos e tributação excessiva da energia; alta carga tributária, restringindo o desempenho industrial; elevado grau de burocracia na economia; e baixo nível de escolaridade e capacitação da população.

Notou-se que o consumo das famílias tinha se canalizado sobre o setor de serviços e a deterioração do setor industrial caracterizava-se também por a demanda estar limitada, pois, ao final de 2012 e no ano de 2013, houve grande desaceleração das concessões de crédito à população devido à alta taxa de endividamento em que se encontravam as famílias.

O setor industrial sofria com decrescentes saldos de exportação devido a uma série de controles de capitais impostos pelo Ministro da Fazenda para segurar a valorização cambial, como a introdução do IOF nos derivativos cambiais e aos altos custos dos financiamentos e a valorização do salário mínimo, perdendo com esse cenário a competitividade.

Em 2011 o crescimento da economia brasileira havia se mostrado decrescente por diversos fatores na oferta e na demanda, por isso no terceiro trimestre o Banco Central mudou o rumo da sua política monetária e passou a ter o objetivo na expansão do crédito, novamente, para recuperar o mínimo que fosse do crescimento e fechar assim com menor queda do PIB. Para esta nova política monetária expansionista, as autoridades deram início à redução da taxa de juros, cujo objetivo era o aumento do consumo e da produção industrial, a fim de aumentar a confiança dos empresários ao investir e não estagnar a economia.

Com a má situação em que andava a indústria, o governo decide então criar programas com o objetivo de reduzir os custos e facilidade de financiamento pelo BNDES, o câmbio, por sua vez, sofreu desvalorizações, ajudando o setor exportador, principalmente à indústria. Neste ínterim, o salário real dos trabalhadores manteve em crescimento, sustentando também crescentes benefícios sociais.

Mesmo com a implementação de tais medidas, a produção industrial continuou em decrescimento, o que suscitou nas autoridades a decisão de reduzir mais os custos do setor privado, com **desonerações tributárias** e concessões de

serviços públicos, optando por ampliar a margem de lucro do setor privado a fim de canalizarem para investimentos, e não interferir diretamente na demanda agregada.

Verifica-se que as medidas que o governo Dilma tomou nestes anos de seu primeiro mandato visavam a recuperação da indústria, no entanto, mesmo com estas a FBCF sofreu, em 2012, um recuo de 4%.

Em 2013 houve um começo de deterioração do consumo das famílias, Carvalho (2015) elenca as possíveis razões para isto:

a acomodação do mercado de trabalho, com desaceleração dos rendimentos e dos níveis de ocupação; a desaceleração das concessões de crédito ao consumo, negativamente influenciadas pelo aumento das taxas de juros; e a inflação persistentemente acima da meta, aumentando a incerteza quanto à evolução futura do poder de compra real. (CARVALHO, 2015, pág. 192).

Novamente o governo toma medidas de cunho importantes, em 2013, para incentivo da demanda, veem-se as desonerações tributárias da indústria automobilística e o incentivo ao consumo de bens de capital, tudo isso aliado a uma queda acentuada de juros. Com isto, neste ano houve crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo de 5,2%. O setor industrial continuava se deteriorando e as importações aumentando para suprir a demanda de bens industriais criando maior déficit no balanço de pagamentos.

O primeiro mandato de Dilma (2011-2014) foi marcado por decisões e resultados ambíguos em relação à política econômica. Inicialmente foram colocados em prática medidas com propósitos de controlar a expansão do crédito e o recuo sistêmico, como a redução dos *spreads* bancários e controle de capitais, o mercado de trabalho não sofreu consequências significativas, porém as taxas de inflação se mostravam sempre acima da meta (ainda que dentro do intervalo de segurança), caracterizando suas decisões com o viés ideológico esquerdista em que se enquadra o PT, sacrificando a inflação a fim de menor taxa de desemprego, como explica a Curva de Phillips.

Serrano e Summa (2012; 2015, apud Martins, 2015) diz que tais medidas políticas adotadas no início do governo Dilma não conseguiram estimular a

indústria tal como previa o governo e a deterioração do clima político serviram para gerar desincentivos a demanda agregada, tornando a política de impulsionamento do setor privado inócua, e, portanto, não incapaz de estimular os investimentos das indústrias.

3.2 SEGUNDO GOVERNO DILMA (2015 – 2016)

Nas eleições de 2014, o PT sustentava as medidas do primeiro governo Dilma como forma de propaganda política, afirmando que a política econômica adotada nos quatro anos anteriores haviam sido efetivas e apontava os baixos índices de desocupação como a resposta para o sucesso de governo Dilma, agindo em favor aos trabalhadores⁷.

Contudo, já reeleita, ainda em novembro de 2014 as medidas de política econômica tomadas pela equipe econômica do segundo governo Dilma não pareciam ter tanto nexos com as promessas eleitorais e com os anos de Dilma I. Começando com a nomeação de Joaquim Levy como Ministro da Fazenda, que até então era diretor superintendente do Bradesco *Asset Management*, sendo um forte representante do mercado financeiro.

A mudança de rumo da política econômica consistia basicamente no crescimento do superávit primário e, como anunciado pelo Ministério da Fazenda ao final de 2014, para isto seria necessário à redução de despesas e os gastos com alguns benefícios como seguro-desemprego, abono, auxílio-doença e pensão por morte, com a justificativa de ser necessário ajustar para então ver crescimento no país.

