

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

CHRISTIAN VELLOSO KUHN

**AJUSTE RECESSIVO EM CONTEXTO DE ABERTURA:
CICLO POLÍTICO E IMPASSES DA POLÍTICA ECONÔMICA
DO GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985)**

Porto Alegre

2013

CHRISTIAN VELLOSO KUHN

**AJUSTE RECESSIVO EM CONTEXTO DE ABERTURA:
CICLO POLÍTICO E IMPASSES DA POLÍTICA ECONÔMICA
DO GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Porto Alegre

2013

CIP - Catalogação na Publicação

Kuhn, Christian Velloso

Ajuste recessivo em contexto de abertura: ciclo político e impasses da política econômica do governo Figueiredo (1979-1985) / Christian Velloso Kuhn. -- 2013.

172 f.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2013.

1. Governo Figueiredo. 2. Política econômica. 3. Ciclo político. 4. Abertura política. 5. Legitimidade. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

CHRISTIAN VELLOSO KUHN

**AJUSTE RECESSIVO EM CONTEXTO DE ABERTURA:
CICLO POLÍTICO E IMPASSES DA POLÍTICA ECONÔMICA
DO GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Aprovada em: Porto Alegre, 27 de julho de 2013

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca - Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Heloísa Lenz
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Renato Antônio Dal Maso
Fundação de Economia e Estatística/RS

*Dedico este trabalho a meus pais, Iara e Nelson, minha esposa, Maria
Cristina e meus irmãos, Adrian e Giorgio.*

AGRADECIMENTOS

Como diria o poeta inglês John Donne, “nenhum homem é uma ilha, sozinho em si mesmo”. Por isso, dedico este espaço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta tese. Aos aqui mencionados, meus sinceros agradecimentos.

Primeiramente, agradeço ao estimado Professor Doutor Pedro Cezar Dutra Fonseca, pela ótima orientação dada para a elaboração da presente tese. Sou igualmente grato a sua presteza, sabedoria e paciência, proporcionando nas reuniões presenciais de orientação uma verdadeira aula com grandes ensinamentos.

Agradeço a todos os professores do PPGE da UFRGS, dentre os quais destaco o Professor Doutor Sérgio Monteiro, pelas valiosas sugestões e contribuições nesta tese.

Igualmente, agradeço aos funcionários das Bibliotecas da UFRGS (especialmente à Vivian), pelo auxílio na normalização da tese e pelo atendimento durante a pesquisa bibliográfica. Estendo meus agradecimentos também pelo apoio na pesquisa aos bibliotecários da PUCRS, FEE, UNISC, FADERGS e IPEA (Brasília/DF). Também agradeço a todos os funcionários da Secretaria da Pós-Graduação em Economia da UFRGS (principalmente à Iara, Cláudia, Lourdes e Raquel), sem os quais não teria o enorme suporte nas questões administrativas e acadêmicas do curso.

Também agradeço aos colegas do PPGE, particularmente da Área de Concentração de Economia do Desenvolvimento, dentre os quais destaco os colegas Luciano, Vladimir e Glaison, pelas ótimas contribuições, bem como os colegas Rogério, Hélio, Glaucilene, Giovana, Felipe Tostes, Gustavo, Fábio, Rober, Domingos, Gerson e demais.

Agradeço aos colegas da FADERGS, particularmente ao coordenador do curso de Ciências Econômicas, Leonardo Carvalho Alves, que teve a compreensão e me apoiou no meu pedido de licenciamento para me dedicar à elaboração da tese.

Agradeço aos colegas do Grupo CEEE, principalmente a meu chefe, Sr. Flávio Costa Silveira, o qual também me apoiou nos momentos que precisei me licenciar para trabalhar na tese. Agradeço à minha psicóloga, Eliane Rosa Bica, pelo apoio nas consultas, que me ajudaram a manter a dedicação e motivação para escrever a tese.

Especialmente, agradeço de coração à minha esposa, Maria Cristina, que, sem o seu apoio paciente e carinhoso, a realização dessa tese teria sido um fardo muito mais pesado e árduo.

E, por último, mas não menos importantes, agradeço aos principais responsáveis por tudo em minha vida, meus pais, Iara Velloso da Silveira e Nelson Claudio Kuhn.

“O político é aquele indivíduo que pede dinheiro aos ricos e votos aos pobres, prometendo, se eleito, defender uns dos outros”
(BUCHANAN, James)

“No mundo real dos Estados e dos governos, quem gasta o dinheiro tirado de todos não é quem o ganha, e sim um político ou burocrata que, antes de mais nada, trata de servir aos seus próprios objetivos.
(CAMPOS, Roberto)

“A parte mais sensível do corpo humano é o bolso” (DELFIM NETTO, Antonio)

“A economia não é guiada apenas pela busca do ganho, mas também pela do poder” (PERROUX, François)

“A política contenta-se com as boas intenções. A economia não abre mão de boas decisões” (SOLOW, Robert)

“O maior déficit de certos governos situa-se entre as orelhas de seus governantes” (STIGLER, George)

RESUMO

Entre 1964 e 1985, o Brasil foi governado sob regime civil-militar, cuja prática de políticas e planos econômicos transformou o modelo de desenvolvimento da economia brasileira. Na última gestão do regime, o governo Figueiredo (1979-1985), o presidente se comprometeu a dar continuidade ao processo de abertura política, firmado por Geisel, bem como a manter o nível de crescimento da economia nacional. Entretanto, nesse período, diversos eventos políticos e econômicos, no exterior e no Brasil, exigiram do governo uma mudança no rumo e enfoque da política econômica. Os resultados foram impopulares (recessão, hiperinflação, desemprego, etc.), comprometendo a legitimidade do governo civil-militar. Porém, o governo se encontrava em um impasse na política econômica, pois ou combatia a crise econômica por meio de um ajuste recessivo, ou incentivava o crescimento da economia para conduzir à abertura política, primordialmente no período eleitoral. Portanto, o objetivo principal da tese será analisar esse impasse da política econômica do governo Figueiredo, na medida em que se encontrava intrincada também ao processo de abertura política. Destarte, em primeiro lugar será realizada uma análise de conjuntura, expondo fatos políticos e econômicos condicionantes à política econômica do governo Figueiredo, e os seus resultados na economia brasileira. Após, serão exibidas as teorias e modelos que servirão de referencial teórico deste trabalho, como o conceito de legitimidade de Weber, as teorias da Ciência Política referentes a eleições e regimes políticos, e os modelos de ciclo político. A seguir, aplicar-se-á o modelo de ciclo político oportunista racional no período 1973-1984, a ser testado por um modelo ARIMA. Finalmente, realizar-se-á uma interpretação das condicionantes e intenções das medidas e decisões tomadas pelos *policy makers* no tocante à política econômica do período, bem como pelo governo em outras ações. Conclui-se que o governo Figueiredo, por meio de instrumentos de política econômica, obras e discursos do presidente, tentou manipular as eleições de 1982, com objetivo de dar continuidade à abertura política, proporcionando vantagem aos candidatos do PDS na formação do colégio eleitoral que votaria no sucessor civil da Presidência da República.

Palavras-chave: Governo Figueiredo. Política econômica. Ciclo político.

ABSTRACT

Between 1964 and 1985, Brazil was governed under civil-military regime, whose practice policies and economic plans changed the development model of the Brazilian economy. The last administration of the regime, the government Figueiredo (1979-1985), the president pledged to continue the process of political opening, signed by Geisel as well as to maintain the level of growth of the national economy. However, during this period, several political and economic events, in Brazil and abroad, the government demanded a change in the direction and focus of economic policy. Results were unpopular (recession, hyperinflation, unemployment, etc..), compromising the legitimacy of civil-military government. However, the government was in a stalemate in economic policy, or for fighting the economic crisis through a recessionary adjustment, or encouraging economic growth to lead to political liberalization, primarily in the election period. Therefore, the main objective of this thesis will analyze the deadlock Figueiredo government's economic policy, as it was also the intricate process of political opening. Thus, first there will be a conjuncture analysis exposing facts political and economic constraints to the economic policy of the Government Figueiredo, and results in the Brazilian economy. Following will be displayed theories and models that will serve as this theoretical work, as the concept of legitimacy of Weber's theories of political science regarding elections and political regimes, and the political cycle models. The following will apply the model policy cycle opportunistic rational in the period 1973-1984 to be tested by an ARIMA model. Finally, it will perform an interpretation of the conditions and intentions of the measures and decisions taken by policy makers regarding the economic policy of the period, as well as other government actions. We conclude that the government Figueiredo, through economic policy instruments, deeds and speeches of the president, tried to manipulate the 1982 elections, with the aim of continuing the political opening, giving advantage to the candidate of the PDS in the formation of the electoral college that would vote on the successor civilian presidency.

Keywords: Government Figueiredo. Economic policy. Policy cycle.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Empréstimos externos públicos e privados - 1972-1985 - em US\$ milhões.....	29
Figura 2 - Mapa de decisões do Ciclo Político na Eleição de 1982	139
Quadro 1 - Modelos de ciclos político-econômicos	57
Quadro 2 - Resumo dos Resultados Teóricos dos Modelos de Ciclos Políticos	61
Quadro 3 - Variáveis macroeconômicas selecionadas por política econômica.....	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Subsídios e incentivos fiscais federais (em %) - 1973-1980.....	34
Tabela 2 - Taxa média anual de crescimento da produção real da economia brasileira por principais setores, 1968-1983	41
Tabela 3 - Taxa média real de crescimento da indústria de transformação em períodos selecionados por categorias de uso, 1968-83.....	41
Tabela 4 - Poupança do Governo em Conta Corrente (1980-1985) - em % do PIB	43
Tabela 5 - Resultados dos testes de raiz unitária Dickey-Fuller Aumentado (ADF) - 1º trim/73 a 4º trim/84	77
Tabela 6 - Resultados dos testes de raiz unitária Phillips-Perron (PP) - 1º trim/73 a 4º trim/84	78
Tabela 7 - Modelos ARIMA de cada variável - sem intercepto e tendência.....	80
Tabela 8 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (2 trimestres) - LDESPESA	80
Tabela 9 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (3 trimestres) - LDESPESA	81
Tabela 10 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (2 trimestres) - DEFICIT	82
Tabela 11 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (3 trimestres) - DEFICIT	83
Tabela 12 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (2 trimestres) - LM1	84
Tabela 13 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (3 trimestres) - LM1	85
Tabela 14 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (2 trimestres) - LSELIC.....	86
Tabela 15 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (3 trimestres) - LSELIC.....	87
Tabela 16 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (2 trimestres) - LCREDITO.....	88
Tabela 17 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (3 trimestres) - LCREDITO.....	89

Tabela 18 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (2 trimestres) - LSALMIN.....	91
Tabela 19 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (3 trimestres) - LSALMIN.....	92
Tabela 20 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (2 trimestres) - LCAMBIO.....	93
Tabela 21 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das <i>dummies</i> eleitorais (3 trimestres) - LCAMBIO.....	94
Tabela 22 - Resultado por bancadas partidárias nas Eleições de 1974 no Brasil.....	109
Tabela 23 - Resultado por bancadas partidárias nas Eleições de 1978 no Brasil.....	111
Tabela 24 - Resultado por bancadas partidárias nas Eleições de 1982 no Brasil.....	112

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO FIGUEIREDO (1979-84)	18
2.1 CONDICIONANTES DA POLÍTICA ECONÔMICA DE 1979-84	18
2.1.1 Condicionantes “hereditários”	18
2.1.2 Condicionantes externos	21
2.1.3 Condicionantes políticos	22
2.2 FASES DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO FIGUEIREDO.....	24
2.2.1 A curta passagem de Simonsen no governo: 1° semestre de 1979	24
2.2.2 Heterodoxia delfiniana: 2° semestre de 1979	26
2.2.3 O retorno gradual da ortodoxia - 1° semestre de 1980	31
2.2.4 Políticas contracionistas com o aval do FMI: 2° semestre de 1980 - 1983.....	32
2.2.5 O último “suspiro” do governo Figueiredo: o crescimento de 1984	42
3 REFERENCIAL TEÓRICO: LEGITIMIDADE E CICLO POLÍTICO	45
3.1 O CONCEITO DE LEGITIMIDADE EM WEBER.....	45
3.2 ELEIÇÕES E REGIMES POLÍTICOS	48
3.2.1 Referencial teórico: eleições e votos	48
3.2.2 Referencial teórico: regimes políticos e transições	51
3.3 OS MODELOS E CASES DE CICLO POLÍTICO-ECONÔMICO.....	56
4 MODELO DE CICLO POLÍTICO-ECONÔMICO PARA O PERÍODO 1973-1984	64
4.1 FUNDAMENTAÇÃO E APRESENTAÇÃO DAS VARIÁVEIS SELECIONADAS ...	64
4.2 METODOLOGIA E BASE DE DADOS	66
4.3 MODELOS ARIMA E TESTES DE RAIZ UNITÁRIA.....	69
4.3.1 Estacionaridade e raiz unitária	69
4.3.2 Modelos ARIMA.....	74
4.4 ANÁLISE DOS RESULTADOS ECONOMETRICOS DO MODELO	76

5 INTERPRETAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO FIGUEIREDO NO PERÍODO 1979-1985	96
5.1 O GOLPE DE 64 E A CONTINUIDADE DOS PROJETOS DE GEISEL.....	96
5.2 AUTONOMIA E CREDIBILIDADE DA POLÍTICA ECONÔMICA	102
5.3 ELEIÇÕES DE 1974 A 1982	109
5.4 DISCURSOS DO PRESIDENTE JOÃO FIGUEIREDO	113
5.5 POLÍTICA ECONÔMICA E LEGITIMIDADE DO GOVERNO FIGUEIREDO	137
6 CONCLUSÃO.....	148
REFERÊNCIAS	155
APÊNDICE A – O PLURALISMO METODOLÓGICO E SUA APLICAÇÃO NA CIÊNCIA ECONÔMICA	165

1 INTRODUÇÃO

Entre 1964 e 1985, o Brasil foi governado sob a égide dos militares, com importante apoio de segmentos dos civis (empresários, políticos, dentre outros), vivenciando uma ditadura em que o autoritarismo foi a sua principal marca. Esse autoritarismo não se resumia apenas à censura e à coerção, mas também à prática de políticas e planos econômicos que transformaram o modelo de desenvolvimento da economia brasileira. Ainda que tenha logrado e sustentado elevadas taxas de crescimento do PIB e intensificado o processo de industrialização, o período militar também apresentou sérios problemas no que tange ao controle da inflação, ao crescimento da dívida externa e do déficit público e à distribuição de renda (entre classes e regiões).

Após quatro gestões na presidência do Brasil, a partir de 1979 deu-se início ao último governo do regime civil-militar¹. Ora denominado como “o epílogo do ciclo militar” (CYSNE, 1994, p. 252), ora como “o crepúsculo do governo militar” (SKIDMORE, 1988, p. 409), o governo Figueiredo (1979-1985) iniciou com o presidente se comprometendo a dar continuidade ao processo de abertura política (também chamado de distensão), firmado desde o governo anterior, bem como a manter o nível de crescimento da economia nacional conquistado pelos seus antecessores. Este último objetivo foi fortemente correlacionado à constante necessidade de conferir maior legitimidade ao regime civil-militar, entretanto, vários fatores políticos, econômicos e sociais influenciaram nos resultados almejados de ambos os objetivos.

Entre 1979 e 1985, sucederam-se diversos eventos políticos, sociais e econômicos no exterior e no Brasil, dentro de um contexto de abertura política em que se encaminhava para o encerramento do regime civil-militar no país. Essa afluência de fenômenos, por vezes, acarretou na combinação de ações e medidas que mudaram de direção e enfoque de modo bastante dinâmico, ocasionando incertezas que afetaram, inclusive, a credibilidade e autonomia dos formuladores da política na área econômica. Mais do que isso, os resultados frutos da política econômica, principalmente os impopulares (recessão, hiperinflação, desemprego, etc.), comprometiam a legitimidade do governo civil-militar para se manter no poder. Ou seja, o processo de abertura exercia uma pressão (e tensão) de ordem política sobre

¹ No período recente, a literatura vem convencionando denominar o regime de “civil-militar”. Isso porque os civis, por meio de políticos e empresários, cumpriram importante papel na decorrência do regime. A expressão vem sendo assim cunhada por autores, para citar alguns, como Malta (2011) e Ferreira (2003).

as equipes de governo, inclusive a econômica, ainda que não reconhecida explicitamente pelos mesmos.

Dentre esses fatores, há de se relacionar a importância das eleições estaduais realizadas após o início da abertura política, em 1974, 1978, mas principalmente em 1982. Uma vez que a abertura política encaminhava a recondução deste poder aos civis, e as regras estabelecidas até então determinavam que, ao final da gestão Figueiredo, o colégio eleitoral se responsabilizaria pela escolha do seu sucessor, tal governo haveria de se atentar às eleições gerais de 1982 (governador, senador, deputados federal e estadual), isso porque seriam nessas eleições que se definiriam os membros do legislativo federal pertencentes ao Colégio Eleitoral, responsável pela escolha do sucessor de Figueiredo através de uma eleição indireta em janeiro de 1985. Um resultado avesso às pretensões governistas (como, por exemplo, uma diminuição do número de cadeiras situacionistas) tornar-se-ia deveras prejudicial ao seu objetivo de devolver o poder aos civis, primordialmente aos filiados ao partido que o apoiava, o Partido Democrático Social (PDS). Cabe ressaltar que o último governo civil-militar estava presidido por um filiado a esse partido, e que, por razões por demais óbvias, possuía especiais interesses em garantir a sua sucessão a um membro da base aliada.

Fica a questão de qual a relação disso com a política econômica. Ora, se aquele governo intencionava assegurar o posto da presidência ao partido da situação a partir de março de 1985, claramente se fazia necessário que os indicadores socioeconômicos fossem positivos e, portanto, favoráveis a sua popularidade no período anterior (e bem próximo) às eleições de 15 de novembro de 1982. Uma economia em marcha ao progresso, com baixos índices de desemprego e de inflação, constituiria o retrato ideal a ser apresentado pelos candidatos aliados, expondo aos seus eleitores como conquista do governo da época. O humor do eleitorado se balizaria, por conseguinte, em tais resultados.

Portanto, o objetivo principal da tese será analisar a política econômica do governo Figueiredo, na medida em que se encontrava intrincada também a metas políticas (primordialmente ao processo de abertura política), no intuito de garantir a legitimidade do governo civil-militar. Como objetivos específicos, destaca-se: investigar os principais condicionantes de ordem política e econômica que se sucederam antes e durante os anos em que Figueiredo foi presidente do país, bem como definir o grau de influência sobre o desempenho da economia brasileira em igual período; revisar as teorias e modelos concernentes ao objeto de estudo, que associem a influência de fatores políticos na condução da política econômica, tais como os modelos de ciclos político-econômicos, teorias referentes a eleições e regimes políticos e a legitimidade do governo; identificar a existência ou não de

ciclo político na eleição de 1982, no decorrer do governo Figueiredo, assim como analisar a sua importância para a condução do processo de abertura política; avaliar a política econômica, examinando sua autonomia e credibilidade, à medida que advém uma série de eventos que afetam direta e indiretamente a legitimidade do governo no contexto da época.