Na política fiscal seria necessário o ajuste para retomar o crescimento, havia indícios de que a política fiscal expansionista havia atingido o seu limite. A primeira preocupação da equipe econômica nomeada foi a de recuperar a credibilidade do país e para isto traria transparência das ações praticadas, deixando

⁷ Fazendo analogia com a Curva de Phillips, o lado favorecido havia sido o combate ao desemprego, postergando o combate inflacionário.

de lado as pedaladas fiscais, manipulações na política orçamentária da União para o cumprimento do superávit primário, praticadas no governo Dilma I e abaixou a meta de superávit primário para 1,2% do PIB, para conseguir cumprir e demonstrar confiança ao mercado. Serrano e Summa (2015) traz alguns fatos que comprovam a importância do superávit primário:

(...) algumas alterações foram feitas para relaxar as rígidas metas oficiais para o superávit primário, a fim de permitir o crescimento mais rápido do investimento público. O plano de PPI (Projeto Piloto de Investimentos Públicos) tornou possível abater uma parcela do investimento público da meta oficial de superávit primário, e também os investimentos realizados pelas principais empresas estatais (Petrobras e Eletrobras) foram excluídos do cálculo da meta oficial em uma tentativa de aumentar o investimento em empresas federais e estatais e para promover o plano de investimento público PAC. (SERRANO e SUMMA, 2015, p. 23)

Em favor ao equilíbrio fiscal, o governo lançou uma série de edições nas Medidas Provisórias nº 664 e 665, que diminuíram as concessões dos benefícios já citados acima, como forma de reduzir as despesas obrigatórias. As tributações também sofreram ajustes com a elevação do PIS/Cofins sobre importados, elevação dos impostos sobre produtos industrializados (Reintegra) e reverter as desonerações da folha de pagamento com o objetivo de diminuir os custos e aumentar a competitividade das empresas. Em janeiro de 2015, houve também, através do Decreto nº 8.395, a recomposição da CIDE (Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico) que visava liberar o preço dos combustíveis, o que contribuiu para o alavanco da inflação, que até então havia sido manipulado pelo governo e paralelamente a isso o IOF sobre o crédito a pessoas físicas houve aumento atingindo o consumo das famílias.

Diante de tais medidas o consumo final da administração pública cresceu a taxas inferiores aos períodos anteriores, chegando a ser 1,5% menor no primeiro trimestre de 2015 ante ao quarto trimestre de 2014. Isto somente foi possível, a curtíssimo prazo, através do sacrifício dos gastos fundamentais no ponto

de vista social, nos programas sociais e a redução de despesas com investimentos públicos.

Contudo a política fiscal adotada nesse período não se mostrou efetiva para os objetivos inicialmente apostos, conforme Martins (2015):

O choque de credibilidade foi inócuo, a redução do investimento público pode ter impactado negativamente a demanda efetiva, assim como a elevação da carga tributária, sem, contudo, reverter os resultados negativos das contas públicas. (MARTINS, 2015, pág. 30).

Quanto à credibilidade, era evidente que não havido sido recuperada, pois em setembro/2015 a agência de classificação de risco *Standard & Poor's* rebaixou a nota atribuída ao Brasil, o que fez o governo pensar novamente em medidas fiscais como propostas de elevação do IR sobre venda de imóveis acima de R\$ 1 milhão.

Em relação à política monetária, no segundo governo Dilma, houve maior preocupação do BCB às metas inflacionárias, como forma de levar para o centro da meta, e desta forma manuseariam a Selic para chegarem a isto, pois segundo Martins (2015, p. 38): “só haveria espaço para reduções na taxa de juros quando houvesse aderência da inflação corrente ao intervalo da meta novamente”.

Porém, a inflação futura depende do comportamento dos salários e da taxa de câmbio - especialmente quando esta é desvalorizada -, mas o que contribuía era o fato de que os preços de energia e combustíveis não voltariam a alavancar-se tanto visto que já houvera as desonerações nos preços. Contudo as expectativas de inflação continuaram crescentes, e todo este arcabouço com a política monetária pode ter prejudicado o ajuste fiscal, visto que juros altos diminuem a demanda e conseqüentemente a arrecadação, sem falar que com taxas básicas de juros maiores o estoque da dívida pública se torna maior também.

Nota-se uma reviravolta na política adotada no setor financeiro entre os governos Dilma I e II. Em seus primeiros anos, Dilma praticou políticas de incentivos para a expansão de bancos públicos, com a ampliação de crédito e redução de custo dos empréstimos e expandindo a participação do BNDES também no mercado de capitais. Já no seu segundo mandato as políticas que conduziram o setor

financeiro foram para reduzir a participação dos bancos públicos no mercado de crédito, havendo então uma retração de desembolsos dos mesmos.

Os repasses do Tesouro aos bancos públicos foram sendo reduzidos e promoveu-se elevação do custo de captação desses bancos. Quanto ao BNDES, ocorreu elevação das taxas e redução dos prazos das linhas de crédito, facilitando o crédito apenas para empresas de grande porte com projetos de investimento, diminuindo também os financiamentos a longo prazo, a fim de que os bancos privados sejam mais atuantes neste segmento. Essas restrições aos financiamentos do BNDES não se justifica pela taxa de inadimplência, pois esta atingiu o seu mínimo histórico em 2013 (0,01%) e assim permaneceu ao longo de 2014. Martins (2015) conclui então que tal medida referente ao BNDES foi a fim de elevar o custo do passivo do banco.