A despeito de a abertura política ser mencionada nas publicações acadêmicas da área econômica, ela não é comumente relacionada à política econômica da época, como se apenas os fatores internos (inflação e déficit nas contas externas) e externos (choques do petróleo e dos juros americanos, moratórias dos países em desenvolvimento) pudessem ser associados para sua análise. A consideração desses fatores torna imperativo que se analise a inter-relação entre as esferas política e econômica, preterindo uma observância dos fatos tão somente por intermédio de um prisma economicista, ao encontro do conceito de legitimidade de Weber. O mesmo se pode dizer em relação às teorias da Ciência Política que tratam de eleições e regimes políticos, como as Teorias Histórico-Contextuais e a análise dos períodos denominados “transições democráticas” por O’Donnell e Schmitter (1986) e Haggard e Kaufman (1999). Ademais, crê-se que o instrumental dos modelos de ciclos político-econômicos sirva para aperfeiçoar a interpretação da intenção do governo em estudo, mesmo que não seja uma democracia, conforme supõem esses modelos. Finalmente, a análise e interpretação dos discursos presidenciais de Figueiredo também fazem parte do instrumental metodológico aqui utilizado.

A associação das diretrizes da política econômica com as suas consequências no bem-estar do eleitorado, como se fizesse parte de suas metas (ou de sua função-objetivo, na linguagem dos economistas), é objeto de estudo de acadêmicos da área econômica que analisam a ocorrência de ciclos políticos em países durante regimes democráticos. Todavia, em ditaduras tais ciclos não fariam o mesmo sentido em princípio. Devido à situação particular vivenciada naquele período no Brasil, em que a ditadura apresentava uma configuração relativamente híbrida, com eleições diretas em 1982 para cargos do executivo estadual e legislativo federal e estadual, a hipótese do episódio desse fenômeno merece maior atenção e análise por meio dos instrumentos usuais de verificação teórico-empírica.

Dentre os diversos assuntos abordados em publicações e demais estudos de economia brasileira, talvez a política econômica no governo Figueiredo tenha sido objeto de menos análises. Tal governo possuía heranças muito importantes e desafiantes. As heranças eram provenientes de seu antecessor, o governo Geisel. Coube-lhe, por exemplo, dar continuidade ao processo de abertura política, implementar os projetos em andamento do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) e administrar a crise econômica após o segundo choque do

petróleo, em 1979. Ao mesmo tempo, na esfera política, tinha a atribuição de proporcionar ao seu sucessor boas condições de governança. Ao contrário do que muitos pensam, tais elementos estavam interligados.

Em geral, quando se trata desse assunto, a interdependência entre fatores políticos e econômicos na sua definição é um aspecto raramente retratado na literatura. A política econômica empreendida pelo governo Figueiredo foi pouco associada ao processo de abertura política. Justifica-se, portanto, o exame dessa questão, associando os fatores condicionantes às contínuas alterações nas prioridades e enfoques das ações no governo em âmbito político-econômico. É salutar que se ressalte que essa associação não foi estudada a contento, tampouco explicitada suficientemente na produção acadêmica a respeito. Ademais, tratava-se do último governo civil-militar depois de décadas, precedendo um processo de transição para um regime democrático, o que lhe confere um grau de importância superior ao reconhecido pelo meio acadêmico, motivo pelo qual esse assunto merece maior atenção e este trabalho se incumbirá de tal propósito.

Tendo em vista a realização do presente trabalho, a hipótese central aqui desenvolvida é que o governo Figueiredo enfrentou um impasse na definição da política econômica, diante da necessidade de conduzir o processo de abertura política e, ao mesmo tempo, precisar promover um ajuste recessivo, dados os níveis elevados de endividamento público e externo do país, agravados pela crise internacional a partir de 1979. De um lado, o atendimento do interesse do regime civil-militar passava pelo gerenciamento da abertura política, de modo a garantir que o sucessor civil de Figueiredo fosse um membro do partido da situação, o PDS. Para isso, tanto a política econômica como outros meios (programas, obras e mesmo discursos do presidente) serviam de instrumentos do governo para estimular o crescimento da economia do país e dar publicidade a ações e medidas governamentais com vistas a conferir maior legitimidade a si próprio e mesmo ao regime. Particularmente, no período pré-eleitoral de 1982, evento em que se escolheriam os membros do Colégio Eleitoral responsável pela escolha do novo presidente da República em 1985, o governo Figueiredo se via incentivado a promover ações e políticas expansionistas, caracterizando um ciclo político-econômico, a despeito do regime ditatorial ora vigente.

Por outro lado, a crise internacional, ocasionada pelo segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros dos EUA, provocou o recrudescimento do déficit no Balanço de Pagamentos, com aumento das importações e pagamento de juros externos, elevando a dívida externa (pública e privada). Em virtude dos compromissos firmados com a realização de investimentos do II PND, a dívida pública igualmente acompanhou a trajetória ascendente da

dívida externa, enquanto a inflação crescia exponencialmente. Um ajuste recessivo se fazia cada vez mais necessário. Entretanto, a opção por essa alternativa comprometia o plano político do governo de assegurar a sucessão para o candidato do PDS.

Por conseguinte, no próximo capítulo serão apresentados os fatos políticos e econômicos principais da gestão Geisel (1974-78) e do governo Figueiredo (1979-84), considerados fatores condicionantes à política econômica implementada nesse último governo. Para tanto, apresentar-se-á as medidas implantadas e os seus respectivos resultados sobre a economia nacional. Após, no terceiro capítulo, serão apresentadas as teorias e modelos que servirão de referencial teórico deste trabalho. Em primeiro lugar, revisitar-se-á o conceito de legitimidade no âmbito político, principalmente por Max Weber. Posteriormente, serão retratadas as teorias da Ciência Política referentes a eleições e regimes políticos. E, na última seção desse capítulo, serão expostos os modelos de ciclo político, citando os seus principais autores, assim como alguns estudos aplicados sobre o tema.

No quarto capítulo, por seu turno, far-se-á um estudo teórico-empírico aplicando os modelos de ciclo político para o exame da política econômica adotada no governo Figueiredo. De início, serão analisadas as variáveis condicionantes à conjuntura da época. A seguir, aplicar-se-á um modelo de ciclo político-econômico oportunista racional, a ser testado por uma análise econométrica. Essa análise será feita através de regressões de séries temporais relacionando indicadores de política macroeconômica e o período eleitoral. Finalmente, no último capítulo realizar-se-á uma interpretação das condicionantes e intenções das medidas e decisões tomadas pelos *policy makers* no tocante à política econômica do período, bem como pelo governo em outras ações. De tal maneira, será avaliado o grau de autonomia e credibilidade desses agentes para implementar a política econômica, dos projetos e da situação do país herdada da gestão anterior, das eleições ocorridas no período e dos discursos do presidente João Figueiredo. O objetivo será apresentar um conjunto de argumentos que auxiliem na compreensão da tanatogênese do último governo civil-militar.

2 A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO FIGUEIREDO (1979-84)

No presente capítulo, serão expostos na primeira seção os principais eventos políticos e econômicos dos governos Geisel (1974-78) e Figueiredo (1979-84), ambos condicionantes à implementação da política econômica deste último. Para tal propósito, na seção posterior serão exibidas as medidas econômicas implantadas e os seus respectivos resultados sobre a economia do país.

2.1 CONDICIONANTES DA POLÍTICA ECONÔMICA DE 1979-84

Nesta primeira seção, apresentar-se-ão os principais eventos de ordem política e econômica que ocorreram durante os anos 1979 a 1984, bem como os fatos e ações do governo Geisel (1974-78), que contextualizam e, ao mesmo tempo, corroboram a construção de uma análise interpretativa das ações e políticas econômicas adotadas na época.

2.1.1 Condicionantes “hereditários”

Diante de uma conjuntura marcada por forte incerteza, em virtude do primeiro choque do petróleo, em 1973, adicionada aos desequilíbrios causados pelo “milagre” - mais precisamente, o déficit no balanço de pagamentos e a pressão inflacionária -, o governo se deparou já em seu início com uma dicotomia na definição de sua política econômica. Esse *trade-off* consistia em promover o ajustamento desses desequilíbrios (via uma política contracionista) ou enfrentar esses problemas por meio do financiamento externo, numa nítida estratégia de *growth with debt*.

Dados os custos de oportunidade que envolviam ambas as alternativas, suscitou-se um debate interno que gerou grande polêmica e divergência no âmbito da equipe ministerial. De um lado, o ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, preconizava a opção do ajustamento; do outro, João Paulo dos Reis Velloso, do Planejamento - juntamente com Severo Gomes, da Indústria e Comércio -, argumentava em prol da implementação de um programa de desenvolvimento. Este último acabou por lograr a decisão do governo pela opção que defendia. Assim, nasceu o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). De acordo com Macarini (2008a, p. 2): “Os formuladores da política econômica da ditadura, contando com pleno apoio do regime para o exercício de sua ação racional e eficiente (nos termos de sua autoavaliação), davam sinais de julgar o capitalismo brasileiro imune à crise”.

Conforme Fonseca e Monteiro (2007, p. 19), o II PND “certamente estava permeado de condicionantes políticos, como qualquer ato de planejamento, mas estes em nada ferem a sua racionalidade econômica”². O principal desses condicionantes, indubitavelmente, era o processo de distensão política, cuja implantação, não obstante tenha sido discutida no final do governo Médici, se deve à gestão seguinte³. O presidente Geisel fora um defensor da abertura lenta e gradual do regime político da época, bem como da intensificação da industrialização brasileira; na visão de Fonseca e Monteiro (2007, p. 4, grifos dos autores), “[...] *II PND e projeto de distensão política fazem parte de um mesmo processo; e, por isso, a racionalidade de cada um deles só pode ser desvendada se o outro for considerado*”. Isso decorria da necessidade de, depois de instaurada a crise do “milagre”, se retomar o crescimento econômico, que, por sua vez, se tratava de uma pré-condição fundamental para “catalisar” o processo de abertura política e “[...] *ampliar a base de legitimação do regime [...]*” (FONSECA, MONTEIRO, 2007, p. 4, grifo dos autores).

Convém ressaltar que o empresariado se entusiasmou com essa empreitada, principalmente do segmento da indústria de máquinas e equipamentos (MACARINI, 2008a). Todavia, já a partir de 1976 o governo precisou reverter a orientação da política econômica, haja vista o recrudescimento da inflação e do déficit no balanço de pagamentos. Isso se explicava pelo rápido e portentoso crescimento do PIB desde 1974, pelos preços indexados e pelo crescimento da dívida pública externa. A indexação de preços, inclusive, se tornou objeto de discussão pelo governo Geisel, o qual diagnosticava que conduzia a um processo de retroalimentação da inflação (SIMONSEN, 1995).

A despeito de considerar a indexação um problema para o controle inflacionário, os condutores da política econômica adotaram três medidas insípidas para a sua atenuação. A primeira foi no segundo semestre de 1975, ao introduzir os “*expurgos por acidentalidade*” nos índices inflacionários que faziam parte da correção monetária das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN. Incidia sobre os preços em nível atacadista. Visava evitar propagar os efeitos de choques na oferta aos demais preços.

² O diagnóstico e a própria decisão de implementação do II PND levantaram uma gama de estudos, quer compreendendo ou apoiando o caminho seguido, como os autores supramencionados, além de Castro e Souza (1985) e Velloso (1998), quer tecendo críticas e/ou defendendo outras alternativas (LESSA, 1978; FISHLOW, 1986; AGUIRRE, SADDI, 1997; CARNEIRO, 1990). Não cabe neste trabalho detalhar tal debate, tampouco tomar partido, porém, independe desta análise concluir que o II PND repercutiu sobre o desempenho da economia brasileira na metade dos anos 1980. Por isso, esse impacto será referido ao longo da seção 2.2.

³ Mathias (1995, p. 23, grifos do autor) sustenta a tese de que “[...] *existia uma proposta de relaxamento das regras autoritárias - um projeto de distensão - antes da chegada de Ernesto Geisel à presidência da República*”. Para mais detalhes, sugere-se a leitura de sua obra.

A dificuldade da própria Fundação Getúlio Vargas - FGV em realizar esse expurgo fez, em seguida, o governo abandonar essa medida. Em substituição, passou a adotar um redutor, que se manteve até o final de 1979. Segundo Simonsen (1995), seu efeito não atingiu uma dimensão significativa. Mais controversa, a terceira medida “[...] foi a decisão do BNDES, respaldada pela Secretaria do Planejamento, de conceder financiamentos às indústrias substitutivas de importações de insumos básicos e de bens de capital com correção monetária limitada a 20%” (SIMONSEN, 1995, p. 104).

Para o autor, tal medida impactou negativamente nas contas públicas, dado o elevado nível de subsídio creditício concedido pelo banco de desenvolvimento. Ainda que a partir de 1977 os empréstimos tenham sido encerrados, o saldo existente já atingia cifras elevadas, reverberando gravemente nos resultados das finanças governamentais.

Ainda em 1976, a política econômica conduziu a uma redução nos investimentos públicos, impactando negativamente sobre a taxa de investimento de forma lenta e gradual. Denota-se, com isso, que a política econômica dos últimos três anos do governo Geisel tenha sido pautada na contração da oferta monetária e na elevação intensiva das taxas de juros. Tais medidas tinham como meta resolver os dois problemas que afligiam o governo: inflação e déficit externo.

No decorrer da gestão Geisel, os resultados do II PND garantiram elevadas taxas de crescimento do PIB (na ordem de 7% ao ano) e desconcentração regional de investimentos. Entretanto, encerrou o período sem resolver o recrudescimento da dívida externa e a aceleração da inflação, além da elevação na taxa de desemprego aberto. Nas palavras de Macarini (2008a, p. 1), no governo Geisel “a crise foi progressivamente amadurecendo”.

O financiamento externo aos investimentos do II PND acabou por reverter a tendência de maior participação do setor privado na dívida externa. Enquanto em 1974 cerca de 65% dos empréstimos em moeda estrangeira procedia de origem privada, o setor público respondia por 77% desse montante em 1979 (CRUZ, 1995).

A respeito da desestabilização dos preços, embora o governo incorresse numa política econômica mais restritiva (primordialmente no âmbito monetário), o presidente afirmava, em um discurso no final de 1977, que o gradualismo se consubstanciava no tratamento requerido de controle inflacionário (CARNEIRO, 1990).

Em 1978, o governo passou a captar recursos externos de forma mais gradual, utilizando-se do acúmulo de reservas internacionais de modo alternativo ao endividamento com o exterior. Desse modo, “o mercado continuava aberto, [todavia, era] a política econômica que sinalizava uma mudança intencional” (MACARINI, 2008b, p. 10).

A partir daquele ano, mediante uma política econômica de cunho heterodoxo que servia ao propósito do processo de distensão política, Geisel acabava por transferir a responsabilidade de conter os desequilíbrios internos (déficit público e inflação) e externos (déficit no balanço de pagamentos e recrudescimento da dívida externa) ao seu sucessor. Ainda deixava para Figueiredo a tarefa de dar continuidade ao II PND, além deste se compromissar em dar continuidade à própria abertura política. Resumidamente:

A herança compreendia enormes obras de infraestrutura inacabadas, entre as quais duas hidrelétricas, duas usinas de aço e a ferrovia do aço; o inexecutável programa nuclear de mais de US\$ 10 bilhões, a alta dívida externa decorrente do esforço anterior de manter elevado o ritmo de investimentos; balanço desfavorável de transações correntes com o exterior, em função de despesas com importações de petróleo aos novos preços, e de elevadas taxas de juros no mercado internacional (LEITE, 1999, p. 93-94).

2.1.2 Condicionantes externos

Se Geisel não deixava para o seu sucessor um bom legado, a conjuntura externa tampouco foi favorável na maior parte do tempo entre 1979 e 1985. Em 1979, a cessação da produção iraniana de petróleo, devido à Revolução Islâmica comandada pelo aiatolá Khomeini, implicou o segundo grande choque do petróleo. Os preços permaneceram altos até 1986, quando só então voltaram a cair.

Um dos principais impactos do segundo choque no petróleo foi o racionamento no financiamento externo nos anos 1980, principalmente aos países em desenvolvimento (PEDs). Perante tal estrangulamento, a reação da maioria dos países latino-americanos foi promover um ajuste em suas contas externas, geralmente por meio de ações que favorecessem a geração de superávits na balança comercial.

Porém, essas medidas se intensificaram, em virtude da elevação das taxas de juros internacionais naquele mesmo ano. Ante crises cambiais e incertezas decorrentes da elevação nas taxas de inflação mundial, o *Federal Reserve* promoveu um “choque de juros”, penalizando severamente os países devedores, visto que haviam tomado empréstimos internacionais a taxas de juros “flutuantes”.

Entre 1980 e 1982, a taxa de crescimento econômico da maioria dos países caiu consideravelmente, configurando numa das maiores recessões desde o pós-guerra. Os PEDs praticaram políticas em prol da geração de vultosos superávits comerciais com uma forte limitação do crescimento das exportações, dada a retração na demanda mundial. Devido ao estrangulamento externo, conferido pelo refluxo de capitais internacionais e pela incapacidade

desses países em absorver mais empréstimos, a saída foi conter as importações, fosse por meio de políticas comerciais impondo limitações quantitativas e qualitativas, fosse através de políticas fiscais e monetárias contracionistas que simulassem uma recessão.

As dificuldades e limitações de praticar tais medidas ou de obter através delas resultados positivos corroboraram para a instauração da crise da dívida externa dos PEDs. Em 1981, a Polônia entrou em situação de insolvência, enquanto o México promoveu uma moratória em 1982, período conhecido como “*setembro negro*”. A intervenção do FMI nesses países fora insuficiente para conter a crise e a instituição acabou por auxiliar outros PEDs depois disso, inclusive o Brasil, como se verá a seguir.

2.1.3 Condicionantes políticos

Conforme mencionado anteriormente (seção 2.1.1), o governo civil-militar havia se comprometido a fazer avançar o projeto de distensão política. Por conseguinte, “em 1979 a palavra-chave na política brasileira era ‘negociação’, o equivalente lógico a *abertura* para aqueles que desejavam uma nação genuinamente pluralista” (SKIDMORE, 1988, p. 413, grifo do autor). A negociação, no entanto, não se restringia ao ambiente político, mas se desdobrava, inclusive, às tratativas entre empresários e trabalhadores.

Foi a partir de então que se acentuaram em quantidade e intensidade inúmeras greves de trabalhadores, estimuladas pelo ambiente político mais propício⁴. Acresce-se igualmente a deterioração do salário real dessa classe, em consequência das perdas acumuladas com a elevação da inflação.

Já em agosto de 1979, o governo também instituiu a lei da anistia política aos exilados pós-64, que puderam retornar ao país, reintegrando-se à sociedade e, até, à política. Alguns desses exilados tiveram participação ativa na política desde então, como Leonel Brizola e Miguel Arraes. Ademais, visando debelar a performance eleitoral em franca decadência da ARENA, o governo promulgou um projeto de dissolução do sistema bipartidário na busca de uma pulverização da oposição e seu posterior enfraquecimento político (SKIDMORE, 1988). Nesse mesmo sentido, a instituição do Partido Popular (PP) em 1981, um “projeto de um partido de centro” (LAMOUNIER; MOURA, 1984, p. 40), ia ao encontro das aspirações do governo, ao reunir lideranças conservadoras do antigo MDB (Tancredo Neves), banqueiros,

⁴ Um detalhamento dessas greves e, sobretudo, suas implicações, pode ser visto em Skidmore (1988, p. 413-417).

dissidentes da ARENA, dentre outros. Conforme Barros (1992, p. 100), “[...] o PP deveria ser uma importante linha auxiliar do governo, mas acabaria atropelado em pouco tempo”⁵.

Por meio de outras manobras políticas, as escolhas para prefeitos e vereadores de 1980 já haviam sido transferidas para 1982, conjuntamente às eleições de deputados, senadores e governadores, tendo em vista o fortalecimento do PDS, formado pela grande maioria da antiga ARENA. Na mesma linha dessas medidas, foi instituído um voto vinculado (BARROS, 1992). Esse conjunto de ações tinha por objetivo, claramente, garantir maior sucesso ao partido da situação nas eleições de 1982, a qual elegeria os representantes que votariam para presidente em 1985. Mesmo com a posterior e apoteótica campanha para as *Diretas*, iniciada a partir da apresentação de “uma emenda constitucional pelo deputado Dante de Oliveira em março de 1983” (SKIDMORE, 1988, p. 467), a condução da escolha do novo presidente foi promovida conforme havia sido definida anteriormente pelos militares no poder.

Esse conjunto de eventos políticos, ainda que indiretamente, refletiam nas diretrizes da política geral dos militares e, particularmente, tiveram consequências sociais e econômicas. Com a distensão, os trabalhadores e os anistiados políticos se tornaram agentes de importante atuação no debate político. O uso da coerção e a negligência dos interesses desses atores sociais passam a se tornar expedientes inapropriados ao novo ambiente político que vai se consolidando, descasados da missão do governo Figueiredo quando este assume a presidência, missão a qual está incumbido e imbuído desde seu início, ou seja, de conduzir o processo da abertura política.

Tal processo permite que os trabalhadores reivindiquem seus direitos por maiores ganhos, por meio da realização de greves da categoria, pressionando o governo a promover ajustes salariais, o que tendia a impactar nas contas do governo, nos lucros dos empresários (e consequentemente numa redistribuição da renda a favor dos trabalhadores) e mesmo na própria inflação.

Por sua vez, a participação dos anistiados nas eleições, em sua maioria inclinados aos movimentos de massa, favorecia as classes operária e de baixa renda, transformando o ambiente político e, igualmente, exercendo pressão sob o partido de situação e o próprio governo, já que acirrava a concorrência eleitoral em 1982, evento-chave para a definição do

⁵ Para Lamounier e Moura (1984, p. 41), o Partido Popular “era uma tentativa de aglutinar o centro liberal, com razoável participação de empresários, num partido que também se definia como oposição ao regime vigente, mas que evidentemente se preparava para o papel de interlocutor confiável, com vistas a um futuro governo de coalização”.

futuro Governo Federal, o qual retornaria às mãos dos civis depois de 25 anos de ditadura civil-militar.

2.2 FASES DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO FIGUEIREDO

Após a explanação dos fatores condicionantes à política econômica implementada na gestão Figueiredo, convém fazer referência às medidas adotadas e os seus respectivos resultados sobre a economia brasileira.

2.2.1 A curta passagem de Simonsen no governo: 1º semestre de 1979

O governo, ao assumir, em março de 1979, chamou para integrar a sua equipe ministerial um grupo um tanto heterogêneo de tecnocratas. De orientação mais próxima à ortodoxia (ainda que moderada) e oriundos do governo Geisel, nomeou-se Mário Henrique Simonsen, ex-ministro da Fazenda, para o cargo de ministro da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) - e Karlos Rischbieter (indicado por Simonsen), ex-presidente do Banco do Brasil, para o Ministério da Fazenda. A SEPLAN, apesar da denominação de secretaria, centralizava uma série de instrumentos e órgãos de ordem fiscal e monetária, o que conferia grande poder ao seu titular⁶. Nessa pasta, Simonsen recebia maior poder para limitar as despesas públicas, além de ter sob sua alçada diretamente o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional (CMN).

Em ministérios com menos influência nas decisões estratégicas de governo, os empossados foram Mário Andreazza, a quem Barros (1992, p. 96) se refere como “[...] o eterno amigo dos grandes empreiteiros, a quem favorecia constantemente com contratos milionários [...]”, no Ministério do Interior⁷; Ernane Galvêas como presidente do Banco Central, posto que ocupara de 1968 a 1974; e Delfim Netto, que, após ter sido ministro da Fazenda no governo Médici, retornou para gerir o Ministério da Agricultura. Em comum, os três constituíam o “bloco heterodoxo” do governo, que contrapunha à orientação dos ocupantes das pastas que definiam as diretrizes da política macroeconômica.

⁶ A descrição detalhada desses instrumentos e órgãos será realizada na seção 2.3 deste trabalho. Mais informações, vide Coutinho e Belluzo (1982), Skidmore (1988) e Alberti et al. (2002).

⁷ Andreazza, inclusive, fora cogitado pelo PDS para postular a sucessão de Figueiredo, travando com Paulo Maluf um embate interno para definir o candidato da situação. Para maiores detalhes, sugere-se a leitura de Skidmore (1988) e Christofolletti (2000).

É a partir desse período que se debate internamente a alternativa de empregar a política econômica para conduzir a economia a uma “minirrecessão controlada”, nas palavras do ex-ministro Otávio Gouveia de Bulhões. De acordo com Macarini (2008b, p. 3), “a permanência de Simonsen, numa posição de absoluto comando da política econômica, reforçava essa impressão”. Mesmo seu antecessor, João Paulo Reis Velloso, sugeria que a economia não poderia sustentar taxa de crescimento do PIB acima de 5% ao ano enquanto não se solucionasse o agravo nas contas externas e da aceleração inflacionária da época.

Nas palavras de Coutinho e Belluzo (1982, p. 166), “[...] Simonsen se havia apercebido - embora tardiamente - de algumas das sérias incongruências do esquema de política até então prevalecente [...]”⁸, dando novo rumo à política econômica. Os autores classificam as medidas propostas por Simonsen em dois grupos, conforme a finalidade de cada um:

a) empréstimos externos e crédito interno:

- redução do financiamento externo com o objetivo de gastar parte das reservas e de aperto da base monetária;
- remoção progressiva dos incentivos fiscais à exportação de bens industriais, ainda que contrabalançados através de maior rapidez nas minidesvalorizações cambiais (desvalorização da taxa nominal 6% acima da inflação);
- resoluções 432 e 230, com objetivo de anular as perdas cambiais causadas pelas minidesvalorizações, permitindo depósitos em dólar de valores até o volume de empréstimo efetuado;
- contenção do crédito bancário, mesmo nas operações do Banco do Brasil. Assim, as operações de crédito agrícola haviam de ser compensadas com a diminuição em outros setores.

b) despesas e investimentos públicos:

- diminuição nos gastos e investimentos por estatais, proporcionando menor necessidade de financiamento público;

⁸ Ao que os autores se referem como “incongruências do esquema de política até então prevalecente”, justiça seja feita, vale ressaltar que não podem ser atribuídas somente a Simonsen, ocupante do Ministério da Fazenda na gestão anterior, mas também a João Reis Velloso, ex-ministro da SEPLAN. Ademais, as diretrizes daquela política eram definidas também de acordo com os projetos de Geisel de conduzir o país ao nível de “grande potência” e promover a distensão política, não cabendo única e exclusivamente a responsabilidade pelas decisões tomadas no âmbito econômico aos dois ministros da área, ainda que ambos tivessem posições extremamente opostas.

- contenção das operações de crédito para investimento pelo BNDE⁹.

Não obstante esse conjunto de medidas parecesse apropriado ao momento por que passava o país, muitas foram as pressões e resistências a ele por parte da oposição, mas também de empresários e até de membros da situação. Por causa disso, essas ações não lograram ser realizadas, dada a inépcia do ministro em resistir aos ataques desferidos pelos seus opositores. Cabe ressaltar que o governo Figueiredo herdou um volume expressivo de reservas, ensejando sua utilização para conter o agravo do déficit nas contas externas.

Segundo depoimento de Dionísio Dias Carneiro (ALBERTI et al., 2002), a manutenção de Simonsen no cargo se devia à pretensão do governo realizar de um plano anti-inflacionário, algo que não conseguiu implementar no governo Geisel quando na pasta da Fazenda. De acordo com Macarini (2008b), ele aspirava a que fosse definida uma meta de superávit fiscal em torno de 1% do PIB, cortando investimentos não primordiais, ou seja, mantendo as inversões do II PND, dentre outros. Com maiores poderes, ansiava igualmente por uma redução dos subsídios. Tavares (1980) conjectura que tenha sido um dos motivos que o ministro tenha sido deposto de seu cargo.

2.2.2 Heterodoxia delfiniana: 2º semestre de 1979

Ao assumir a SEPLAN, em meados de 1979, Delfim anunciou paulatinamente uma série de medidas visando ao combate à inflação e ao déficit externo, a qual pretendia conciliar com a manutenção do crescimento. Como ressalta Macarini (2008b, p. 12), “não deixa de ser emblemático da conjuntura em curso o sentimento explícito de satisfação captado pela imprensa junto a segmentos importantes do empresariado”. A troca de mando refletia uma sinalização de que a opção por uma recessão estava temporariamente preterida. Isso decorria da “falta de condições políticas no início do governo Figueiredo para a efetiva implementação da política econômica ortodoxa” (MACARINI, 2008b, p. 12). Desde 1964, nenhum ministro responsável pela definição da política econômica tinha sido substituído no primeiro ano de governo. Um importante membro da ARENA à época chegou a indicar Simonsen como “incompatível com o projeto democrático do governo” (ALBERTI et al., 2002, p. 201), haja vista que pretendia gerar uma recessão na economia.

⁹ Havia outras proposições, tais como uma “reforma bancária”, cuja ênfase se resumia na divisão de funções entre o Banco do Brasil e o Banco Central. Para mais detalhes, sugere-se a leitura de Coutinho e Belluzo (1982).

Delfim perfilhava um diagnóstico da conjuntura do período diametralmente diferente de seu antecessor, como fica claro em seu discurso de posse. Segundo Macarini (2008b), assemelhava-se à visão do mesmo Delfim quando em 1967, crendo na capacidade de crescimento da economia por meio da utilização de recursos ociosos, estimulada por uma política econômica mais expansionista.

As ações, por ordem cronológica, foram as seguintes:

- a) controle das taxas de juros;
- b) expansão do crédito para a agricultura;
- c) criação da SEST (Secretaria Especial das Empresas Estatais);
- d) eliminação de alguns incentivos fiscais às exportações, do depósito prévio sobre as importações e revogação da Lei do Similar Nacional;
- e) estímulo à captação externa;
- f) maxidesvalorização de 30% do cruzeiro em dezembro de 1979;
- g) prefixação da correção monetária e cambial em 50% e 45% para 1980;
- h) semestralidade dos reajustes salariais e reajustes diferenciados por faixas de salários.

Curiosamente, em entrevista ao Estado de São Paulo, Delfim atribuía ao déficit público a causa principal da inflação brasileira¹⁰, ou, em suas palavras, “a inflação brasileira é a mais primitiva que se pode imaginar” (DELFIN NETTO, 1979¹¹ apud CRUZ, 1984, p. 70). Todavia, no conjunto de suas primeiras medidas na condição de ministro da SEPLAN, a ação mais voltada a atacar o que Delfim elegia como origem básica inflacionária foi o corte de subsídios creditícios. Seu diagnóstico, nesse caso, não só divergia do dado por Simonsen, como também minimizava os fatores que influenciavam a inflação do país, como a indexação e a sua cura através de um choque heterodoxo, proposto por Lopes (1986), ou os fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação, de autoria de Bresser e Nakano (1991) em 1984¹².

¹⁰ Cabe dizer que Delfim não estava sozinho nessa interpretação da inflação brasileira. Octávio de Bulhões, por exemplo, também tinha o mesmo entendimento (LOPES, 1986).

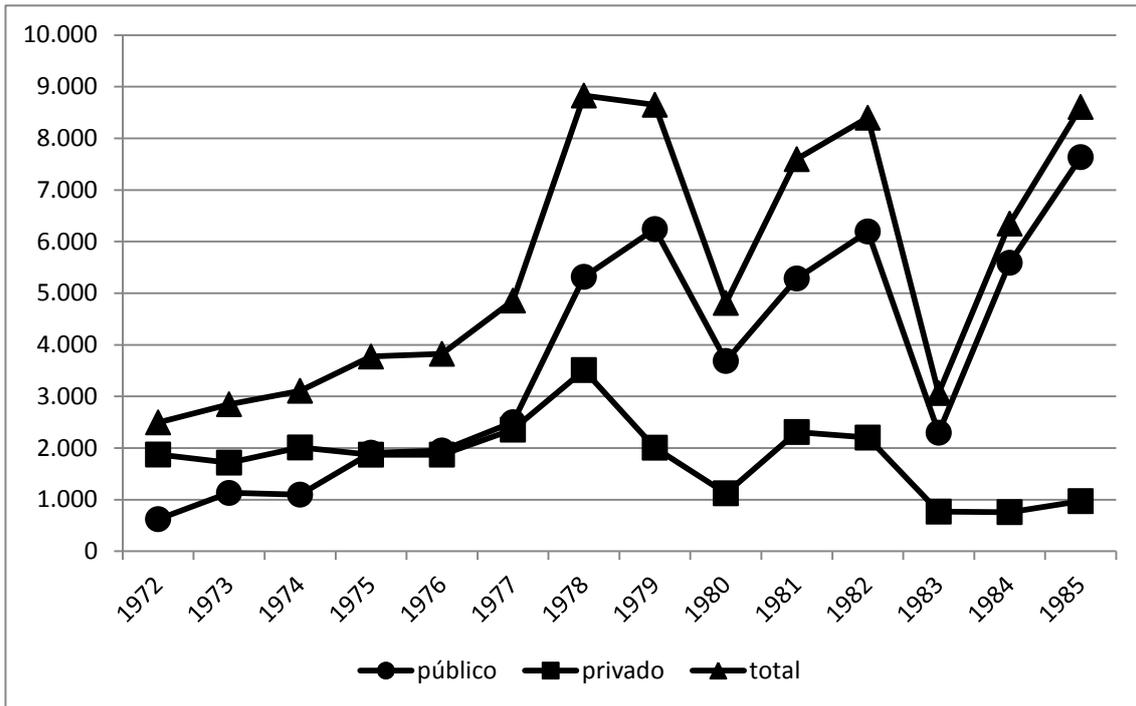
¹¹ DELFIN NETTO, A. **O problema do café no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

¹² Os fatores **aceleradores** são os que explicam por que a inflação cresce. Bresser e Nakano (1991) atribuíam à elevação das margens de lucro e dos salários reais acima da produtividade. Os **mantenedores** sustentam ou inercializam a inflação, de onde se deriva a expressão “inércia inflacionária”. Basicamente, seria a própria indexação, que depende da capacidade dos agentes de repassarem seus aumentos de custos aos preços. Por fim, os **sancionadores** validam o aumento generalizado de preços. É o caso do déficit público e do aumento da quantidade de moeda. Mais detalhes, ver Bresser e Nakano (1991).

Os efeitos da taxa de juros sobre a contenção dos preços, que atingiram indiscriminadamente todos os setores (mesmo aqueles não responsáveis pela inflação), assim como os da prefixação da correção monetária e cambial abaixo da inflação, foram praticamente anulados pela sobrevalorização cambial e, em menor parte, pela redução do tempo de reajustamento dos salários e a elevação de empréstimos concedidos ao setor agrícola. O resultado desse conjunto de ações foi a aceleração inflacionária de 70% para 110% ao ano em 1980, “cifra então sem precedentes na crônica estatística brasileira” (SIMONSEN, 1995, p. 105).

No que se reporta às contas externas, a desvalorização do câmbio aumentou ainda mais o custo dos produtos importados, como se já não bastasse a elevação dos preços do petróleo. Dado o parco crescimento dos países centrais naquele ano, as exportações não se elevaram o suficiente. Como se não bastasse, para acirrar sobremaneira a deterioração das contas externas e a consequente queima de reservas, o incentivo dado aos tomadores de crédito internacional e as medidas comerciais não ajudaram a minimizar a crise do balanço de pagamentos.

Já a acentuação do processo especulativo devido à má desvalorização cambial e à prefixação provocou perdas nos ativos financeiros. Ademais, a prefixação não fora o suficiente para manter os preços estáveis, que cresceram com o aquecimento da demanda, bem como pela “inércia agravada pela nova lei salarial e pela antecipação dos reajustes de preços administrados” (SIMONSEN, 1995, p. 105). Por fim, apesar do maior controle às ações das estatais e da redução de subsídios comerciais, sobrepôs-se a essas medidas a forte depreciação cambial, o que ocasionou o agravamento do déficit das contas públicas, sobretudo sobre a dívida pública externa.

Figura 1 - Empréstimos externos públicos e privados - 1972-1985 - em US\$ milhões

Fonte dos dados brutos: CRUZ (1995). Elaboração própria, 2011.

Conforme se observa no gráfico acima (Figura 1), existem dois momentos em que se desencadeia o processo denominado de “*estatização da dívida externa*” (CRUZ, 1995, p. 124). Em 1975, quando pela primeira vez a participação do setor público sobre o montante de empréstimos externos supera a do privado (passando de 35,3% em 1974 para 50,4% no ano posterior), em função do início do II PND. Após, em 1979, ocorre outro salto (representando 76,8% do valor total, contra 60,2% em 1978). Contribuíram para esse aumento os choques sobre as taxas de juros internacionais e o petróleo. Mas, especialmente, confere-se à “transformação do Banco Central em depositário crescente de passivos denominados em moeda estrangeira” (CRUZ, 1995, p. 125) a majoração da participação do setor público sobre o total de empréstimos provenientes do exterior.

Ademais, com o aceno da crise de 1979, as empresas privadas agiram com maior prudência na captação de recursos externos, cabendo ao setor público a manutenção dos níveis de investimento em 1980. Para Cruz (1995, p. 127):

[...] o endividamento externo jogou papel fundamental na alavancagem financeira estatal, permitindo que a tentativa de reordenamento da estrutura produtiva fosse sendo conduzida concomitantemente à solidarização de um amplo leque de interesses privados receptores de fundos públicos subsidiados.

Uma interpretação da famosa “heterodoxia delfiniana” é dada por Macarini (2008b, p. 19-20), quando este afirma que “a heterodoxia envolvia, pois, uma articulação de interesses muito difícil de ser realizada, tal o nível de fricções que gerava”, o que ocasionou o seu “fracasso político”. Segundo Coutinho e Belluzo (1982, p. 175, grifo meu), “a *credibilidade* do esquema começou a ser posta em dúvida”.

Paralelamente, Delfim Neto arquitetou o terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) em 1979, para o período 1980-1985, sob uma conjuntura completamente adversa, cujos “desajustes da economia eram salientados particularmente por uma crise energética, por problemas no balanço de pagamentos, pressões da dívida externa, pressões inflacionárias de origem interna e externa e um nível crescente de desemprego” (GREMAUD; PIRES, 1999, p. 97-98). Aquele plano apresentava os seguintes objetivos (BRASIL, 1979):

- a) aceleração do crescimento do PIB e queda do desemprego;
- b) redistribuição da renda, com diminuição do nível de pobreza e melhoria das condições de bem-estar social das classes mais desfavorecidas;
- c) convergência do desenvolvimento regional dos estados da federação;
- d) controle inflacionário;
- e) ajuste nas contas externas (balanço de pagamentos e dívida externa);
- f) ampliação do setor energético;
- g) aprimoramento das instituições políticas.

Interessante que o plano não consistia apenas num conjunto de medidas de ordem econômica, mas também incorporava ações de âmbito social, tais como:

Estímulo à área de educação e cultura para democratizar oportunidades e melhorar a distribuição de renda; ampliação de serviços de saúde pública, atividades previdenciárias e assistência social; redução do déficit de habitações para as populações mais pobres; política de emprego, valorizando o desenvolvimento individual e a participação social, sem o caráter assistencialista ou paternalista; política de remuneração do trabalho que reflita os ganhos de produtividade e acompanhe melhor a desvalorização dos salários (GREMAUD; PIRES, 1999, p. 99).

A menor importância que a literatura especializada confere a esse plano reside em ele ter se constituído basicamente numa carta de intenções, sem nunca ter sido implantado. De acordo com Lopes (1990), a elaboração do III PND atendia mais a uma exigência legal, “sob a égide de um ministério cujo comandante não via qualquer utilidade prática no processo de planejamento e, sendo assim, [...] viu-se logo relegado ao esquecimento” (MATOS, 2002, p.