No caso da Caixa Econômica Federal alteraram-se as linhas de crédito habitacional, especialmente às vinculadas ao Sistema Financeiro Habitacional, com aumento na taxa de juros e diminuição dos percentuais financiáveis de cada imóvel.

Em geral, as políticas de todos os bancos públicos passaram por alguma mudança, levando-as a ser contracionistas nos mercados financeiros e de capitais. Em suma, houve uma reorientação na política financeira do país, com o objetivo de ampliar a participação dos bancos privados no financiamento das empresas e em longo prazo. Martins (2015, pág. 48) afirma que: “a nova reorientação das políticas preza por mercados de crédito e de capitais mais “livres” ou liberalizados no Brasil”.

O governo Dilma II não demonstrou tanta preocupação com a taxa de desemprego, esta que cresceu subitamente após a sua reeleição em 2014, passando de pouco menos de 4,5% em outubro/novembro de 2014 para mais de 7,5% em julho de 2015, quase dobrando o número de trabalhadores desempregadas em menos de um ano. E o crescimento se mostrou cada vez menor em seus anos, porém no período eleitoral de 2014 houve um momento em que se mostrou ascendente, porém passado as eleições, já no quarto trimestre de 2014 a curva volta a cair, chegando à variação trimestral de -2,6% já no segundo trimestre de 2015.

No contexto político o país sofreu certas pressões, no âmbito externo o FMI criou, em 2013, pressão ao Brasil para uma consolidação fiscal e colocou o país

na lista das economias emergentes mais vulneráveis, acompanhado disto algumas agências de classificações internacionais também rebaixaram a classificação do país, influenciando a queda dos fluxos de capitais do país.

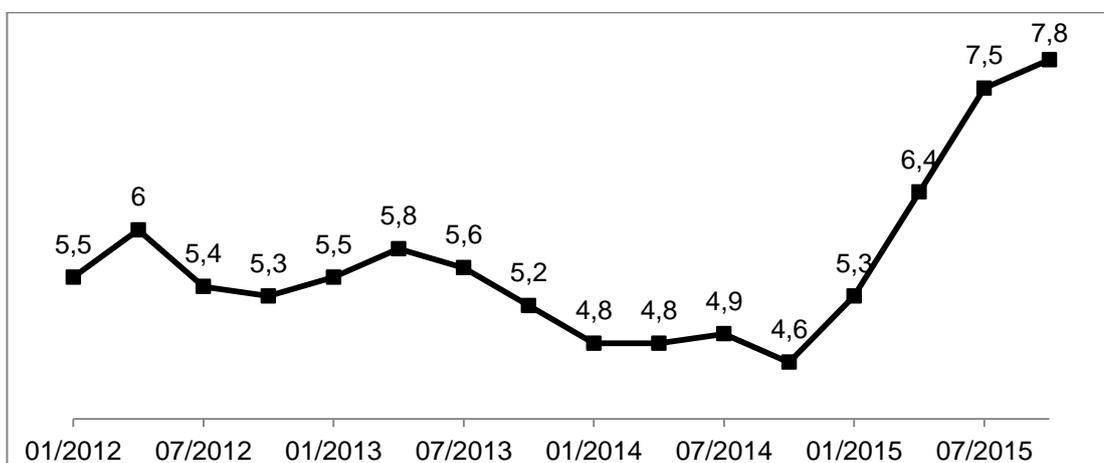
Internamente, o governo sofria pressões por parte do setor financeiro e de mídias conservadoras do país, a indústria provocou pressão menor, porém exigia reformas na flexibilização do mercado de trabalho. No congresso houve divisão quanto às políticas advindas do governo, pois a popularidade da presidente estava cada vez pior, e também a investigação Lava Jato atacava a base governista do Congresso.

3.3 INDÍCIOS DE CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS NO GOVERNO DILMA

Com vistas ao período eleitoral de 2014, Dilma impõe medidas econômicas para deixar o cenário favorável à sua reeleição, nestas circunstâncias ela resolve por aplicar políticas voltadas à população, com aumento nos postos de trabalhos, benefícios e transferências de renda.

As taxas de desemprego em 2014 se mantiveram baixas, porém no último trimestre desse ano, no período pós-eleitoral o desemprego iniciou uma súbita sequência de alta que permaneceu em 2015, conforme o gráfico abaixo.