70). Ainda, “o III PND restringiu-se, fundamentalmente, a metas qualitativas” (GREMAUD; PIRES, 1999, p. 99), isso porque não se atribuiu ao plano nenhuma meta de ordem quantitativa.

Em função da deterioração fiscal das contas do governo, e do próprio contexto recessivo em que se encontrava o país, conforme será exposto mais adiante, o III PND foi encerrado ainda no segundo semestre de 1980. Segundo Bresser Pereira (1998¹³ apud MATOS, 2002, p. 70), “o III PND refletiu não apenas a crise econômica como também a própria crise do governo, incapaz de formular um plano de ação coerente”.

2.2.3 O retorno gradual da ortodoxia - 1º semestre de 1980

Em virtude das incertezas e desconfianças geradas, principalmente na maior parte do empresariado, a partir do insucesso no controle inflacionário e no estancamento da evolução da dívida externa, iniciou-se paulatinamente uma reordenação da política econômica empreendida pelo governo. Para Macarini (2008b, p. 13), “a inconsistência da política econômica era a própria expressão da crise”.

As primeiras medidas implementadas em abril de 1980, visando agora também ajustar os desequilíbrios ocasionados pelas ações da SEPLAN no semestre anterior, são, segundo Coutinho e Belluzo (1982, p. 175-176):

- a) “empréstimo compulsório de 10% sobre os rendimentos não tributáveis” dos declarantes de imposto de renda;
- b) elevação das alíquotas do IOF;
- c) alterações nas alíquotas e nas “formas de incidências” do imposto de renda.

Em conformidade com o ponto de vista desses dois autores, tais medidas de ordem tributária reforçaram o caráter inercial da inflação, sustentando-a em elevado patamar no decorrer do período. Vindo a somar ao quadro de revés instaurado nos indicadores macroeconômicos, a direção da política econômica passa a depender do financiamento externo, devido ao agravamento do panorama do mercado de crédito internacional desde fevereiro.

Em função disso, houve uma queda na situação do país diante do mercado financeiro internacional, basicamente bancos pertencentes ao setor privado. Com isso, os juros

¹³ BRESSER-PEREIRA, L. C. **Economia brasileira**: uma introdução crítica. 3.ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

internacionais seguiram em franca expansão, cuja escalada levou ao impressionante patamar de 20% no começo do mês de abril de 1980 (COUTINHO; BELLUZO, 1982). Obviamente, acrescentando aos pesados preços cobrados pelos barris de petróleo no mercado internacional, completou-se o cenário recessivo imposto ao balanço de pagamentos brasileiro. Isto posto, mediante a instabilidade na inflação e nas contas externas do país, os banqueiros privados estrangeiros passaram a avaliar maior risco às operações de crédito destinadas ao Brasil, embutindo esse critério na definição da taxa de juros dessas operações.

Por volta de junho, as contas externas apresentaram sensível melhora, com a elevação das taxas de juros internas pelo Banco Central e a tomada de um empréstimo externo pela Eletrobrás junto a um conjunto de bancos privados internacionais. Contudo, as expectativas de uma nova maxidesvalorização cambial permaneciam fortes. No mesmo mês, diante do aumento de vozes contrárias às políticas empreendidas pelo governo, este se obrigou a praticar novos cortes nos investimentos estatais e em outros gastos do setor público, em quase todas as suas naturezas, inclusive de despesas com contratação de pessoal. No entanto, essas ações impactaram mais no ritmo de crescimento econômico do que na contenção da inflação.

2.2.4 Políticas contracionistas com o aval do FMI: 2º semestre de 1980-1983

Dado o malogro da política econômica praticada em 1979-80, já no final do segundo ano de governo completou-se a reconversão a sua antiga orientação ortodoxa, ao encontro do que apregoava o antecessor de Delfim na SEPLAN. Como se não bastassem os problemas internos, as taxas de juros internacionais dispararam ao final de 1980. Enquanto a *Libor* se encontrava em 14,4% a.a. e a *Prime Rate* estava em 15,3% a. a. em dezembro de 1979, no segundo semestre de 1980 subiram, respectivamente, para os patamares de 16,4% e 21,5%. Esse recrudescimento nas taxas de juros internacionais agravava ainda mais o déficit nas contas externas do país.

Adicionalmente, de acordo com Macarini (2008b, p. 20-21), “a política econômica reconhecia agora a necessidade de participação ativa do setor privado na busca de financiamento externo”. Isso não só devido à subida nas taxas de juros externas, mas também à queda do nível de reservas internacionais.

Por esse motivo, houve um retorno à ortodoxia, tal como a ensaiada no início da gestão Figueiredo, com Simonsen ainda na condução da política econômica. Traçando um comparativo entre os dois períodos:

Se no início de 1979, Simonsen acenava com a estratégia recessiva, disfarçada de política de desaquecimento, no final de 1980 é lançada uma política econômica recessiva sem quaisquer disfarces: a política de ajuste externo, traço distintivo do governo Figueiredo de 1981 a 1984 - porém, ainda assim, submetida a uma marcha acidentada e de resultados contraditórios (MACARINI, 2008b, p. 21-22).

Com isso, dá-se início a um período que pode ser chamado de “fim das ilusões” (MACARINI, 2008b, p. 22). Por conseguinte, foram tomadas as seguintes medidas pelo governo ao final de 1980:

- a) acentuou-se a contração da oferta monetária;
- b) praticaram-se novos cortes nos investimentos das estatais;
- c) retiraram-se os controles das taxas de juros e de preços;
- d) abandonou-se a prefixação das correções monetária e cambial;
- e) elevaram-se impostos sobre importações.

Segundo Bresser Pereira (1984, p. 243), “a política ortodoxa do FMI só não é inteiramente seguida por que nem a lei salarial de 1979, nem os subsídios às exportações e à agricultura foram eliminados. Faltavam condições políticas para o governo tomar medidas dessa natureza”. Os subsídios e incentivos fiscais, realmente, cresceram demasiadamente no período 1978-1980 (Tabela 1). Apesar do peso dos incentivos fiscais terem caído em 1980, tanto sobre o PIB como sobre a receita tributária do Governo Federal, a concessão de um maior volume de subsídios implicou o aumento da participação somada dos subsídios e incentivos sobre os dois indicadores. Enquanto o total de subsídios e incentivos fiscais representavam 61,7% da receita tributária e 5,5% do PIB em 1978, após dois anos essa participação se elevou para 99,3% e 7,6%, respectivamente.

Tabela 1 - Subsídios e incentivos fiscais federais (em %) - 1973-1980

Subsídios e Incentivos	Anos							
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Incentivos/PIB	2,7	3,5	3,5	3,0	3,4	3,5	3,0	1,7
Incentivos/Rec. Trib.	28,1	35,8	39,7	31,2	37,5	39,8	39,5	21,5
Subsídios/PIB	0,4	1,3	1,7	2,4	2,5	1,9	3,2	6,0
Subsídios/Rec. Trib.	3,8	13,1	19,8	24,8	27,4	21,9	40,9	77,8
Subsídios Incentivos/PIB	+ 3,0	4,7	5,2	5,4	5,9	5,5	6,2	7,6
Subsídios Incentivos/Rec. Trib.	+ 32,0	48,9	59,5	56,0	65,0	61,7	80,3	99,3

Fonte: Langoni, 1981¹⁴ (apud CRUZ, 1995, p. 128).

Adicionalmente, as reservas internacionais brutas caíram de US\$ 11,9 bilhões ao final de 1978 para US\$ 6,9 bilhões em fins de 1980, constituídas basicamente de “liquidez nula ou qualidade duvidosa - deduzindo-se os compromissos de curto prazo, os níveis das reservas foram nulos ou mesmo negativos” (BONELLI, 1995, p. 134). No biênio 1979-80, a balança comercial registrara um déficit expressivo de US\$ 5,6 bilhões, ante o equilíbrio apresentado em 1977. Não obstante as exportações tenham se elevado em 59% nos anos de 1978-80, as importações triplicaram em igual período. Por outro lado, as taxas de crescimento do PIB, por conta da política econômica expansionista implantada pelo governo, elevaram-se 6,8% em 1979 e 9,2% em 1980, com taxas de formação bruta de capital fixo na ordem de 23% (BONELLI, 1995).

Como consequências diretas das medidas tomadas no final de 1980 (MACARINI, 2008b), pode-se apontar:

- a) o descontrole das taxas de juros implicou a sua elevação;
- b) a retirada da prefixação das correções monetária e cambial implicou uma pequena desvalorização real do câmbio em 1981;
- c) ao liberar os preços, sentiu-se sua elevação mais intensamente nos setores mais concentrados (oligopólios);

¹⁴ LANGONI, Carlos. **Bases institucionais da economia brasileira**. Rio de Janeiro, Palestra na Escola Superior de Guerra, em 4 de agosto de 1981.

- d) a retração nas inversões das estatais provocou uma queda de 12% na relação investimentos sobre o PIB entre 1979 e 1981;
- e) o aumento da alíquota do IOF recrudescer o controle sobre as importações;
- f) a retração na oferta de crédito interno.

Consequentemente, em função das medidas de política econômica anteriormente mencionadas e do contexto externo do período, provocou-se uma forte recessão em 1981, com queda de 3,1% do PIB e redução drástica na produção industrial, em que os bens de consumo duráveis e os bens de capital registraram os piores índices, respectivamente, de -26,3% e -19% (CARNEIRO; MODIANO, 1990). Ainda que esse conjunto de medidas auxiliasse a melhorar os saldos nas contas públicas e externas (agravadas com a elevação das taxas de juros internacionais naquele ano, conforme supramencionado), a inflação se mostrou insensível às ações governamentais, mantendo-se praticamente em igual patamar ao ano anterior. Ou seja, um dos males que afligiam a economia doméstica estava em vias de contenção; o outro permanecia impassível. Com isso:

A possibilidade sempre reconhecida e temida pela política econômica da ditadura - e que se imaginava poder afastar com o recurso às políticas de endividamento externo, de promoção das exportações, de ajustamento estrutural com o II PND, por fim com a heterodoxia delfiniana de 1979-80 (esta, de uma certa forma combinando todos os ingredientes anteriores, dado que projetos de investimento em andamento não poderiam ser interrompidos enquanto aqueles da área energética e os voltados à exportação seriam intensificados) - aflorou com força incontida no final de 1980. A recessão que apenas um ano antes se imaginou ser possível evitar - nunca se saberá como teria sido o desempenho da economia em caso de aplicação da estratégia de “desaquecimento” de Simonsen - apresenta-se como realidade inexorável nesse momento (MACARINI, 2008b, p. 27-28).

É interessante mencionar uma enquete realizada pela Gazeta Mercantil em abril de 1980, junto a mais de 1,3 mil empresários, questionando “*quais prioridades devem se tornar ingrediente duradouro da política econômica brasileira*” e “*quais itens do programa econômico de curto prazo têm mais possibilidades de apresentar melhores resultados em 1980*”. Em ambas as perguntas, o item mais citado foi o controle dos juros, com 29,13% e 29,80%, respectivamente (MACARINI, 2008b). Isso denota o descasamento entre as prioridades definidas em termos de política econômica pelo governo e as preferenciais pelo setor privado.

Entre os meses de outubro de 1980 e de 1982, o governo implementou medidas de caráter ortodoxo, ainda que sem a tutoria do FMI. Em abril de 1981, o governo reduziu a alíquota do IPI para exportações industriais. Já ao final daquele ano, o mesmo setor foi

beneficiado com uma redução de em torno de 70% nas tarifas de energia elétrica, prevista por um período de três anos. Essas medidas, de certo modo, compensavam parte da queda de 11,2% nos preços externos dos bens exportados pelo país (GOLDENSTEIN, 1983).

Para a agricultura, o governo implantou uma política de preços mínimos em janeiro de 1981, elevando 160% os preços do setor, cerca de 50% acima da inflação de 1980. No mesmo mês daquele ano, permitiu-se que se expandisse a oferta de crédito agrícola, ainda que ultrapassasse o limite estipulado pelo governo. Já em julho, quinze dos produtos agrícolas da safra de 1981/1982 foram indexados pelo INPC. Também se promoveu uma nova ampliação do crédito rural via Banco do Brasil no início do quarto trimestre. E, ao final do ano, ainda se reduziram as taxas de juros de empréstimos concedidos ao setor.

Com relação à dívida pública, houve o lançamento de um volume expressivo de emissões líquidas de ORTN e LTN. Com isso, ainda que o índice da dívida pública sobre o PIB caísse de 1978 para 1980, de, respectivamente, 9,5% para 7,3%, a partir de 1981 essa relação cresce para 12,3%. Ainda, no final daquele ano, o Banco Central elevou os prazos do CDC (MACARINI, 2008b).

Quanto às contas externas, o balanço de pagamentos apresentou considerável evolução em 1981, quando o saldo da balança comercial reverteu um déficit de US\$ 2,8 bilhões em 1980 para um superávit de US\$ 1,2 bilhão no ano seguinte. Entretanto, as transações correntes mantiveram deficitárias, muito em virtude do recrudescimento dos juros externos. Por outro lado, a conta de capital registrou sensível melhora, com a entrada de empréstimos e financiamentos na ordem de US\$ 15,6 bilhões, adicionada ao ingresso de investimentos diretos de US\$ 1,6 bilhão, elevando a constituição de reservas internacionais. Todavia, a dívida externa cresceu de US\$ 53,8 bilhões em 1980 para US\$ 61,4 bilhões (BONELLI, 1995).

Em 1982, em compasso com a linha de política estabelecida pelo governo ao final do ano anterior, praticou-se uma suavização do aperto creditício, a qual se credita em parte ao país ensaiar uma tímida e ligeira recuperação, quando o PIB crescera apenas 1,1%. Questiona-se qual o intuito das autoridades com essa mudança na condução da política econômica. Segundo Macarini (2008b), o orçamento monetário de 1982 traduzia o que o governo intencionava:

[...] em 1982 não se busca aperto monetário adicional, mas simplesmente a consolidação dos resultados já alcançados. É de se antecipar que, como consequência da aplicação desta estratégia, haja ao longo do período, gradual melhoria de liquidez real, o que, sem dúvida, criaria condições favoráveis para a

retomada da atividade e recuperação do nível de emprego (BOLETIM DE CONJUNTURA INDUSTRIAL, 1982¹⁵ apud MACARINI, 2008b, p. 34).

A inflação, após uma diminuição do período de dezembro de 1981 a maio de 1982 (queda do IGP de 95,2% para 91,2%), crescera nos dois meses seguintes para 99,2% em julho. Em função disso, “a política econômica abandonou quaisquer veleidades de flexibilização. Em agosto de 1982, tem início um novo ciclo de aperto da política econômica” (MACARINI, 2008b, p. 36). O governo ainda promoveu mudanças de ordem de financiamento e concessão de crédito, impondo limites a pessoas físicas. Também praticou uma correção monetária acima da própria inflação, com vistas a controlar as expectativas dos agentes. Com o agravamento da crise internacional, em pleno “*setembro negro*”, elevou as taxas dos depósitos compulsórios sobre depósitos à vista, de 28% a 35% (conforme o porte dos bancos) para 36% a 45%, além de recolher 5% sobre depósitos a prazo.

Com relação às contas públicas em 1982, verifica-se uma desaceleração na dívida pública, que o autor atribui à correção monetária e juros do estoque monetário. Já as contas externas receberam acentuado desestímulo, face à conjuntura adversa de uma recessão em nível mundial e com a moratória mexicana no meio do ano, desencadeando uma retração no volume de comércio exterior entre os países. Como reflexo dessa conjuntura, verificou-se uma retração no fluxo de capitais externos no país, despencando de uma média de US\$ 1,45 bilhão ao mês entre janeiro e setembro para parcos US\$ 392 milhões no último trimestre daquele ano.

Em 1982, as contas externas registraram um déficit em conta corrente de US\$ 16,3 bilhões, ante US\$ 11,7 bilhões no ano anterior, retraindo as reservas cambiais para somente US\$ 4 bilhões. Por conta disso, “os bancos credores privados, preocupados com seu grau de *exposure* no Brasil, rapidamente diminuíram os fluxos de novos empréstimos” (BONELLI, 1995, p. 140), caindo de US\$ 15,6 bilhões em 1981 para US\$ 6,7 bilhões em 1983.

Ademais, verifica-se um recrudescimento do peso do setor público na dívida externa, em virtude tanto da crise cambial quanto das políticas adotadas para saldar o endividamento junto a bancos cartelizados e mesmo com o próprio FMI, configurando uma “socialização do ônus da crise” (CRUZ, 1995, p. 132). Essa estatização da dívida externa também se justifica porque: “a explosão dos juros internacionais, a instabilidade cambial do país, o movimento errático da política econômica e a recessão que se iniciou em fins de 1980 explicam o desinteresse das empresas privadas pela contratação de créditos externos” (CRUZ, 1995, p.

¹⁵ **Boletim de Conjuntura Industrial** (v. 3, n. 1, dez. 1982, p. IV-1-IV-3).

130). Com isso, o governo praticamente se isolou na tentativa de manter o ritmo de crescimento da economia do país.

Diante de conjuntura tão depressiva, nesse mesmo ano iniciaram-se as negociações do governo junto ao FMI, quando aquele apresentou a primeira de uma série de cartas de intenções (sete no total) a este que foram enviadas nos dois anos posteriores. Como ressalta Macarini (2008b, p. 35), “a política econômica ortodoxa será aprofundada; contudo, novos ingredientes marcam a etapa que tem início no final de 1982”. O governo ainda renegociou empréstimos junto a diversas instituições financeiras, em virtude do fechamento negativo do balanço de pagamentos em 1982, porém de curtíssimo prazo, com volumosos pagamentos a contar de março de 1983 (na ordem de US\$ 1,1 bilhão).

O governo negociou com o FMI para um período de três anos (1983-1985), segundo Galvêas (1983, apêndice), com o intuito de incrementar a poupança interna do setor público, alinhar os preços entre os setores da economia, além da abolição de subsídios e “redução da intervenção direta e indireta do Governo na economia”. Ou seja, um conjunto de medidas ao encontro do receituário da ortodoxia econômica, com toque explícito de liberalismo. Basicamente, uma intervenção que provocou um arrefecimento brutal da autonomia do governo na condução de sua política econômica.

As principais metas do acordo com o FMI foram:

- a) reduzir o déficit em transações correntes de 4,5% do PIB em 1982 para 2,2% no ano seguinte;
- b) diminuir a inflação de 99% em 1982 para 70% em 1983, até alcançar o patamar de 20% ao final do acordo;
- c) retração das necessidades de financiamento do setor público de 13,8% do PIB em 1982 para 7,9% em 1983, com tendência de queda para os dois anos consecutivos.

O ajuste nas contas públicas passava por uma poupança do Governo Federal de 3,3% do PIB, alavancada através de uma majoração da receita tributária de 1,9% do PIB (por intermédio de medidas no imposto de renda e elevação nas alíquotas de outros impostos) e o restante (1,4% do PIB) com um corte nas despesas de custeio, investimento e transferências para estatais. A partir de 1983, não foi dado início a nenhuma inversão estatal - com exceção do projeto de exploração mineral Carajás (pertencente ao II PND) -, inclusive com a paralisação da construção da Usina de Itaipu, também do mesmo plano de desenvolvimento, bem como de outros projetos (MACARINI, 2008b). Em adição:

Os projetos de infraestrutura não eram concluídos nos prazos e não traziam qualquer benefício. A conclusão retardada dos grandes projetos industriais e de obras de infraestrutura, sob responsabilidade do governo federal, coincidia com três anos de recessão e com intensa discussão da revisão política (LEITE, 1999, p. 95).

Como parte integrante do acordo com a instituição, o governo intensificou a liberalização de preços iniciada ao final de 1980. Com relação aos subsídios agrícolas, o CMN praticou em dezembro de 1982 um programa de aumento gradativo das taxas de juros do crédito ao setor. Ademais, em igual período, as autoridades governamentais aceleraram minidesvalorizações cambiais, implicando uma pequena depreciação cambial real. Pode-se dizer, igualmente, que a política econômica imprimida desde agosto de 1982 acarretou num aumento do volume de aplicações financeiras em títulos com correção monetária (como a ORTN) e, posteriormente, em ativos atrelados ao câmbio, dificultando a rolagem da dívida pública.

Em 1983, as circunstâncias de arrefecimento no ritmo de crescimento econômico mundial, ainda que sem impedir o país de obter expressivos superávits comerciais (na ordem de US\$ 6 bilhões naquele ano), causaram um clima de considerável incerteza, provocando, por seu turno, seguidas reformulações no programa de política econômica a ser apresentado ao instituto. Os bons resultados nas contas externas, cumprindo quase todas as metas acertadas, podem ser creditados a uma gama variada de fatores combinados, tais como a recessão nacional (diminuição de 2,8% no PIB), que dirimiu as importações nacionais, a queda no salário real, a depreciação do câmbio (maxidesvalorização cambial de 30% em fevereiro de 1983, sucedida de minidesvalorizações nos meses seguintes) e as reduções nos preços internacionais do petróleo e na taxa de juros do país, aliados à recuperação da economia dos EUA, incentivando as exportações internacionais (CARNEIRO; MODIANO, 1990).

No entanto, a inflação mais do que dobrou, passando de 99,7% para 211% em 1983, segundo o IGP-DI, devido aos choques dos preços agrícolas e da maxidesvalorização cambial promovida naquele ano. De acordo com os autores antes referidos, enquanto o *start* do crescimento da inflação podia ser creditado ao ajuste cambial, a aceleração inflacionária foi profundamente acentuada com o choque agrícola. Nesse compasso, o governo intentou praticar uma política de controle inflacionário mediante queda das tarifas e preços de bens e serviços do setor público, o que também corroborava para elevar a relação câmbio/custos para o setor exportador (CRUZ, 1995).

Já a relação dívida pública sobre o PIB passou de 15,9% em 1982 para 25,9% em 1983. Esse recrudescimento do endividamento do setor público se explica pela indexação da dívida, a participação expressiva de títulos indexados ao câmbio, bem como a própria maxidesvalorização

cambial de fevereiro de 1983. Desse modo, as medidas promovidas com o intuito de ajustar as contas externas acabavam por agravar o déficit nos resultados fiscais. Por isso, conclui Macarini (2008b, p. 33): “Ironicamente, o discurso heterodoxo de Delfim em 1979 poderia ser acionado para criticar a política econômica delfiniana pós-1980”. Em adição, o mesmo autor aponta que “muito provavelmente essa delicada conjuntura observada ao longo de 1983 - de incerteza exacerbada induzindo um movimento descoordenado das expectativas - deveu-se em boa medida ao fracasso fulminante do Acordo com o FMI” (MACARINI, 2008b, p. 44).

Isso aconteceu porque, desde a assinatura da terceira carta de intenções em setembro de 1983, as metas não foram atingidas, conduzindo mais negociações entre o governo e o FMI, resultando em mais três cartas em um ano. Porém, a instituição seguia firme em suas imposições, forçando as autoridades da política econômica a adotarem medidas cada vez mais restritivas, o que implicava uma “prática de reiterado irrealismo na projeção de inflação” (MACARINI, 2008b, p. 46). Esse irrealismo se percebia também nas ações voltadas à política monetária, tal qual o orçamento monetário de 50% da base monetária para 1984. Na avaliação de Bonelli (1995, p. 140):

As negociações desse período foram marcadas por diversos equívocos: primeiro, pela expectativa de que os mercados internacionais de crédito voltariam à normalidade brevemente, e os recursos externos retornariam ao Brasil assim que um acordo com o FMI fosse assinado - algo que sabemos hoje, só ocorreria em meados dos anos 90; segundo, pela pressa em finalizar os termos do acordo, na crença de que este seria um instrumento pró-forma, meramente; terceiro, pela grande subestimativa de recursos que o Brasil iria necessitar em 1983; quarto, pela superestimativa do montante de liquidez brasileira em ativos de curto prazo, tais como empréstimos a outros países em desenvolvimento e socialistas altamente endividados.

Devido às pressões trabalhistas, e com o apoio do congresso (inclusive do PDS), o governo acabou por reajustar os salários a partir de janeiro de 1983 acima da inflação, embora em julho tenha expurgado uma série de itens do INPC e, em seguida, concedido apenas 80% desse índice a todas as faixas salariais. Após, concedeu por meio de outro decreto reajuste salarial de 100% do INPC para até três salários mínimos, e percentuais inferiores para as demais faixas. Isso ocasionou uma queda do salário real naquele ano e no seguinte.

Por conta do conjunto de todos os fatores supramencionados, o PIB encerrou o ano com queda de 2,9%, tornando-se o terceiro com recessão. Não poderia de outro modo ter repercutido em demissões em massa e falências de empresas nas principais metrópoles do país. Credita-se, basicamente, esse resultado à prática do governo em seguir a cartilha do FMI. Pode-se resumir a situação que enfrentava o país com a descrição de Bonelli (1995, p. 133), quando este afirma que

“a gravidade do quadro exigia uma visão estratégica para os anos 80 e uma política econômica coerente e capaz de executá-la - o que infelizmente não aconteceu [...]”.

Tabela 2 - Taxa média anual de crescimento da produção real da economia brasileira por principais setores, 1968-1983

Período	PIB	Agricultura	Indústria	Comércio	Em %
					Transporte e Comunicações
1968-74	10,9	5,1	12,9	11,4	12,7
1975-78	6,4	4,3	7,3	4,9	8,7
1979-80	7,3	5,7	7,3	7,3	10,7
1981-83	-2,0	2,1	-5,1	-3,2	1,6

Fonte: Bonelli (1995)

Comparativamente a outros períodos, o triênio 1981-1983 registrou o pior desempenho do PIB brasileiro desde o pós-guerra, haja vista as duas taxas de crescimento negativo em 1981 e 1983. Com esses resultados, o acumulado do período atingiu média anual de -2,0%, ante 7,3% nos dois primeiros anos do governo Figueiredo (Tabela 2). Entre os setores, a indústria foi o que apresentou recuo mais expressivo, na ordem de -5,1%, enquanto que em 1979-80 cresceu em média 7,3% ao ano. Ainda que a produção tenha se elevado nos dois primeiros anos do governo a taxas médias acima do período 1975-78, a partir de 1981-1983, como diz Bonelli (1995, p. 127), “a frustração de expectativas que se seguiu a estes resultados não encontra paralelo na história da industrialização brasileira até os nossos dias”.

Tabela 3 - Taxa média real de crescimento da indústria de transformação em períodos selecionados por categorias de uso, 1968-83

Categoria	1968-74	1975-78	1979-80	1981-83	Em %
					Total 1968-83
Todos os setores	12,9	6,7	7,0	-5,5	7,0
Bens intermediários	13,3	8,3	8,3	-4,5	7,8
Bens de capital	18,3	6,0	5,8	-16,7	6,3
Bens de consumo durável	22,5	6,0	9,2	-8,9	10,2
Bens de consumo não durável	8,8	5,1	4,8	-1,9	5,3

Fonte: Bonelli e Malan (1987)¹⁶ apud BONELLI, 1995, p. 128)

¹⁶ BONELLI, R; MALAN, P. S. Industrialization, economic growth and balance of payments: Brazil, 1970-1984. In: WIRTH, J. D.; NUNES, E. de O. N.; BOGENSCHILD, T. E. (Eds.). **State and society in Brazil: continuity and change**. Boulder, CO: Westview, 1987. p. 13-47.

Observando o desempenho da produção manufatureira brasileira no período 1968-83, as categorias de uso que geram maior valor agregado tiveram o pior desempenho entre os anos 1981-83. Enquanto a produção de bens de consumo durável recuou 8,9% (anulando o desempenho de 1979-80), os bens de capital sofreram uma queda vertiginosa de 16,7% em média por ano em igual período. A performance negativa dessa última categoria de bens denota a falta de confiança dos empresários na economia brasileira, bem como a incapacidade de financiamento do crescimento pelos setores privado e público.

2.2.5 O último “suspiro” do governo Figueiredo: o crescimento de 1984

A despeito da manutenção da orientação da política econômica em 1984, para Carneiro e Modiano (1990) o reaquecimento da economia norte-americana foi essencial para amainar o estrangulamento externo e aprimorar o desempenho econômico nacional naquele ano. As exportações industriais responderam aos incentivos suscitados pela recuperação da economia internacional, conduzida pelos EUA, puxando outros segmentos da indústria e o resto da economia. As importações, por sua vez, puderam ser reduzidas com o aumento da produção de petróleo (devido à entrada em operação dos projetos do II PND nessa área) e a diminuição nos preços desse artigo no mercado internacional. Com isso, concretizou-se o Processo de Substituição de Importações (PSI).

Destarte, o PIB cresceu 5,7% em 1984, interrompendo a tendência de queda no PIB per capita. Conforme Macarini (2008b, p. 49), “para Delfim Netto era o atestado da lição de casa bem feita”. Esse resultado também foi favorecido com a elevação na produção agrícola. Contudo, não surtiu efeito sobre a inflação, tendo em vista os reajustes promovidos nos preços agrícolas. Segundo Carneiro e Modiano (1990), a insensibilidade da taxa de inflação a um choque positivo da oferta agrícola demonstrava mais uma vez o grau de indexação da economia, uma vez que os preços agrícolas estavam fortemente atrelados à taxa de câmbio. Adicionalmente, o crescimento do PIB em 1984 (e no ano seguinte) não foi suficiente para recuperar a taxa de produtividade da indústria, que se “[...] crescera continuada e regularmente até 1980, ficou praticamente estacionária, com média de 0,34% anuais em 1981-85 [...]” (LEITE, 1999, p. 89). Ainda, o nível do PIB em 1984 se encontrava abaixo de 1980 em 2,3%, já o PIB per capita ficou 10,7% inferior (BONELLI, 1995).

Por outro lado, mesmo com o acentuado crescimento da economia, as contas públicas apresentaram um pior desempenho em 1984 (Tabela 4). A arrecadação de impostos indiretos

caíra de 12,6% do PIB em 1983 para 10,2% em 1984, ao mesmo tempo em que ocorria um recrudescimento da participação de juros das dívidas interna e externa naquele ano (elevando-se para 3,7%, ante 3,1% no ano anterior), sendo compensada com a queda de transferências atreladas a previdência e subsídios (diminuição de 10,9% para 9,2% em igual período). Essa ascensão dos juros da dívida foi crescente desde 1980.

Já a diminuição da arrecadação com impostos sobre a produção é explicada pela política de concessão de incentivos à exportação, atingindo 60% do montante das exportações industriais no período 1980-85 (CRUZ, 1995). Além disso, o recuo da carga tributária líquida de 10,8% para 8,5% entre 1983 e 1984 requereu uma compensação por parte do governo em relação ao seu consumo (recuo para 8,1%, contra 9,5% um ano antes). Mesmo assim, a poupança do governo, que chegou a 3,1% em 1981, caiu para meros 0,3% em 1984.

Tabela 4 - Poupança do Governo em Conta Corrente (1980-1985) - em % do PIB

Itens	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Carga Tributária Bruta	24,7	24,5	25,0	24,7	21,4	22,0
Impostos Diretos	11,2	11,7	12,6	12,1	11,2	11,7
Impostos Indiretos	13,5	12,9	12,5	12,6	10,2	10,3
Transferências	12,6	12,2	13,2	13,9	12,9	12,4
Juros da Dívida Interna	0,8	1,1	1,2	1,5	2,0	2,3
Juros da Dívida Externa	0,4	0,3	1,1	1,6	1,7	1,5
Assist. e Prev.	7,8	8,2	8,5	8,3	7,6	7,1
Subsídios	3,7	2,7	2,5	2,6	1,6	1,5
Carga Tributária Líquida	12,1	12,3	11,8	10,8	8,5	9,7
Consumo do Governo	9,2	9,3	9,9	9,5	8,1	9,7
Pessoal	6,3	6,4	7,0	6,5	5,5	6,8
Bens e Serviços	2,9	2,8	2,9	3,0	2,6	2,9
Poupança	2,9	3,1	1,9	1,3	0,3	0,0

Fonte: CRUZ (1995, p. 134)

A taxa de investimentos caiu significativamente, de 22,9% do PIB em 1980 para 16,9% em 1984. Isso ocorreu devido à queda nas importações de bens de capital no período, em torno de 62% entre 1980 e 1984 (BONELLI, 1995). Os investimentos das empresas estatais também sofreram um recuo no período 1983-1985, atingindo 60% do nível registrado em 1980 (CRUZ, 1995). Para esse autor, “isso significa que a remessa de recursos reais ao exterior teve com uma de suas contrapartidas principais a paralisia relativa das inversões em

infraestrutura e insumos básicos, área de atuação, por excelência, das estatais” (CRUZ, 1995, p. 137).

A despeito do relativo sucesso no último ano do governo Figueiredo (e do próprio regime civil-militar), “a conjuntura de 1984, porém, foi dominada pela política, com os desdobramentos que levaram ao fim da ditadura civil-militar e a abertura de uma nova etapa, de transição para a democracia” (MACARINI, 2008b, p. 49). Conseqüentemente, é perfeitamente cabível que se verifique a relação entre a política econômica e a abertura política no governo Figueiredo, o que será realizado no próximo capítulo por meio do estudo de teorias e modelos que correlacionam esses dois fatores.

3 REFERENCIAL TEÓRICO: LEGITIMIDADE E CICLO POLÍTICO

Precedendo a análise da política econômica no governo Figueiredo, convém apresentar as teorias e modelos que servirão a tal propósito. Em primeiro lugar, vale revisitar o conceito de legitimidade no âmbito político, termo associado à obra de vários estudiosos, dentre eles Max Weber. A seguir, serão apresentadas teorias referentes a eleições e regimes políticos. E, por fim, serão retratados os diversos modelos de ciclo político, mencionando os principais autores que consolidaram essa teoria, bem como as aplicações mais pertinentes sobre o tema.

3.1 O CONCEITO DE LEGITIMIDADE EM WEBER

Comumente, associa-se ao termo legitimidade a noção de justiça ou racionalidade, que Levi (1998) entende como seu significado genérico. No seu sentido mais específico, denota-se como um “atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos” (LEVI, 1998, p. 675). Essa busca de consenso por parte da população se trata de uma condição *sine qua non* para que o Estado se legitime no uso do poder, fazendo com que a subordinação daquela se transforme em aderência aos interesses e metas definidas por este último.

De acordo com Jean-Jacques Rousseau, a legitimidade, ou seja, o valimento de um poder desempenhado atrelado à sujeição admitida de uma comunidade política, está paramentada em um acordo social tácito entre parcelas diversas da sociedade, regulado pelo sentido do “interesse comum” (ROUSSEAU, 2001) e em que incidiria a soberania. O objetivo final seria a realização da “vontade geral”, anunciada na produção legislativa de forma livre e igualitária (MERQUIOR, 1980). Nesse acordo, todos os indivíduos da sociedade devem obediência apenas a si próprios e gozam de liberdade, assegurada pela inteireza desse interesse comum o qual garantiria o bem-estar social de cada elemento.

Com isso, Rousseau não apregoa necessariamente a ausência de um governo. Para ele, o governo é preciso para cuidar de casos particulares os quais não se aplicam nas leis gerais voltadas à vontade geral, mas que ao mesmo tempo são primordiais para a sustentação da comunidade. A tendência é de que cresçam em número e dimensão essas particularidades à medida que a comunidade seja maior.

Todavia, Rousseau aponta para outro aspecto da legitimidade. Uma vez que o governo não resulta do pacto social tal como as leis, o mesmo não possui soberania tampouco fonte de

legitimidade. A legitimidade está intimamente ligada à prática da vontade geral. Na condição de uma particularidade necessária, o governo pode e precisa ser legítimo. Contudo, é incapaz de gerar uma legitimidade genuína. Neste particular, deduz-se que, à medida que o governo é mais fraco (ou ineficiente), mais perto da vontade geral estará uma determinada comunidade política, logo, estará também mais perto do poder legítimo (MERQUIOR, 1980).

Em sua conceituação de legitimidade, em *Economia e Sociedade*, Weber (2000) inclui o termo “dominação”, que para ele significa “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas” (WEBER, 2000, p. 139). Essa probabilidade estaria associada à vontade de pessoas aceitarem a obediência. Para que essa dominação se sustente, requer um quadro administrativo que atue na “execução de disposições gerais e ordens concretas” (WEBER, 2000, p. 139). Porém, mesmo que esse quadro apresente tal disposição, por razões diversas (obediência ao senhor, costume, interesses pessoais ou motivos ideais), todas as formas de dominação “procuram despertar e cultivar a crença em sua legitimidade” (WEBER, 2000, p. 139). Para o autor, será o tipo de pretensão de legitimidade que definirá a espécie de obediência e o exercício de dominação que terá a classe dirigente¹⁷.

Em suma, Weber entende como legitimidade a crença social em um regime político, que se alimenta do respeito e da obediência consentida, mais por adesão do que por coação.

Weber (2000) indica três categorias “puras” de dominação legítima:

- a) **caráter racional**: também compreendida como “dominação legal”, está sustentada na legitimidade dos regramentos de estatutos e dos direitos de comando por aqueles nomeados para fazer uso dessa dominação;
- b) **caráter tradicional**: relacionada à “dominação tradicional”, sustenta-se “na crença cotidiana na santidade das tradições” (WEBER, 2000, p. 141) e na legitimidade por aqueles que obtêm essa autoridade;
- c) **caráter carismático**: atrelada à “veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa” (WEBER, 2000, p. 141), constituindo uma “dominação carismática”.

¹⁷ Isso não quer dizer que somente a crença na legitimidade seja suficiente para garantir a obediência de um grupo de pessoas.

Dependendo da forma de dominação, muda a ordem para qual se dirige a obediência de um determinado grupo de pessoas. Assim, na dominação legal, a obediência se refere à ordem impessoal; na tradicional, ao próprio senhor; e, na carismática, ao líder¹⁸.

O processo de legitimação não se restringe à concentração no Estado em sua unidade, mas em diversas variáveis: a comunidade política, o regime de governo, o próprio governo, bem como o Estado hegemônico. A comunidade política é a parte da sociedade que reúne os indivíduos conforme a sua participação na política; portanto, quanto mais fiel o Estado à comunidade política, mais legítimo no poder. Já o regime é as instituições que atuam na regulação da competição pelo poder e seu exercício, além dos valores que fazem parte das mesmas. Uma vez legitimado, aceitos os governantes e sua política, o regime prescinde das “pessoas e das decisões políticas específicas”. Ou seja, legitimar o regime significa também aceitar o seu governo, mesmo que não o aprove ou esteja ao lado da oposição. Segundo Levi (1998), isso se justifica porque as partes que aceitam o regime apresentam um “interesse concreto” no apoio às instituições responsáveis pela regulação da conquista do poder.

Esse ponto é fundamental, uma vez que é comum a personalização do poder, confundindo o papel do governante com as qualidades pessoais. Por esse motivo, para Weber é crucial a distinção do poder legal e tradicional do poder pessoal ou carismático. A legitimidade atrelada ao poder legal se assenta em acreditar na legalidade das regras do regime, bem como dos que detêm o poder de exercer o seu direito de comando, sustentando-se nas mesmas regras. Por outro lado, a legitimidade do poder carismático se fundamenta na consideração às instituições reconhecidas pela tradição e à(s) pessoa(s) que detêm o poder. O problema desse tipo de legitimidade reside na continuidade das instituições políticas, no momento em que se compromete a transmissão do poder. Por sua vez, a legitimidade de um Estado que não seja independente será localizar nas suas bases de apoio, totalmente ou em parcela delas, a legitimidade do próprio sistema em que se encontra inserido.