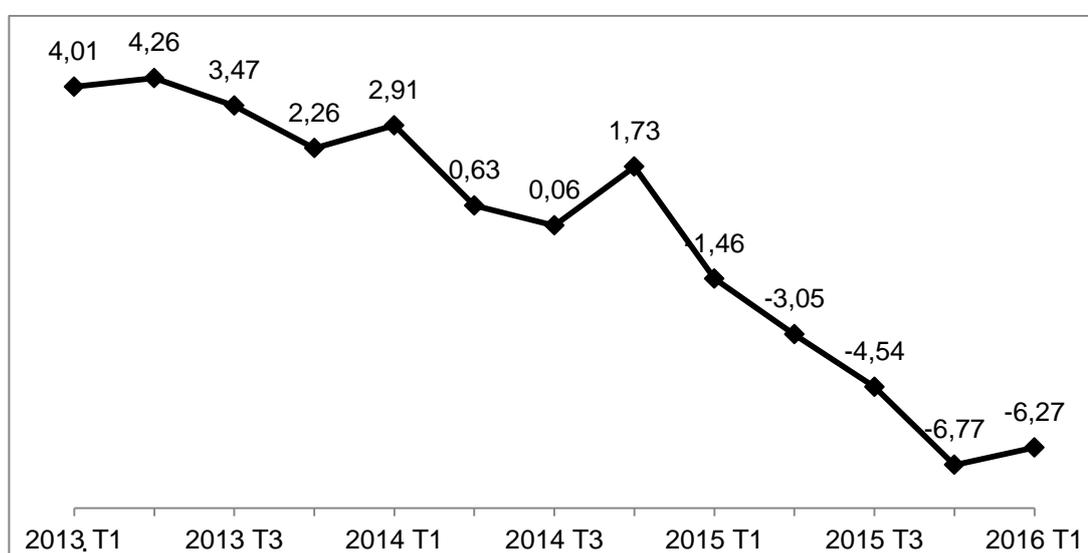
Figura 2 - Taxa de Desemprego Mensal (%)



Fonte: IBGE (Ipeadata)

Nota-se que a política econômica de Dilma ao final do seu primeiro mandato, às vésperas da eleição, foi intencional em manter o desemprego baixo como consequência do alto consumo das famílias decorrente de benefícios à população, pode se ver no gráfico abaixo que o consumo das famílias se manteve elevado em 2014 e iniciou uma temporada de queda a partir do primeiro trimestre de 2015, que coincidiu com a súbita elevação das taxas de desemprego.

Figura 3 – Consumo final das famílias (variação real trimestral sobre mesmo trimestre do ano anterior)



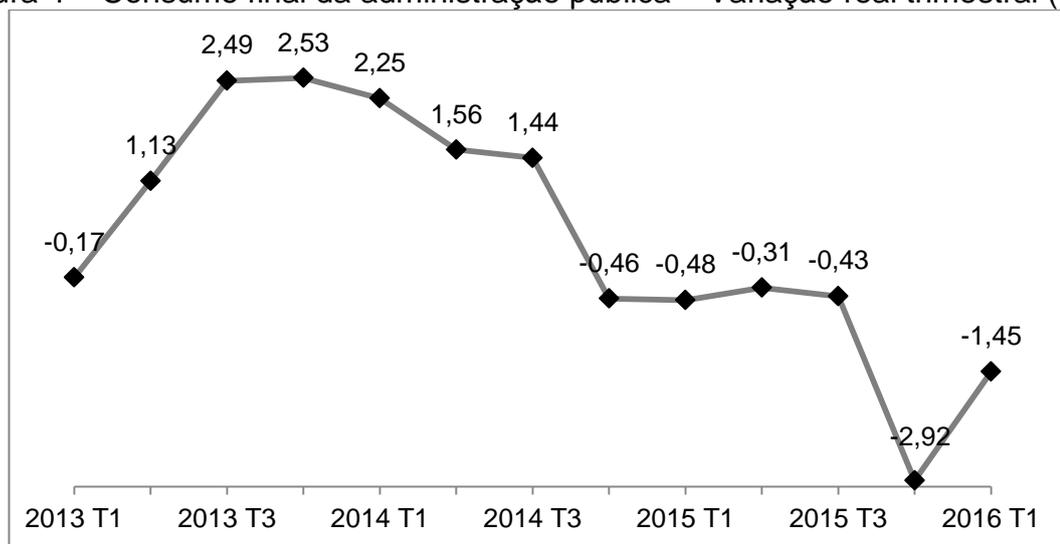
Fonte: IBGE (Ipeadata), Sistema de Contas Nacionais – referência 2010.

Porém, esse incentivo ao consumo para manter os postos de empregos crescentes, custaram muito aos caixas do governo, que se atentou a tomar medidas de diminuição dos seus gastos e priorizou a situação de um ajuste fiscal somente a partir do quarto trimestre de 2014, como mostra o gráfico de consumo da administração pública, mais um fato que coincidiu com o período após a reeleição.

Seria necessário ajustar para crescer. Corrigir a rota e reapumar a economia. E, assim, evitar o descontrole, que poderia tomar a forma de crise. Em seu discurso de posse, Levy (2015: 9) não poderia ter sido mais claro: “talvez nunca antes na nossa história, em períodos democráticos, houvéssimos tido a maturidade, como país, de fazer correções bem antes que uma crise econômica se instalasse”. Sob suas batutas e as do Banco Central e do

Ministério do Planejamento, o país inauguraria um novo período de travessia. (MARTINS, 2015, pág. 20).

Figura 4 – Consumo final da administração pública – Variação real trimestral (%)



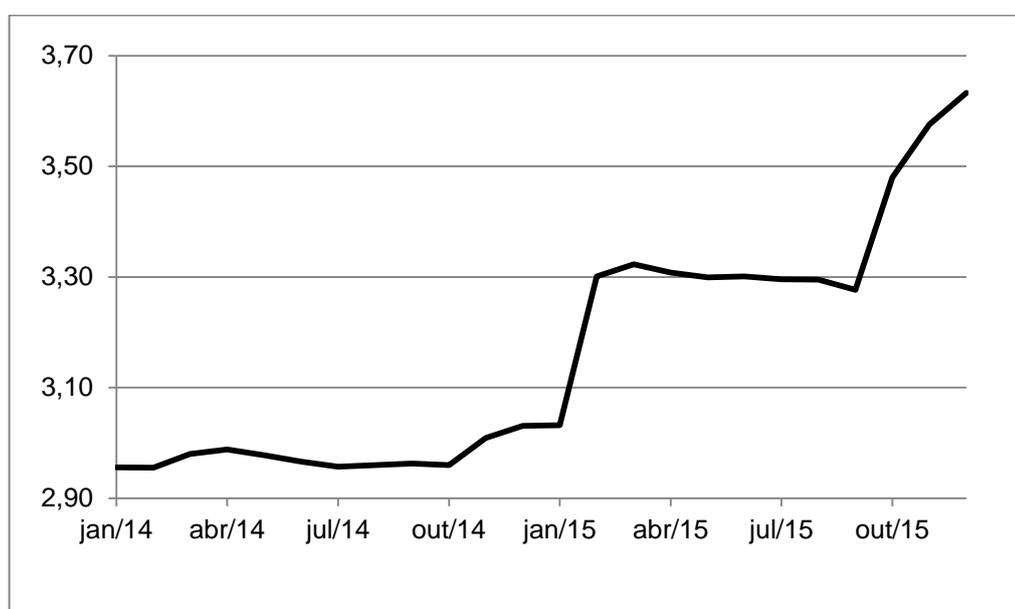
Fonte: IBGE (Ipeadata), Sistema de Contas Nacionais – referência 2010.

Foram eleições acirradas em 2014, Dilma venceu no segundo turno com apenas 51,64% dos votos válidos, chegando a ser tratado pelo Jornal Folha de São Paulo, entre outros, como a eleição mais acirrada história da democracia brasileira. A responsabilidade de conquistar seus eleitores fez Dilma manter os postos de empregos crescentes, porém como consequência ao *boom* de consumo que vinha sendo imposto em vários momentos desde a crise de 2008, a inflação andava em patamares acima do centro da meta desde o início do seu governo em 2010.

Para mascarar as altas taxas de inflação e impedir que elas crescessem deliberadamente foram tomadas medidas para conter o preço da gasolina e da tarifa de energia com uma série de desonerações tributárias, com destaque do CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) para combustíveis. Estas medidas, além de refrear a inflação, causaram também impactos negativos no que tange às finanças das companhias estatais que oferecem estes serviços, como a Petrobras.

Já reeleita, Dilma cede à pressão feita pela Petrobras pelo reajuste de preços e as desonerações nos combustíveis tem seu fim em janeiro de 2015, com isto, o preço da gasolina disparou passando de R\$ 3,03, em janeiro de 2015 para R\$ 3,30 no mês seguinte, tendo um aumento de 9,57% em apenas um mês e em abril a Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) aprova reajustes de até 32% nas tarifas de energia nos estados, conforme o Jornal Folha de São Paulo. A reversão nas desonerações, assim como os indícios citados acima, coincide com o período imediatamente após a reeleição de Dilma.

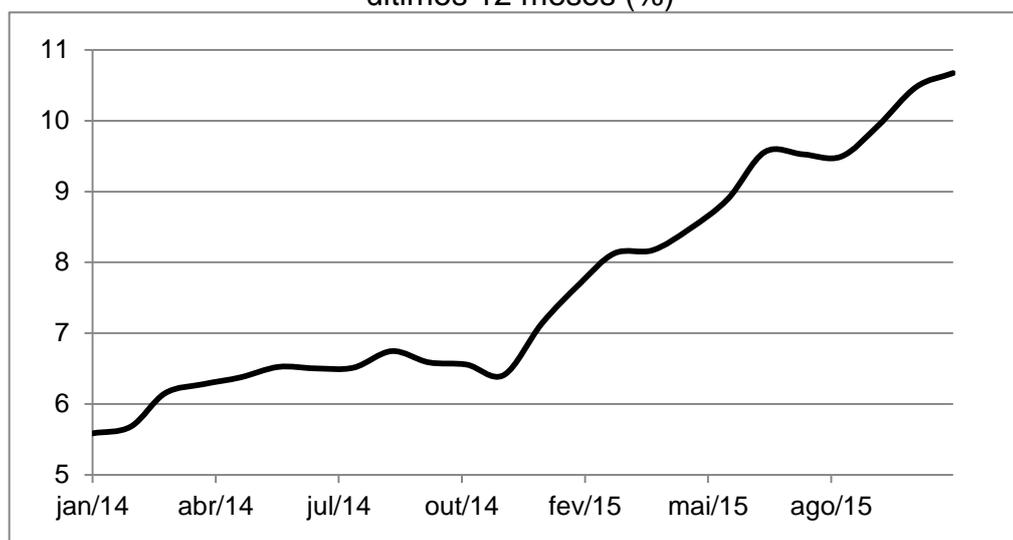
Figura 5 – Preço Médio de Revenda Gasolina



Fonte: ANP

A inflação, por sua vez, aumentou sem mais manipulações nos preços da gasolina e energia, nestas circunstâncias, o IPCA passou de 6,40% em dezembro de 2014 para 7,13% em janeiro de 2015, tornando-se crescente ao longo de 2015, conforme o gráfico do IPCA.