Conforme o comportamento dos indivíduos e dos grupos sociais, ter-se-á a legitimação ou contestação da legitimidade. Quando a base e as diretrizes do poder são compreendidas como conciliáveis ou em conformidade com o próprio “sistema de crenças” (LEVI, 1998, p. 677) e quando a atuação dos agentes é calcada na sustentação do *status quo* da vida política, tal comportamento pode ser considerado como de *legitimação*. Em situação oposta, quando o Estado é considerado em conflito contra o próprio sistema de crenças, em oposição à vida política, esse comportamento é dito como de *contestação à legitimidade*.

¹⁸ Como ressalta o próprio Weber, a inexistência da forma “pura” de nenhuma das categorias de dominação não deve servir de empecilho para “a fixação do conceito na forma mais pura possível” (WEBER, 2000, p. 141).

Por conseguinte, a legitimação se aplica inclusive à oposição ao governo, haja vista que aqueles que adotam esse tipo de comportamento não se mostram contrários ao regime. Estes tanto aceitam as “regras do jogo”¹⁹ que muitas vezes aspiram conquistar o poder dentro do mesmo regime vigente. Assim, não se deve confundir oposição ao governo com contestação da legitimidade, em que o primeiro pretende a conservação das estruturas políticas, ao passo que o segundo é contra o próprio sistema e a ordem constituída.

Vale ressaltar, em períodos de crise do poder, devido à estrutura passar a contrariar o desenvolvimento da sociedade, aquilo que lhe dá legitimidade também ingressa em crise. A título de exemplo, a ditadura brasileira iniciada em 1964, calcada no princípio do crescimento econômico e no fomento dos negócios do setor privado, ao não mais conseguir sustentá-los, perdeu consigo dois de seus pilares de legitimação.

3.2 ELEIÇÕES E REGIMES POLÍTICOS

Nesta seção, serão apresentadas teorias da Ciência Política sobre eleições e votos (na primeira subseção), demonstrando os diversos modos de participação política do cidadão, e, na subseção seguinte, teorias e modelos políticos referentes a regimes políticos e transições democráticas, aplicadas a diferentes países ao longo da história.

3.2.1 Referencial teórico: eleições e votos

A cada eleição, indivíduos aptos a votar competem na escolha de seus representantes legislativos e executivos em diferentes âmbitos regionais (federal, estadual e municipal). À medida que for maior uma comunidade, a implicação de seu voto no total será ínfima, pois pouco afetará o resultado da eleição. Ainda assim, o nível de abstenção tende a ser baixo. Como argumenta Figueiredo (2008, p. 14, grifos do autor), “se meu ato de votar tem efeito nulo, e eu insisto em realizá-lo, das duas uma: ou bem eu vivo a *ilusão* de que aquele ato tem um efeito decisivo, ou *de fato* o efeito do meu ato não é nulo”.

O mesmo autor explica que esse aparente dilema é denominado pela teoria política contemporânea de “Paradoxo da Participação”. O efeito isolado de seu voto é tão pequeno que é um incentivo a não participar de uma eleição; todavia, o eleitor crê que quanto mais ausentes tiverem na eleição, mais se eleva a eficiência de seu voto, estimulando que participe

¹⁹ Crê-se não haver impeditivo algum associar tal expressão ao sentido de instituição dado por Douglass North. Porém, não cabe neste trabalho aprofundar essa análise.

da votação. Aplicando os princípios marginalistas da utilidade, ao decidirem por votar, estariam maximizando a utilidade esperada de seu voto. A grande questão é que, em sua grande maioria, não há comunicação entre eleitores de forma massificada que possa reduzir essa assimetria de informações.

Figueiredo apresenta algumas teorias para explicar a decisão da participação dos indivíduos em eleições e a quem reside sua escolha. A primeira é a **Teoria Psicológica do Comportamento Eleitoral**, também chamada de Modelo de Michigan²⁰. Segundo esse modelo, a análise deve se concentrar nas “influências psicológicas imediatas sobre o ato de votar”, como se houvesse uma “causalidade” entre fatores psicológicos e a ação do voto (CAMPBELL et al., 1964).

Quando os eleitores não creem na sua capacidade de alterar o sistema político através de seus empenhos, acaba sendo gerado o que os pesquisadores de Michigan incorporaram no seu modelo: a *teoria da alienação política*. Franz define alienação política como uma “*rejeição consciente* de todo o sistema político” (FIGUEIREDO, 2008, p. 33). Finifter (1970) busca encontrar os elementos que compõem essa alienação política em outras teorias, dentre as quais convém destacar a teoria de *diffuse support* (apoio difuso), de David Easton, que postula a dependência da manutenção dos regimes políticos em retroalimentarem o grau de apoio difuso requerido para amparar a sua estabilidade (podendo ser lida também como legitimidade). Os regimes, assim, se sustentam na distribuição de estados psicológicos na sociedade, como, por exemplo, na adesão e crença no “mito da democracia” para a legitimidade de regimes democráticos.

Uma segunda corrente é formada pelas **Teorias Histórico-Contextuais do Comportamento Eleitoral**, cujo pressuposto maior se concentra na análise do comportamento político em seu contexto social. Logo, as decisões individuais devem ser envolvidas no núcleo dos diferentes grupos sociais existentes (LAZARSELD et al., 1966). Através de interações sociais, indivíduos compartilham, divergem e mudam de opinião. E sua participação política dependerá do grau de desenvolvimento social e econômico da sociedade, o que conduzirá a mudanças em seu comportamento e, por sua vez, levará a transformações políticas. Essa lógica é exemplificada por Przeworski (1974) ao analisar o marxismo, em que o desenvolvimento do sistema capitalista conduziria a uma elevação da classe operária, cujos membros, por sua condição de classe, “adeririam à causa revolucionária” (FIGUEIREDO, 2008, p. 57).

²⁰ Liderados por Angus Campbell, ao fim dos anos 1950, um grupo de pesquisa da Universidade de Michigan elaborou essa teoria, cujo destaque inicialmente se deu através da publicação do livro *The American Voter*.

Por outro lado, as variações no nível de participação política são creditadas ao “produto de decisões das elites políticas” (HUNTINGTON; NELSON, 1976, p. 171), que “só são efetivas se a massa responder aos apelos políticos” (FIGUEIREDO, 2008, p. 57). Uma explicação de viés marxista dada pela sociologia política do peso político que as burguesias geralmente possuem na política eleitoral residiria na maior proporção de seus componentes com consciência de classe. Ou seja, votam em candidatos e partidos nos quais se identificam enquanto classe.

Outra linha de investigação da corrente das Teorias Histórico-Contextuais parte de uma realidade que se verifica ao longo da história: quando o desempenho da economia é próspero, a situação (governo atual) ganha mais votos e se mantém no poder; do contrário, a fraca performance da economia induz a oposição a receber mais votos dos eleitores (KEY, 1966). Assim, “a redução do eleitor à posição de um juiz, com poderes para punir ou recompensar os governantes, encerra uma forma muito peculiar de conceber o comportamento humano” (FIGUEIREDO, 2008, p. 75).

Na linha de pensamento de Popkin et al. (1976), a interação entre votantes e candidatos passa de uma relação baseada na simpatia para uma relação entrópica, em que os indivíduos, de forma isolada, respondem conforme o desempenho econômico da localidade onde ocorre a eleição. Nesse caso, as pessoas exercem o seu direito de voto com a intenção de receber algo em troca, algum benefício econômico.

Essa visão economicista está calcada na teoria econômica da democracia de Downs (1957), para quem “o *homo psicologicus* e o *homo sociologicus* cedem lugar ao *homo economicus*: os eleitores votam por seus bolsos” (FIGUEIREDO, 2008, p. 76, grifos do autor). Outra linha investigativa é exercida por Arrow (1976), para quem o interesse dos indivíduos em participar das votações está condicionado à utilidade que lhe proporcionará o “estado social futuro” almejado superar consideravelmente o custo imputado pelo envolvimento no processo eleitoral, mesmo como eleitor, situação mais frequente da maioria dos indivíduos de uma comunidade. Há uma distinção entre as duas linhas de investigação, uma vez que, enquanto para Downs o comportamento humano é maximizante, no modelo economicista os indivíduos se comportam de modo “satisfacionista”.

No diapasão do pensamento downsiano, Kramer (1971) preconiza a seguinte regra de decisão para os eleitores:

Se o desempenho do partido do governo for ‘satisfatório’ de acordo com algum padrão simples, os eleitores votam para mantê-lo no governo permitindo que continuem a implementar suas políticas; se o desempenho for considerado ‘não

satisfatório', os eleitores votam contra o partido situacionista, dando uma chance à oposição (KRAMER, 1971²¹ apud FIGUEIREDO, 2008, p. 81).

Figueiredo (2008) ainda apresenta a versão economicista dos eleitores racionais, na qual o eleitor enfrenta um dilema entre a política da situação e a alternativa da oposição. A avaliação do desempenho dos governantes está baseada na sua situação social, pela qual os eleitores responsabilizam em boa parte os próprios governantes. Desse modo, o critério adotado na decisão do seu voto é derivado do grau de satisfação atribuído à performance dos governantes. Nesse caso, a opção não se faz pelo melhor, mas sim pelo que for “bom o bastante” (ELSTER, 1986, p. 85).

3.2.2 Referencial teórico: regimes políticos e transições

Até 1970, poucos eram os estudos realizados por cientistas políticos americanos sobre democracia ou democratização. Uma justificativa é que a relevância desse tema parecia mais pertinente, fundamentalmente, em países em desenvolvimento, como os de continentes como América Latina (militares), África (marxismo), Oriente Médio (religiosos) ou Leste Europeu (comunismo). Explicações a respeito de em que condições são possíveis o estabelecimento de regimes democráticos e fazê-los prosperar não eram sistematizadas em um trabalho que pudesse trazer mais luz a esse tema.

Pois é exatamente essa pergunta que Rustow (1970) se propõe a responder em um artigo publicado numa revista especializada naquele exato ano. Sua perspectiva analítica é independente do período vivenciado até então, pois expõe muitos argumentos com certa clarividência dos fatos que ocorreriam uma década mais tarde com as mudanças de regime nos países latino-americanos, por exemplo (ANDERSON, 1999).

Rustow dá início a sua discussão apontando a literatura política da época, a qual atribui que as condições requeridas para a iniciação da democratização também são ditadas pela manutenção de democracias já estabelecidas. A seu ver, essa hipótese é um equívoco dos analistas políticos, como se verifica em uma de suas proposições: “os fatores que mantêm uma democracia estável não podem ser os que a trouxeram à existência; explicações da democracia devem distinguir entre função e gênese”²² (RUSTOW, 1970, p. 344).

²¹ KRAMER, Gerald H. Short-term fluctuations in U. S. voting behavior: 1896-1964. **The American Political Science Review**, Denton, v. 65, 1971.

²² Tradução livre do original: “*the factors that keep a democracy stable may not be the ones brought it into existence; explanations of democracy may distinguish between function and genesis*”.

O autor ainda elenca outras hipóteses para sua metodologia de análise a respeito das transições democráticas:

- a) correlação não é a mesma coisa que causa: uma teoria genética deve se concentrar no último;
- b) nem todas as relações causais a partir do social e econômico conduzem para fatores políticos;
- c) nem todas as relações causais a partir de crenças e atitudes conduzem para ações;
- d) a gênese da democracia não precisa ser uniforme geograficamente: devem existir vários caminhos para a democracia;
- e) a gênese da democracia não precisa ser uniforme no tempo: diferentes fatores podem se tornar fundamentais durante as fases sucessivas;
- f) a gênese da democracia não precisa ser socialmente uniforme: mesmo em um mesmo local e tempo, as atitudes que promovem não devem ser as mesmas para políticos e cidadãos comuns;
- g) dados empíricos para suporte de uma teoria genética devem mostrar, para cada país, um período de tempo somente antes até depois do advento da democracia;
- h) para examinar a lógica de transformação com sistemas políticos, precisamos deixar de lado países onde um maior impulso vem do exterior;
- i) um modelo ou tipo ideal de transição pode ser derivado de um exame mais próximo de dois ou três casos empíricos e testados por aplicação nos demais.

A segunda suposição listada acima é uma refutação da base de argumentação de muitos estudiosos, como Lipset (citado em seu artigo), que condicionam a ascensão da democracia às estruturas socioeconômicas dos países. O que Rustow chama de “economicismo americano” ele considera ir além da aceção dada por Marx e Engels, em que o Estado é criado por conquista militar, regimes econômicos definidos por suas relações legais de propriedade, e mudanças através de revolução política. Na visão dele, a causalidade entre condições sociais e econômicas e fatores políticos deve ser vista como uma forma de interação circular em vez de uma relação de única via. Adicionalmente, a respeito das hipóteses relativas à não padronização das transições, o autor cita Harry Eckstein, que considera possível a coexistência de conflitos sociais e contentamentos políticos com democracia.

O advento da democracia, diz Rustow, não deve ser entendido como ocorrido num único ano. Segundo ele, pelo menos uma geração é o período de uma transição para a democracia. Desse modo, o cientista político que se volta à pesquisa de transições democráticas deve se aprofundar no estudo da história dos países, ou seja, à luz da máxima de Douglass North: “*history matters*” (NORTH, 1990, p. 100).

Em uma de suas observações, ao aplicar suas premissas metodológicas elencadas acima e tecer uma análise comparativa entre uma amostra de países, Rustow afirma que:

To single out national unity as the sole background condition implies that no minimal level of economic development or social differentiation is necessary as a prerequisite to democracy. The social and economic factors enter the model only indirectly as one of several alternative bases for national unify or for entrenched conflict²³ (RUSTOW, 1970, p. 349-350).

Para ele, o processo dinâmico de democratização é iniciado por um prolongado e inconclusivo combate político. Essa luta provavelmente começa como resultado do surgimento de uma nova elite que desperta de um grupo social sem lideranças para uma ação concertada.

Ainda, Rustow destaca vários casos em que os fatores econômicos não cumpriram um papel superior nesses processos. Em suas palavras: “although political struggles of this sort naturally have their economic dimensions, only a doctrinaire economic determinist would derive colonialism or religious divisions from solely economic causes”²⁴ (RUSTOW, 1970, p. 351).

O autor expõe que Hirschmann e outros economistas têm argumentado que um país pode se lançar melhor numa fase de crescimento não por imitar servilmente o exemplo de nações já industrializadas, mas tirando o máximo de seus recursos naturais e humanos e os ajustando na divisão internacional do trabalho. Da mesma forma, para ele, um país é suscetível de atingir a democracia não pelo enfrentamento das leis ou práticas constitucionais de alguns parlamentares da democracia anterior, mas sim por honestamente enfrentar seu próprio conflito político e através da elaboração ou adaptação de procedimentos eficazes para a sua acomodação.

²³ Tradução livre: “Para destacar a unidade nacional como única condição de fundo implica que nenhum nível mínimo de desenvolvimento econômico ou diferenciação social é necessário como um pré-requisito para a democracia. Os fatores sociais e econômicos integram o modelo apenas indiretamente, como uma das várias bases alternativas para unificação nacional ou para uma guerra entrincheirada”.

²⁴ Tradução livre: “Apesar de lutas políticas deste tipo, naturalmente, terem suas dimensões econômicas, apenas um doutrinário econômico determinista retiraria colonialismo ou divisões religiosas de causas exclusivamente econômicas”.

Já Marx, em termos econômicos, previu conflitos muito reais que acabariam por levar a democracia burguesa a desabar. Segundo Rustow, na verdade a democracia provou ser mais eficaz na resolução de questões políticas onde as principais razões foram sociais e econômicas. Em matéria de política econômica e gastos sociais, é possível sempre chegar a um meio-termo. Em uma economia em expansão, pode-se até ter as duas coisas: a competição por melhores salários, lucros, consumo, poupança e pagamentos de assistência social podem ser transformados em um jogo de soma positiva.

Rustow considera que crescimento econômico pode ser uma das circunstâncias que produzem tensões essenciais para a preparação à fase de conflito, porém existem outras circunstâncias que também podem servir à democratização, tais como educação em massa e serviços de bem-estar social.

O autor conclui com a seguinte afirmativa:

Totalitarian rulers must enforce unanimity on fundamentals and on procedures before they can get down to other business. By contrast, democracy is that form of government that derives its just powers from the dissent of up to one half of the governed²⁵ (RUSTOW, 1970, p. 363).

Após a publicação do artigo de Rustow, outros trabalhos trataram do mesmo tema. Em primeiro lugar há o modelo de O'Donnell (1973), da tradição da sociologia marxista, que relaciona industrialização a autoritarismo. Para ele, as mudanças econômicas tendem a gerar conflito social, polarização política e incentivos tanto para militares como para os principais grupos sociais a abandonarem o regime democrático.

Já Linz e Stepan (1978) realizaram estudos sobre o rompimento da democracia na Europa e na América Latina. Esses autores questionam o papel central conferido aos fatores econômicos na quebra de regimes democráticos, em que instituições eleitorais e estratégias de políticos parecem ter influenciado mais esses eventos. O ensaio de O'Donnell e Schmitter (1986) contribui para esse debate. Segundo eles, interesses econômicos e instituições políticas importantes na análise de regimes estáveis são menos relevantes durante as transições democráticas.

O interessante é que nesses estudos (e em tantos outros não citados aqui) alguns pontos coincidem com os preceitos do modelo de Rustow. De início, há de se ressaltar a importância em termos de atuação conferida às elites políticas nos processos de transição.

²⁵ Tradução livre: “Os governantes totalitários devem aplicar unanimidade em fundamentos e procedimentos antes que eles possam começar a sair para outro negócio. Por outro lado, a democracia é aquela forma de governo que obtém apenas seu poder de dissidência de mais da metade dos governados”.

Além disso, os atores são mais orientados em relação à mudança de regime político do que por interesses relacionados às estruturas econômicas e condições e funções das instituições. Outro aspecto é que os indivíduos se comportam de forma estratégica, influenciados pelas ações de aliados e rivais. E, por último, democratização é o resultado da negociação explícita ou implícita, em que novas instituições são barganhas entre políticos com interesses próprios (HAGGARD; KAUFMAN, 1999).

Influenciados por Rustow, os autores Haggard e Kaufman (1999) realizaram estudo voltado à economia política das transições democráticas, em que salientam o efeito de curto prazo das condições econômicas do poder de negociação e interesses dos governantes e seus opositores. Avaliando a experiência de países de renda média da América Latina e Ásia, eles observaram o impacto de crises econômicas em termos de transição e natureza de novas alianças políticas.

Para esses dois autores, o fato de alguns estudos relegarem a segundo plano os fatores econômicos reside no período de tempo analisado. Conclusões que apontaram para fraca significância causal dos fatores econômicos foram atingidas antes das crises dos anos 1980, bem antes da derrocada econômica da crise da dívida poder ser completamente avaliada.

Por esse motivo, Haggard e Kaufman observaram como as condições econômicas influenciaram o tempo e as condições das transições democráticas. A análise se concentrou em distinguir as transições onde ocorreram crises econômicas e onde a performance econômica foi favorável. De acordo com esses autores: “Economic crises undermine the authoritarian bargains forged between rulers and key sociopolitical constituents and expose rulers to defection from within the business sector and protest ‘from below’”²⁶(HAGGARD; KAUFMAN, 1999, p. 76).