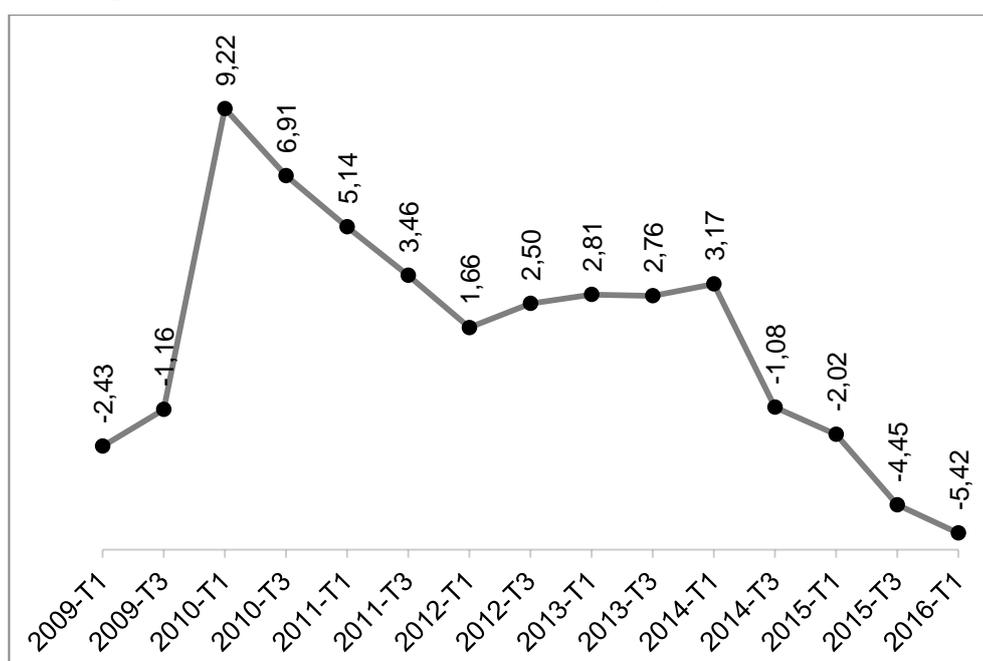
Figura 6 – Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA): variação acumulada nos últimos 12 meses (%)



Fonte: IBGE (Ipeadata).

O PIB (Produto Interno Bruto) por sua vez, no geral, se mostrou decrescente em todo o período de governo de Dilma, tendo uma leve melhora no ano de 2013, especialmente no último trimestre e primeiro de 2014, porém caindo bruscamente em 2014, chegando ter variações negativas.

Figura 7 – Produto Interno Bruto – variação real trimestral (%)



Fonte: IBGE (Ipeadata), Sistema de Contas Nacionais – referência 2010.

Conforme já explicitado na seção 3.2 deste capítulo, após ser reeleita, Dilma se vê pressionada a fazer ajustes nas políticas econômicas, para, principalmente, conter a inflação, ter crescimento no PIB e recuperar a credibilidade do país perdida por variações extremas nas políticas econômicas, e com isso, as autoridades econômicas, nomeadas pela presidente, tomam um rumo mais contracionista na política econômica, portanto o que houve foram cortes nos incentivos a demanda agregada, como maiores taxas de juros nos financiamentos dos bancos públicos, e políticas de incentivos aos bancos privados.

A taxa Selic foi elevada a partir da reeleição na tentativa de atingir as metas de inflação, o que acelerou o crescimento da dívida, especialmente com a economia em franca retração. (SALTO; AFONSO; JUNIOR; KOHLER, 2015, pág. 6).

Conforme descreve Martins (2015, pág. 31) a meta de superávit primário foi reduzida para 0,15% do PIB em 2015, como um meio de demonstrar transparência e a realidade econômica brasileira aos agentes econômicos, continuado com medidas de redução nas despesas com redução, entre eles de gastos com saúde e folha de pagamento.

Conclui-se por meio dos dados e fatos apresentados que há indícios de Ciclos Políticos Econômicos na reeleição de Dilma em 2014, esta concorrendo em um partido esquerdista e priorizando baixa taxa de desemprego para o convencimento de seus eleitores, porém prejudicando a parte da população que a elegeu com as consequências de tais manobras econômicas pré-eleitorais e chegando a suceder em seus anos reviravoltas nas políticas econômicas de tal modo que Martins (2015) chega a defender uma investida neoliberal por parte do governo Dilma II.

CONCLUSÃO

Em ambos os momentos em que se analisa neste trabalho, reeleições de Fernando Henrique Cardoso e de Dilma, nota-se vestígios de práticas de Ciclos Políticos Econômicos tal como apresentado nos modelos no Capítulo I, que compõem a Teoria que embasa esse trabalho. Contudo foi possível observar também algumas práticas e políticas econômicas adotadas por esses dois governantes que não foram abordados pelos autores criadores dos modelos, mas que podem muito bem ser consideradas manipulações de políticas econômicas para fins eleitoreiros.

Fernando Henrique teve seu mandato em um período da história econômica do país na qual o que mais despertava atenção da população e dos mercados eram as altas taxas de inflação que se perpetuavam inercialmente e, portanto, se mantinham cada vez maior, e o fato de ter havido tantos planos de combate inflacionário antes do Plano Real, que por vários motivos foram frustrados, causava grande instabilidade no mercado econômico. Visto que para conseguir a aceitação da população para ser reeleito seria necessário conter e eliminar a inércia inflacionária, FHC usou de todos os recursos que havia a sua disposição para combater a inflação, e de uma taxa de 48,24% ao mês em junho de 1994, conseguiu atingir os patamares referentes à meta inflacionária praticada hoje em 1997 (4,34% a.a.) chegando a menor taxa dos seus anos em 1998 (2,49% a.a.), conforme a tabela do INPC que consta no segundo capítulo.