As crises econômicas ocorridas nos anos 1970 e 1980 se caracterizaram pela deterioração do desempenho macroeconômico dos países afetados por essas crises, no que tange à queda no PIB e à aceleração inflacionária, constituindo o fenômeno chamado de estagflação. Todavia, nem todos os grupos sociais perdem durante as crises, alguns até ganham com isso. É interessante ressaltar o que Rustow, em relação às ditaduras militares, analisa com base em seu modelo:

Military dictatorships, for instance, typically originate in secret plotting and armed revolt but perpetuate themselves by massive publicity and by alliances with civilian

²⁶ Tradução livre: “Crises econômicas prejudicam os negócios autoritários forjados entre os governantes e os principais componentes sociopolíticos e expõem governantes para deserção de dentro do setor empresarial e de protestos vindos dos grupos ‘de baixo’”.

supporters. Charismatic leaders, according Max Weber, establish their claim to legitimacy by performing seeming miracles but preserve it through routinization²⁷ (RUSTOW, 1970, p. 340).

Essa argumentação do autor, a nosso ver, assemelha-se muito com o evento da ditadura brasileira no período 1964-1985, o qual servirá de embasamento nas análises a serem realizadas no último capítulo do presente trabalho.

3.3 OS MODELOS E CASES DE CICLO POLÍTICO-ECONÔMICO

Em desagravo ao ideário dos economistas neoclássicos e/ou de ideologia liberal (os quais Gramsci chamaria de economicistas), a política econômica nem sempre se mostra isenta de finalidades políticas. Em períodos eleitorais, reforçadores de interesses óbvios dos governantes, seu comportamento oportunista implicou nas últimas décadas a implementação de reformas institucionais que “atassem as mãos” dos políticos. Essas reformas cumprem o interesse de “blindar” a política econômica de pressões políticas. Um exemplo foi a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil em meados dos anos 1990, com o objetivo de conter os gastos públicos em anos eleitorais nas esferas municipais, estaduais e federais.

A constatação dos economistas quanto à falta de isonomia na política econômica, em função da influência das eleições, suscitou alguns estudos na área acadêmica que passaram a constituir, mais tarde, o que se convencionou chamar de “teoria dos ciclos político-econômicos”²⁸. Essa teoria apresenta modelos que são reunidos em quatro grupos, segundo os interesses dos políticos e a formação de expectativas dos cidadãos eleitores.

Um dos pioneiros nessas publicações sobre o assunto foi Downs (1957a), que discute a conceituação de bem-estar social e o objetivo do governo em cumprir a função de maximizá-lo. Para o autor, essa definição não estava clara, nem mesmo de que forma o governo poderia empreender para atingir esse intento. Ele cita a economia do bem-estar de Kenneth Arrow, que conclui pela inexistência de um “método racional de maximização do bem-estar social

²⁷ Tradução livre: “Ditaduras militares, por exemplo, normalmente se originam em conspirações secretas e revoluções armadas, mas se perpetuam através de uma publicidade massiva e por alianças com simpatizantes civis. Os líderes carismáticos, segundo Max Weber, estabelecem a sua pretensão de legitimidade por realizar aparentes milagres, mas preservam-no por meio da rotinização”.

²⁸ A despeito de possuir o mesmo nome da teoria formulada por Kalecki (1943), não se deve confundir a abordagem dos ciclos político-econômicos aqui referenciada com a absolutamente distinta elaborada por esse autor marxista. Na obra citada, Kalecki (1943) visa construir uma teoria com o intuito de arguir contra o sistema capitalista, empregando uma observação da luta de classes travada entre os empresários capitalistas e os operários.

[...] ser encontrado sem fortes restrições ao ordenamento de preferências dos indivíduos na sociedade” (DOWNS, 1957a, p. 136). Além disso, uma vez que os indivíduos são considerados egoístas pela teoria econômica tradicional, ficaria difícil supor que, ao desempenharem a função de *policy maker*, descartariam por completo os seus próprios interesses, deixando de maximizar a sua função utilidade.

Consoante Downs (1957a, p. 137), a sua hipótese central é que “political parties in a democracy formulate policy strictly as a means of gaining votes”, o que implica, segundo ele, que “the government always acts so as to maximize the number of votes it will receive” (DOWNS, 1957a, p. 137). Preussler (2001, p. 13) resume as proposições da teoria de Downs da seguinte forma:

De acordo com esta concepção, a política econômica adotada pelo partido que estiver no poder será guiada por interesses individuais dos dirigentes, que são: a permanência no poder, o prestígio e o aumento de suas rendas. Fazendo uma analogia com o mercado de bens, no ‘mercado político’ os partidos atuam como firmas, ofertando políticas ao invés de bens e serviços, em troca de votos ao invés de dinheiro.

Já o eleitorado é suposto como um grupo de indivíduos racionais que votam a favor do partido que lhe oferece mais benefícios. Haveria, assim, uma distinção nas expectativas dos eleitores quanto aos partidos na gestão do governo. Enquanto que para o partido situacionista o eleitor se balizaria na performance do partido no período em que esteve no poder antes das eleições, para os partidos de oposição o parâmetro é a possível conduta que desempenhariam caso conduzidos ao governo. Ou seja, a situação é comparada com seu desempenho passado; a oposição, com a expectativa em relação ao futuro. Nos anos 1970, uma série de modelos teóricos sobre ciclos político-econômicos foi desenvolvida, em particular, por Nordhaus (1975) e Hibbs (1977), constituindo o principal ponto de partida de dois tipos de modelos a respeito do assunto (BORSANI, 2003).

Quadro 1 - Modelos de ciclos político-econômicos

	Oportunistas	Partidários
Tradicionais (comportamento não racional)	Nordhaus (1975)	Hibbs (1977)
Racionais (com expectativas racionais)	Rogoff e Siebert (1988) Person e Tabellini (1990)	Alesina (1987)

Fonte: ALESINA, ROUBINI e COHEN (1997²⁹ apud BORSANI, 2003, p. 59).

²⁹ ALESINA, Alberto; ROUBINI, Nouel; COHEN, Gerald. **Political cycles and the macroeconomy**. Cambridge: The MIT Press, 1997.

Esses dois modelos são a base daqueles convencionados pela literatura de “modelos tradicionais”, haja vista se sustentarem na curva de Phillips de curto prazo, em que os indivíduos possuem expectativas adaptativas, com um *trade-off* entre inflação e desemprego que se prolonga com o tempo. Ambos são distintos com relação à perspectiva de poder dos partidos políticos.

O trabalho de Nordhaus (1975)³⁰ e de seus seguidores constituem os “**modelos oportunistas tradicionais**”, do primeiro quadrante do Quadro 1 (logo acima). A base de conceituação dos modelos oportunistas está calcada no trabalho de Downs (1957b), em que “os partidos políticos não ganham eleições para formular políticas, mas formulam políticas para ganhar eleições” (DOWNS, 1957b³¹ apud BORSANI, 2003, p. 57). Segundo Borsani (2003):

Esta perspectiva representa ‘a visão perversa do processo político’ [KEECH (1995)], que se desenvolve em contraposição às concepções políticas e econômicas predominantes a partir do segundo pós-guerra, inspiradas nas ideias de Keynes e em sua confiança na capacidade do processo político de adotar medidas impulsoras do bem-estar do conjunto da sociedade. A base dessa confiança nos resultados das políticas públicas estava tanto na eficiência do controle público das variáveis econômicas, como em uma visão benévola da capacidade e motivação das elites tecnocráticas, o que Willet e Banaian [(1998)] denominaram ‘a visão tecnocrática e benigna do processo democrático’ (BORSANI, 2003, p. 57).

Resumidamente, o modelo de Nordhaus (1975) está calcado nas seguintes hipóteses:

- a) a meta principal dos partidos de situação é a de permanecer no poder, atuando sobre a economia com o intuito de angariar o maior número de votos nas eleições seguintes;
- b) o desempenho da economia condiciona os resultados das eleições;
- c) por intermédio dos instrumentos de política econômica, os governos podem elevar o PIB e reduzir o nível de desemprego nos períodos que precedem as eleições, reduzindo-os após a fase eleitoral.

Como adverte Borsani (2003), a formulação desse modelo deu-se num contexto de baixos níveis de inflação dos países desenvolvidos nos anos 1970, o que requer uma adequação quando aplicada nos países latino-americanos na década de 1980, por exemplo, em

³⁰ Em seu artigo, a despeito do emprego de várias equações e expressões matemáticas - mais encontradas em estudos de economistas neoclássicos -, Nordhaus (1975) aproveita as contribuições de autores como Kalecki e Schumpeter para a formulação de seu modelo, o que é pouco convencional nesse tipo de trabalho. A sua metodologia vai ao encontro do pregado pelo pluralismo científico, que servirá de base para esta tese.

³¹ DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper and Row, 1957b.

que as preferências da população em termos de resultados econômicos desses países certamente não se enquadram nas dos industrializados.

A teoria racional acabou por questionar o espectro de que a condução da política econômica, por parte dos tecnocratas do governo, pudesse estar apenas direcionada para o atendimento dos interesses da população. Tanto os políticos quanto os técnicos do governo estariam sujeitos a visar atingir seus próprios interesses, o que se constituiria na base de sua função-utilidade a ser otimizada. Isto é, maximizariam não os anseios da população, os quais se comprometeram na eleição anterior, mas sim os votos que receberiam dela na eleição seguinte.

Essa visão não é compartilhada por Hibbs (1977) nos “**modelos partidários tradicionais**” (segundo quadrante do Quadro 1). Para ele, a motivação dos partidos não se resume apenas a chegar ao poder, e sim na estratégia de se tornar governo com a meta primordial de implantar as políticas do partido garantidas por seus principais pilares de apoio nas eleições. Ou seja, em parte, os partidos possuiriam um interesse público na condução da política estando no governo, sobretudo para a parcela do seu eleitorado. Assim, estes não seriam idênticos, como sugerem os modelos oportunistas, havendo influência da ideologia partidária sobre as decisões de política econômica.

A diferença fundamental entre os modelos tradicionais (oportunista e partidário) no que tange ao comportamento dos eleitores é que, no oportunista, concebe-se que eles têm preferências comuns e que levam mais em conta a experiência recente; por outro lado, o partidário considera preferências diversas entre os eleitores conforme “sua posição no contexto socioeconômico” (BORSANI, 2003, p. 58).

É por volta do final da década de 1980 que as expectativas racionais passam a ser incluídas nos estudos dos modelos de ciclos político-econômicos. Nestes, decorre-se que os indivíduos são percebidos como estrategistas, planejando e estimando as implicações futuras de suas escolhas em vez de adotarem um comportamento sustentado tão somente naquilo que observaram no curto prazo.

Essas concepções provocaram certas restrições aos *policy makers* na manipulação dos instrumentos de política econômica com intenções meramente eleitoreiras, introduzindo com isso “novos conceitos teóricos, como o de assimetria de informações, competência dos governos e indicação dessa competência” (BORSANI, 2003, p. 59). Por esse motivo, os modelos de ciclos político-econômicos se tornam mais sofisticados, surgindo mais dois tipos: “**modelos oportunistas racionais**” e “**modelos partidários racionais**” (quadrantes 3 e 4 do Quadro 1).

Nos modelos tradicionais ora apresentados, dá-se um “tratamento keynesiano aos ciclos político-econômicos” (PREUSSLER, 2001, p. 32), uma vez que se sustentam nos fundamentos de Curva de Phillips de curto prazo e de eficiência das políticas monetárias expansionistas (o princípio keynesiano de não neutralidade da moeda no longo prazo). A inclusão das expectativas racionais - espelhando-se na teoria de Lucas - nas hipóteses dos modelos de ciclos político-econômicos confere outros pressupostos aos mesmos.

Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) foram os principais estudos que compreendem que os ciclos político-econômicos, sob a hipótese de expectativas racionais, estão mais sujeitos aos efeitos da política fiscal. A partir desses estudos, constituiu-se o que se convencionou chamar de **ciclos políticos orçamentários**³². A ideia principal dos autores é que, em virtude da existência de assimetria de informações entre políticos e eleitores, também apontada por Person e Tabellini (1990), nos anos de eleição o governo adota medidas de elevação dos gastos públicos e diminuição de tributos. Com isso, a população sente um aumento do seu bem-estar com o estímulo ao PIB, elevando com isso o seu nível de utilidade. Como constata Preussler (2001, p. 35), nesses modelos não se apresenta “qualquer dose de altruísmo”. Os modelos de ciclos políticos orçamentários têm apontado que, sob assimetria de informações, o governante, para obter os resultados ensejados por meio da política fiscal, necessita de certo nível de “competência”.

Outro aspecto importante a se ressaltar nos modelos de ciclos político-econômicos é a hipótese da política macroeconômica estar sob controle apenas de uma única autoridade do governo. Após a elevação do nível de independência e autonomia dos Bancos Centrais em vários países, percebe-se que essa premissa não se parece condizente com a realidade atual. Devido a essa constatação, Drazen (2001) resolveu por considerar que os políticos eleitos possuem apenas controle sobre a política fiscal (ao encontro do apregoado nos ciclos políticos orçamentários), enquanto que a monetária ficaria a cargo de um Banco Central autônomo. Por esse motivo, os políticos se tornariam impedidos de fazer uso dessa política para fins eleitoreiros, o que não impede, por exemplo, de pressionarem o Banco Central para sustentar a taxa de juros num nível baixo antes das eleições. Isso decorre da elevação dos gastos públicos, que pode repercutir numa elevação na demanda por moeda, pressionando para um aumento das taxas de juros. Observa-se, assim, que a despeito de sua margem reduzida de manobra na política econômica, os políticos teriam consciência da inter-relação entre as políticas monetária e fiscal.

³² Tradução de *political budget cycles*.

Quadro 2 - Resumo dos Resultados Teóricos dos Modelos de Ciclos Políticos

	Teoria Oportunista		Teoria Partidária	
	Tradicional	Racional	Tradicional	Racional
Taxa de Inflação	Elevação da inflação no período pré-eleitoral estendendo-se durante alguns trimestres após as eleições. Em seguida diminui.	Comportamento indêntico aos modelos tradicionais, mas com efeitos menores tanto na duração quanto na dimensão.	Inflação permanentemente elevada quando um partido de esquerda está no poder e permanentemente baixa quando um partido de direita governa.	Inflação permanentemente elevada quando a esquerda governa.
Taxa de crescimento de PIB e Taxa de Desemprego	A partir do 3º ou 4º ano de mandato a taxa de crescimento do PIB encontra-se acima do normal (desemprego abaixo do normal). Há queda da taxa de crescimento do PIB após as eleições (aumento do desemprego).	Não existe um ciclo regular na taxa de crescimento do PIB e taxa de desemprego.	Taxa de crescimento do PIB permanentemente elevado e taxa de desemprego permanentemente baixa quando um partido de esquerda está no poder. O contrário quando um partido de direita governa.	Taxa de crescimento do PIB temporariamente acima do seu valor natural e desemprego temporariamente abaixo do seu valor natural após a vitória de um partido de esquerda. O contrário se ganhar um partido de direita.
Política Monetária	As políticas monetária e fiscal são expansionistas a partir do último ou penúltimo ano antes das eleições e contractionistas na primeira metade do mandato.	As políticas são expansionistas nos últimos 2 ou 3 trimestres que precedem uma eleição e contractionistas 2 ou 3 trimestres após as eleições. Os efeitos são menos entensos e de duração menor em relação ao modelo tradicional.	A taxa de crescimento da oferta de moeda deve ser mais elevada com governos de esquerda e, como a inflação é também mais elevada, as taxas de juros também o devem ser.	
Política Fiscal			Os governantes de esquerda são mais propensos a déficits orçamentais, apesar de também serem mais propensos a aumentar os impostos.	

Fonte: Adaptação de Martins (2002).

As aplicações desses modelos de ciclos político-econômicos suscitaram uma série de publicações. Um dos primeiros trabalhos de aplicação desses modelos foi de Fair (1978), que se baseou, dentre outros autores, em Downs (1957), tendo mais tarde publicado uma série de atualizações de sua pesquisa³³. Em seu artigo seminal, Fair (1978)³⁴ aplicou um modelo oportunista tradicional para as eleições presidenciais nos Estados Unidos no período 1916-1976, utilizando as técnicas econométricas da época. Evidenciou o PIB como uma variável significativa, enquanto que a inflação não se mostrou da mesma forma. À medida que foi atualizando a sua série de dados, o autor demonstrou que a candidatura do presidente à reeleição foi se transformando numa variável mais relevante ao longo do tempo. Martins (2002) aponta para os trabalhos de Kalecki (1943) e Akerman (1947) como “precursores dos modelos formais que analisam o comportamento dos formuladores de política econômica e como tais escolhas criam flutuações de curto prazo nos indicadores econômicos” (SALVATO et al., 2007, p. 3-4).

Adotando técnicas econométricas diversas, alguns trabalhos testam a existência de ciclos políticos no Brasil. Fialho (1997) evidencia ciclos político-econômicos para o PIB e emissão de moeda de 1950 a 1995, com dados anuais, através de modelos autorregressivos e de média móvel (ARIMA). Preussler e Portugal (2002) e Salvato et al. (2007) apontam uma

³³ A lista completa desses trabalhos se encontra em Fair (1996).

³⁴ Outro trabalho de aplicação de modelos de ciclo político no mesmo ano foi o de McCalumm (1978).

divergência dos resultados encontrados para o PIB real (oportunismo político) e desemprego (a hipótese de ciclo político não é aceita), repercutindo em uma incoerência em termos de teoria macroeconômica. Uma justificativa da autora é que o PIB teria crescido mais em função da produtividade do trabalho do que por causa da redução do desemprego. Nesse caso, haveria de existir uma correlação entre períodos eleitorais e produtividade do trabalho, hipótese rechaçada pelos autores.

Em outro trabalho bastante citado na literatura, Bonomo e Terra (1999) observaram ciclos políticos na taxa de câmbio real no Brasil no período 1964-1997, com maior probabilidade de estar sobrevalorizada nos meses que precedem as eleições e de ser desvalorizada nos meses seguintes. O método econométrico empregado foi o *Markov Switching* (Mudança de Regime). Entende-se que tal método é mais adequado a uma variável como o câmbio do que a outros instrumentos de política econômica.

Igualmente, Preussler (2001) e Preussler e Portugal (2002), empregando a mesma metodologia utilizada por Fialho (1997), testam a evidência de ciclos políticos tanto nas variáveis macroeconômicas (oportunismo **tradicional**) como nos instrumentos de política econômica (oportunismo **racional**) no decorrer de 1982-1998. Os resultados encontrados rejeitaram essa hipótese no PIB de mercado e no desemprego. Entretanto, a *dummy* eleitoral da variável inflação se mostrou estatisticamente significativa e com o sinal negativo, conforme apregoa a teoria dos modelos de ciclos políticos. Já nas variáveis instrumentais, as únicas evidências foram na despesa total do Governo Nacional e déficit de caixa do Tesouro Nacional.

Finalmente, Borsani (2003) verifica os ciclos políticos na América Latina no período 1979-1998. Para o Brasil, elenca variáveis a contar do ano de 1985, por meio de um modelo de dados de painel. Para a inflação, o autor encontra resultados semelhantes aos observados por Alesina, Roubini e Cohen (1997), quando essa variável apresenta maior significância estatística nos períodos pós-eleitorais. Também nesses períodos, Borsani aponta para uma queda do PIB e um aumento do desemprego. Por outro lado, não encontrou evidência de oportunismo político nos períodos anteriores às eleições³⁵. Outro artigo, de autoria de Ferreira e Bugarin (2007), emprega o modelo de Rogoff (1990) para observar se há influência partidária na definição das transferências intergovernamentais entre 1999 e 2004 no Brasil, também por meio de metodologia de dados de painel com efeitos fixos.

³⁵ O autor também aplica modelos de painel para testar ciclos políticos partidários em igual período de abrangência de seu trabalho.