Coincidentemente, ou não, ao período citado anteriormente, o partido de FHC (PSDB) seria um partido direitista, no qual conforme o modelo de Hibbs, apresentado no primeiro capítulo, prioriza baixos níveis de inflação, no qual foi o seu foco principal de governo, sacrificando as taxas de desemprego, estas que foram crescentes no período FHC, chegando a 7,6% em 1998.

Outra medida imposta por FHC com o objetivo manter a inflação sobre controle, fora a âncora cambial que não permitia que a inflação saísse de controle por meio dos produtos importados e que foi liberada imediatamente após ele ser empossado à reeleição em 1999, o que foi necessário, pois os esforços para o controle inflacionário, especialmente a âncora cambial, trazia grande aumento da

dívida externa do país, esta que já se encontrava em estado deplorável antes mesmo do período eleitoral, contudo para não comprometer o êxito que o Plano Real havia trazido para o controle inflacionário, pouco antes das eleições o governo tenta alguns acordos com o FMI e privatizações das empresas estatais, apenas mascarando e adiando a liberação do câmbio para as primeiras semanas do seu segundo mandato.

Seguindo o pressuposto do modelo de Hibbs, observamos também o que ocorre na reeleição de Dilma que, apesar de ser um momento completamente diferente da economia brasileira em comparação ao período FHC, prioriza as baixas taxas de desemprego e a erradicação da pobreza, consequência da ideologia do partido em que viera, com o viés completamente esquerdista. Porém, quanto à inflação, no período pré-reeleição de Dilma, não se mostrou crescente, obedecendo às metas inflacionárias, contestando a teoria da Curva de Phillips, na qual fala que a inflação e o desemprego possuem relação inversa. No entanto, uma análise mais profunda indica que a inflação estava sendo manipulada pelas medidas de contenção às tarifas de combustíveis e energia elétrica (principalmente), estas que após a reeleição, foram imediatamente liberadas, o que causou um surto inflacionário e o surgimento de dúvidas por parte da população, empresas e mercados quanto a confiança à reeleição de Dilma.

Dilma sustentou o seu primeiro governo com benefícios concedidos à população, como aumento do crédito às famílias, diminuição de impostos, transferências sociais e este aumento na demanda fazia com que o PIB crescesse sustentando as empresas e indústrias com alta demanda agregada, porém a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) caía cada vez mais por não haver incentivos no lado da oferta, e isto, após dissipar-se o boom de consumo e sem incentivos à indústria, trouxe uma onda de desindustrialização ao país, o que desagradou muito aos empresários, levando à grande queda de popularidade da presidente.

O crescimento via incentivos à demanda agregada (em especial, o consumo) fez com que Dilma se mostrasse uma governante eficiente, conseguindo assim a reeleição, contudo, houve também nesse período muitas manifestações contra corrupção e o modo de governo que se estava sendo implementado, e em sua reeleição o país estava completamente dividido, o que tornou uma vitória

bastante acirrada, e continuou dividido após a sua reeleição, havendo, além das consequências na situação econômica vindas de uma administração econômica com fins políticos, o início de uma grande crise política.

Após a sua reeleição, Dilma faz uma reviravolta em sua forma de governo, agindo não mais como uma líder esquerdista com medidas voltadas à população mais carente, até porque o caminho que ela percorreu no primeiro mandato não traria condições de ajustar o país e se manter no poder se não fosse por medidas que incentivasse a indústria e o setor privado e com tamanha proporção que a dívida pública havida tomado, não restaria outra alternativa a não ser reduzir os gastos e aumentar as receitas, e com isto houve enormes cortes em financiamentos imobiliários e estudantis e diminuição das transferências de renda, pressionadas a isso também por parte da população empresarial e classes com viés direitista, o que, conseqüentemente, desagradou a parte dos eleitores que sustentavam o partido e tornaram a candidatura de Dilma possível.

Houve grande preocupação como rumo que a conjuntura econômica brasileira estava tomando: a inflação estava fora da meta, o desemprego alavancou-se, o PIB convergiu para taxas negativas, as indústrias permaneciam sem capacidade para aumentar e em muitos casos nem se quer sustentar o seu próprio ritmo de produção, e as famílias estavam cada vez mais endividadas após o fim da onda do boom de consumo. Aliado a isto, a crise política trouxe riscos a candidatura da presidenta que em 2016 acabou sendo deposta e passando o seu cargo ao vice-presidente Michel Temer (PMDB).

Concluimos, portanto, que em ambos os casos existiram indícios de ciclos políticos econômicos com manipulações em diferentes variáveis econômicas e com focos em diferentes grupos de eleitores, cada qual buscando satisfazer quem sustenta o seu partido com votos e financeiramente. Concluimos também que em ambos os casos houve períodos de recessão após a reeleição, trazendo consequências aos orçamentos públicos e à população e no caso mais recente, de Dilma Rouseff, as manobras econômicas para fins eleitoreiros trouxeram consequências nas quais desagradou a população e, com isso, acarretou o seu impeachment, o que nós leva a consideração que a Teoria de Ciclos Políticos Econômicos pode muito bem ser um meio de conseguir perpetuar-se no poder, no

entanto, caso a mudança de rumo seja tão drástica como foi no caso de Dilma, a sensação de que a população foi “enganada” pode suscitar manifestações que eventualmente culminem no fim do seu mandato. Obviamente, um final não previsto para aqueles governantes que se utilizam dos meios econômicos visando à única e exclusivamente a sua manutenção no poder.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J.R.R.; BIASOTO JR, G.KOHLER, M.; SALTO, F. "As duas dimensões do ajuste fiscal". Campinas: IE-Unicamp, TD 262, 2015.

ARAUJO, J.; LEITE FILHO, P. Ciclos político-econômicos: uma análise do comportamento dos gastos públicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38., 2010, Salvador. Anais eletrônicos... Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-f137e0a2e5c8515bca4e4fbb5791d6cb.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2016.

BORBA, Julia. Aneel aprova reajustes de até 32% em tarifas de energia em seis Estados. Folha de São Paulo, Brasília, 07 abr. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1613330-aneel-aprova-reajustes-de-ate-32-em-tarifas-de-energia-em-seis-estados.shtml>>. Acesso em 12 out. 2016.

BRASIL. Decreto n. 8.395, de 28 de janeiro de 2015. Altera o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação, e o Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível. **Lex:** Diário Oficial da União - Seção 1 - 29/1/2015, Página 1.

BRASIL. Emenda constitucional n. 16, de 04 de junho de 1997. Dá nova redação ao parágrafo 5 do artigo 14, ao caput do artigo 28, ao inciso II do artigo 29, ao caput do artigo 77 e ao artigo 82 da constituição federal. **Lex:** Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/6/1997, Página 11553.

BRASIL. Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o programa nacional de desestatização (PND), e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial da União - Seção 1 - 13/4/1990, Página 7103.

BRASIL. Medida Provisória nº 542, de 30 de Junho de 1994. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra - 30/6/1994, Página 9761.

BRITTO, Rebeca Machado. A ocorrência de ciclos político-econômicos nas eleições presidenciais brasileiras de 2006, 2010 e 2014. 2014. x, 51 f., il. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/8001/1/2014_RebecaMachadoBritto.pdf>. Acesso em 05 out. 2016.

DILMA vence eleição mais acirrada da história da democracia brasileira. *Jornal Nacional*, Rio de Janeiro, 27 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/10/dilma-vence-eleicao-mais-acirrada-da-historia-da-democracia-brasileira.html>>. Acesso em 12 out. 2016.

FIALHO, Tânia Marta Maia. Ciclos Políticos: Uma resenha. *Revista de economia política*, vol. 19, nº 2 (74), abril/junho/1999. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/74-8.pdf>>. Acesso em 06 jan. 2015.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia B. De; HERMANN, Jennifer. *Economia Brasileira Contemporânea: 1945 – 2010*. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIAMBIAGI, F., ALÉM, A. *Finanças públicas, teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MARTINS, Norberto Montani. Ensaio sobre a “nova” travessia (ou: O programa de ajuste econômico do segundo governo Dilma: uma nova investida neoliberal?). Rio de Janeiro: CNPq, 2015 (Texto para discussão n. 21)

MARTINS, R. C. *As Teorias de Ciclos Políticos e o Caso Português*. Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF), 2002. Disponível em: <http://gemf.fe.uc.pt/workingpapers/pdf/2002/gemf02_05.pdf>. Acesso em: 05 out. 2016.

NA DISPUTA mais acirrada da história, Dilma é reeleita presidente do Brasil. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 out. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1537894-dilma-e-reeleita-presidente-do-brasil.shtml>>. Acesso em: 12 out. 2016.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). *Economia Aplicada*, v. 10, n. 3, p. 377-398, 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A025.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2016

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. *Mudança institucional e política fiscal no Brasil: uma avaliação da experiência recente*. Tesouro Nacional – Finanças Públicas – X Prêmio Tesouro Nacional 2005 – Edição Monografias STN, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/lrf/3lrfXTN/3premio_lrf.pdf>. Acesso em: 05 out. 2016.

NUNES, A.F. *Glossário de termos econômicos e financeiros: mercados de capitais, financeiro e crédito*. Rio de Janeiro: SECIF, 2008.

ORAIR, R. O.; GOUVÊA, R. R.; LEAL, E. M. *Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2014. (Texto para Discussão, n. 1999). Disponível em: <

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3547/1/td_1999.pdf>. Acesso em: 05 out. 2016.

PREUSSLER, Athos Prates da Silveira; PORTUGAL, Marcelo Savino. Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil. *Análise Econômica*, v. 21, n. 40, p. 179-205, 2002. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/10740/6354>>. Acesso em: 05 out. 2016.

RIBEIRO, Fernando J. da S. P. et al. *Economia brasileira no período 1987-2013: relatos e interpretações da análise de conjuntura no Ipea*. Brasília, DF: IPEA, 2015.

SAKURAI, Sergio Naruhiko. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 39, n. 1, p. 39-58, 2009.

SERRANO F.; SUMMA, R. *Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014*. Center for Economic and Policy Research, agosto de 2015.

SOUZA, Nilson Araújo de. *Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula*. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2008.