Através da revisão da literatura sobre modelos de ciclos políticos, e suas aplicações em níveis nacional e internacional, buscou-se embasar o presente trabalho para o teste desses modelos em um contexto bastante diferenciado, no período da abertura política promovida a partir de 1974, a qual se encerra ao final de 1984, com as eleições indiretas para presidente da República. Nesse ínterim, foram realizadas três eleições (1974, 1978 e 1982) para governador (indiretas em 1974 e 1978 e diretas em 1982), senador, deputado federal e estadual (diretas). O objetivo será testar a hipótese de ciclo político em cada eleição ocorrida no período, haja vista a natureza do regime civil-militar de ser uma ditadura com eleições diretas e indiretas, principalmente a partir da abertura política. Esse fenômeno enraizado no regime civil-militar brasileiro é denominado por Fonseca e Monteiro (2007) de “hibridismo”, permitindo a aplicação desses modelos mesmo sem o retorno da democracia no país, que passaria ainda por uma transição política (1985-1989) até as eleições presidenciais em 1989.

4 MODELO DE CICLO POLÍTICO-ECONÔMICO PARA O PERÍODO 1973-1984

Neste capítulo, far-se-á um estudo teórico-empírico aplicando modelos e teorias para o exame da política econômica adotada no governo Figueiredo. A metodologia a ser adotada exigirá, de plano, que sejam analisadas as variáveis condicionantes apontadas na conjuntura da época. Após, empregará-se um modelo de ciclo político-econômico oportunista racional, a ser testado por uma análise econométrica. Estimar-se-ão regressões de séries temporais relacionando indicadores de política macroeconômica e o período eleitoral, nos mesmos moldes do que os demais autores empregam nessa área. O objetivo será de averiguar qual a real intenção do governo Figueiredo no emprego da política econômica no que tange aos seus objetivos para a economia.

4.1 FUNDAMENTAÇÃO E APRESENTAÇÃO DAS VARIÁVEIS SELECIONADAS

Apesar de fazerem parte de um regime ditatorial, a partir da abertura política os governos Geisel (1974-79) e Figueiredo (1979-84) ficaram sujeitos a eleições diretas no legislativo (Senado, Câmaras Federal, Estadual e Municipal, em 1974, 1978 e 1982) e executivo municipal (prefeito, em 1982), e indiretas no executivo estadual (governador). O regime se configurava, conforme descrito no capítulo anterior, numa espécie de “hibridismo”. Se, no período de Geisel, a abertura “lenta e gradual” dependia pouco dos resultados das eleições, no seu sucessor (Figueiredo) acredita-se que as eleições de 1982 conferiam um condicionante para a definição do primeiro presidente civil desde 1964. Nas eleições estaduais do Senado e da Câmara Federal, seriam escolhidos os representantes do colégio eleitoral responsável pela votação do novo presidente da República para o período da transição democrática. Face ao apoio recebido da ARENA, e, a partir de 1979, do Partido Democrático Social (PDS), antiga ARENA, no decorrer do regime, os militares do governo Figueiredo precisavam garantir que o partido fosse maioria no colégio eleitoral, para por sua vez elegerem o candidato do PDS para governar a nação e conduzir a transição para a democracia. Destarte, além de uma abertura “lenta e gradual”, suceder-se-ia uma abertura restrita e parcial.

A despeito da eleição de 1982 ser mais preponderante para o futuro da sucessão do governo civil-militar, a aplicação do modelo de ciclo-político em apenas uma eleição e em um período curto de apenas um governo (1979-1984) restringe o seu poder de explicação. Nesse sentido, optou-se pelo emprego de testes econométricos que recairão sobre as eleições diretas para o Senado e Câmara Federal de 1974, 1978 e 1982, utilizando-se séries do período 1973-

1984. As variáveis macroeconômicas serão selecionadas conforme a respectiva política econômica, a dizer:

Quadro 3 - Variáveis macroeconômicas selecionadas por política econômica

POLÍTICA ECONÔMICA	VARIÁVEL
Política monetária	1. Emissão de moeda (M1)
	2. Taxa de juros SELIC
Política creditícia	3. Crédito ao setor privado
Política fiscal	4. Despesa total do Governo Federal
	5. Déficit de caixa do Tesouro Nacional
Política salarial	6. Salário mínimo
Política cambial	7. Taxa de câmbio

Elaboração própria, 2012.

A emissão de moeda, a taxa de juros SELIC, o crédito do setor privado, o salário mínimo e a taxa de câmbio foram extraídos do site do IPEADATA, enquanto que as despesas do Governo Federal e o déficit de caixa das edições da época o foram do Boletim do Banco Central. Todas as variáveis foram deflacionadas pelo IGP-DI, em virtude de ser o único índice de inflação disponível para o período analisado.

Segundo Preussler e Portugal (2002), a variável impostos não é tão facilmente manipulável nos períodos pré-eleitorais (face à legislação tributária), e por isso também se concorda que não convém testá-la em modelos de ciclos político-econômicos.

Com relação à política monetária, ao contrário do que apregoam os modelos de ciclos políticos aplicados na literatura internacional, a expectativa é que a emissão de moeda seja menor nos meses que antecedem as eleições, aumentando nos que sucedem. Isso acontece porque, principalmente a partir de 1979, a inflação se torna um grave problema a ser controlado pelo Governo Federal. Logo, o contrário se espera da taxa de juros SELIC pelo mesmo motivo. Uma justificativa para essa expectativa é encontrada em Borsani (2003), quando este argumenta pela aplicação dessa hipótese em seu estudo sobre ciclos políticos na América Latina:

O modelo oportunista de Nordhaus, originado na década de 1970, postulava que a inflação disparava depois das eleições, mas começava a registrar um ligeiro aumento já no mês ou trimestre eleitoral. Nos últimos anos, devido aos prejuízos ocasionados pelos processos hiperinflacionários ou de alta inflação vivenciados em vários países

da região, reduzir a inflação antes das eleições passou a ser eleitoralmente rentável para os governos da América Latina, sendo a obtenção desse resultado sinônimo de uma boa e equilibrada gestão das contas públicas. Por essa razão, a previsão pré-eleitoral para o período de análise [1979-1998] é de uma diminuição da inflação. No entanto, a premissa de um aumento da inflação após as eleições continua vigente. Na medida em que o controle da inflação passou a ser uma bandeira nacional, todos os esforços estarão voltados para o seu controle antes da inflação, postergando para depois das mesmas toda política de ajuste que acarrete uma elevação dos preços (BORSANI, 2003, p. 130-131).

Já quanto às variáveis de política fiscal, usar-se-á a proposta de Preussler e Portugal (2002):

Como estes dados foram registrados pelo critério de caixa ao invés de competência, não podemos esperar o comportamento usual proposto pela teoria, pois o pagamento dos gastos do setor público envolve certos procedimentos burocráticos que geram uma diferença temporal entre o fato gerador da despesa e seu efetivo pagamento. Tendo em vista os incentivos que o arcabouço institucional lhes concede, uma estratégia racional dos governantes é autorizar a realização dos serviços e a aquisição dos bens antes das eleições, postergando o pagamento para o mandato seguinte. Por esta razão, acreditamos que a despesa total e o déficit fiscal, quando contabilizados pelo critério de caixa, devem aumentar nos meses que sucedem as eleições, ao contrário do que propõe a teoria (Preussler e Portugal, 2002, p. 12).

Na mesma linha de argumentação convencionada para a política monetária, espera-se que o crédito do setor privado sofra redução nos meses imediatamente anteriores ao início das eleições, elevando-se após esses eventos. Por outro lado, crê-se que o salário mínimo tenha sido mais utilizado para estimular o consumo e, conseqüentemente, o crescimento do PIB, percebendo-se um crescimento real (acima da inflação) nos meses antes das eleições, retraindo-se nos meses subsequentes. Por fim, acredita-se que a taxa de câmbio consistia na variável mais empregada para incentivar o crescimento das exportações, reduzir o déficit externo e aquecer a economia nacional nos meses anteriores às eleições, caindo logo depois.

4.2 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

A ciência econômica, dentre uma série de características que lhe confere destaque nas ciências sociais aplicadas, apresenta uma diversificada quantidade de correntes teóricas, ou, na linguagem de Lakatos, um bom número de programas de pesquisa científica (PPCs). Neste sentido, coexistem formas de pensar, interpretar e aplicar os conhecimentos da Economia, empregando-se métodos diversos. O estudo da metodologia da ciência econômica associou-se às diferentes abordagens dos principais autores da filosofia da ciência, tais como Karl Popper, Thomas Kuhn e o já citado Imre Lakatos. Também estudiosos identificados com a área da Economia serviram de base para trabalhos na área da metodologia, como Stuart

Mill, John Neville Keynes, Milton Friedman e Bruce Caldwell, para ficar nos mais mencionados na literatura.

Contudo, outra proposta metodológica que, além de contribuir para a reflexão acerca da convivência de diversas abordagens presente na ciência econômica, também leva à reflexão sobre a possibilidade de sua diversificação metodológica, é a defendida por Feyerabend (2007)³⁶. Esse autor influencia a realização desta tese, e se configura enquanto proposta de metodologia na medida em que defende o teste e a experiência de vários métodos, sem rechaçar nenhum *a priori*. Diferencia-se, principalmente, do *falseacionismo popperiano*, sobretudo por permitir o questionamento de hipóteses de teorias por meio do conflito com outras, sem um determinismo ou fórmula pronta para tanto.

Identifica-se aqui, igualmente, com o pensamento gramsciano, haja vista a importância que este autor dá à práxis humana, em que se a ação da vontade dos indivíduos não é determinística (hipótese condizente com a corrente institucionalista), e se constitui num importante fator influenciador da história. Tal forma de pensar é congruente com a concepção e análise da intenção do governo com relação a sua política econômica, objeto de estudo deste trabalho. De forma complementar, concorda-se com a proposição de Gramsci de enfrentamento com relação ao economicismo, seja teórico, seja na prática política. Essa visão casa perfeitamente com o objetivo de avaliar a influência do processo de abertura política sobre a condução da política econômica no decorrer do governo Figueiredo. Crê-se, assim, que o economicismo vai de encontro com a intenção de verificar a hipótese aqui convencionada, ou seja, da possibilidade de que os *policy makers* brasileiros não estivessem “blindados” totalmente dos fatores políticos da época.

Face aos objetivos propostos, para o presente trabalho um estudo em especial é o já mencionado Preussler (2001), que aplica o modelo de ciclo político-econômico para o período 1982-1998 para o Brasil, com dados de 1980 a 2000. A escolha desse período reside, segundo esse autor, na falta de “sentido [em] realizar estudo durante o regime ditatorial”. Apesar dessa constatação, o autor evidenciou a existência de ciclo político em 1982. Criticando o trabalho de Fialho (1997), Preussler e Portugal (2002, p. 9) argumentam que “no caso do PIB real, o fato de ter sido utilizada uma série anual, [...] e num período em que prevaleceu um regime ditatorial, tornas as conclusões duvidosas”. Acredita-se que, com a compreensão da legitimidade do governo civil-militar passar pela obtenção de um crescimento econômico mais vigoroso, seja possível perceber que um regime de ditadura como o brasileiro não

³⁶ Uma explicação da metodologia feyerabendiana e sua possível aplicação em Economia se encontra no **Apêndice** deste trabalho.

necessariamente implique um empecilho para o estudo de ciclos políticos, ainda mais no período de 1973 a 1984, quando, como Skidmore (1988) afirma, o governo precisava se legitimar através das próprias eleições para o Congresso.

Por conseguinte, não obstante os modelos de ciclos político-econômicos se refiram apenas a regimes democráticos, acredita-se que em função das características do processo de abertura política, bem como o regime militar desde seu início consistir em um sistema “híbrido” (FONSECA, MONTEIRO, 2007), constituído de elementos democráticos (ainda que bastante controlados e restritos), torna-se possível lançar mão de tais modelos no período, principalmente com a abertura (1974) até o final do governo militar (1984), divergindo em parte das afirmações de Preussler (2001) e Preussler e Portugal (2002). Percebe-se que a aplicação de modelos de ciclo político, a despeito da contrariedade implícita dos economistas acadêmicos que os estudam quanto à influência da política nas medidas econômicas tomadas pelos governos, se trata de um instrumento bastante útil na tarefa de verificar a intenção do governo no estabelecimento da política econômica.

Para fins deste trabalho, em virtude do contexto do período aqui analisado (1979-1984), em que o Banco Central brasileiro possuía estreita autonomia para conduzir a política monetária e os níveis de inflação e de déficit externo eram consideravelmente elevados, e, sobretudo, porque se quer averiguar se o governo fez uso da política econômica para influenciar os resultados das eleições, o tipo de ciclo político-econômico que mais se adéqua aos propósitos ora apresentados é o **modelo oportunista racional**, também utilizado por Preussler (2001) e Preussler e Portugal (2002).

Em tal modelo, dá-se mais importância aos instrumentos de política econômica do que propriamente ao desempenho das variáveis macroeconômicas diretamente influenciadas por estes. Essa premissa vai ao encontro do ensejado neste trabalho, ou seja, verificar a intenção do governo por detrás da política econômica adotada, em vez de captar a existência do ciclo político-econômico por meio da eficiência nos resultados das variáveis (PIB, desemprego, inflação) obtida pelo mesmo no emprego dessa política.

Todas as séries de tempo aqui analisadas apresentam observações mensais. Para conferir maior poder aos testes econométricos que serão empregados, julgou-se melhor a transformação dos dados à periodicidade trimestral, pois assim estarão menos sujeitos a oscilações de curtíssimo prazo (um mês) provocadas por fatos e variáveis menos importantes³⁷. Ademais, vai ao encontro da literatura internacional a respeito de ciclos

³⁷ Como exemplo, os casos de greves na indústria ou fatos políticos que não se sustentam por muito tempo, mas podem provocar distorções sobre o comportamento das variáveis em séries temporais.

políticos, como os trabalhos relativos aos Estados Unidos e países da OCDE (GONÇALVES; FENOLIO, 2007).

No presente trabalho, as variáveis utilizadas que não apresentam valores negativos (a exceção foi o déficit de caixa do Governo Federal) foram transformadas em logaritmo. Portanto, a letra “L” precede a denominação abreviada de cada variável na apresentação dos resultados. A transformação dos dados em logaritmo de cada variável permite o cálculo das respectivas elasticidades, mensuradas pela estimação dos coeficientes.

Com relação ao intervalo de tempo e ao tamanho da amostra, os dados se referem ao período compreendido entre janeiro de 1973 e dezembro de 1984, resultando num total de 48 observações. A modelagem econométrica dessas variáveis servirá para analisar a existência ou não de ciclo político-econômico.

Visando à observação da existência de raiz unitária, utilizou-se os testes Dickey-Fuller Aumentado (ADF), segundo aparece em Dickey e Fuller (1979 e 1981) e Phillips-Perron (PP). A metodologia empregada será tal qual é descrita em Enders (1995). Após identificado o grau de integração da variável, definir-se-á o modelo ARIMA. Em seguida, serão incluídas as *dummies* eleitorais para testar a hipótese de haver ocorrido ciclo político nas eleições do período 1973-1984.

4.3 MODELOS ARIMA E TESTES DE RAIZ UNITÁRIA

4.3.1 Estacionaridade e raiz unitária

A análise de séries temporais requer a utilização de técnicas estatísticas que permitam o uso de modelos teóricos ou testes empíricos com relação a um conjunto de variáveis. A adoção dessas técnicas, por sua vez, implica que as séries temporais apresentem um conjunto de características, tanto em relação a seu comportamento isolado como em conjunto com outras variáveis.

Segundo Mills (1993³⁸ apud OLIVEIRA, 2002, p. 56), “uma série temporal deve ter a característica de ser estacionária para que as estimativas dos parâmetros sejam consistentes do ponto de vista estatístico”. Desse modo, precisar a definição de estacionaridade se torna pré-condição para o estudo de séries temporais.

³⁸ MILLS, T. C. **The econometric modelling of financial time series**. New York: Cambridge, 1993.

O conceito de estacionaridade, chamado por Gujarati (2000, p. 719) de “processo estocástico estacionário”, pode ser definido como aquele em que:

[...] suas média e variância forem constantes ao longo do tempo e o valor da covariância entre dois períodos de tempo depender apenas da distância ou defasagem entre os dois períodos, e não do período de tempo efetivo em que a covariância é calculada³⁹ (GUJARATI, 2000, p. 719).

A assertiva acima, descrevendo as propriedades de um processo estocástico estacionário, pode ser reescrita em termos algébricos da seguinte forma:

$$\text{Média: } E(Y_t) = \mu$$

$$\text{Variância: } \text{var}(Y_t) = E(Y_t - \mu)^2 = \sigma^2$$

$$\text{Covariância: } \gamma_k = E[(Y_t - \mu)(Y_{t+k} - \mu)]$$

No qual Y_t é uma série temporal estocástica e γ_k é a covariância na defasagem k , ou seja, é a covariância entre os valores de Y_t e Y_{t+k} (entre dois valores separados por k períodos). Ou seja, uma série temporal que apresenta tais características é dita estacionária. Do contrário, denomina-se uma série temporal de não estacionária.

Para descobrir a estacionariedade de uma série temporal, é importante averiguar se a mesma exibe uma tendência do tipo estocástica ou determinista⁴⁰. Quando se estima uma regressão e seu resultado aponta para uma série temporal que possui uma tendência determinista, isso significa que essa série apresenta um comportamento “perfeitamente previsível e não variável” ao longo do tempo (GUJARATI, 2000, p. 728). Desse modo, para uma série temporal com tendência determinista ser transformada em estacionária, deve-se proceder por meio da “inclusão de uma tendência temporal em qualquer regressão ou fazendo uma regressão preliminar sobre o tempo e subtraindo a tendência estimada” (HOLDEN, PEEL E THOMPSON, 1990⁴¹ apud GUJARATI, 2000, p. 730).

Já ao se constatar uma tendência estocástica em uma série temporal, observa-se que as transformações nesta ao longo do tempo deixam de ser efêmeras, o que confere à série

³⁹ Conforme ressalva Gujarati (2000), esse conceito é aplicado ao que comumente se denomina de “estacionariedade fraca”. Algumas vezes, a não estacionariedade pode ocorrer em função de uma alteração na média. Desse modo, assim como esse autor faz em seu livro, no presente trabalho será tratado somente sobre esse tipo de estacionariedade.

⁴⁰ Às vezes, o termo “deterministic trend” é traduzido para o português como “tendência determinística”. Aqui se convencionou adotar a mesma tradução que aparece em Gujarati (2000).

⁴¹ HOLDEN, K.; PEEL, D. A.; THOMPSON, J. L. **Economic forecasting: an introduction**. Cambridge University Press, 1990.

choques inclusive no componente de tendência. Ou seja, “[...] a influência dos valores passados será cada vez menor na explicação dos valores futuros” (Oliveira, 2002, p. 58). Assim, conclui-se que a série temporal é não estacionária.

Uma situação de não estacionariedade em uma série temporal com tendência estocástica é conhecida como um problema de raiz unitária. Em regressões envolvendo séries temporais, uma série que manifesta uma raiz unitária é caracterizada como de caminho aleatório. É o mesmo que dizer que tanto a média como a variância mudam conforme o tempo.

Por essa razão, a existência de raiz unitária induz que as regressões sejam estimadas com séries temporais diferenciadas, para que seja retirada a tendência. Como esclarece Cunha (2001, p. 2):

Assim, quando uma série econômica apresentar uma tendência estocástica tornar-se-á estacionária após a aplicação de uma ou mais diferenças, pois terá pelo menos uma raiz unitária. No entanto, ao se remover a tendência, elementos de longo prazo entre as variáveis são eliminados.

Ou seja, uma série temporal com “n” raízes unitárias (não estacionária) necessita ser diferenciada d ($d = 0,1,2,\dots$) vezes para que assuma um comportamento estacionário. Diz-se que uma série é integrada de ordem d quando essa série é estacionária ao ser diferenciada d vezes. De outro lado, uma série estacionária sem a necessidade de diferenciações implica ser dita integrada de ordem zero, ou seja, $I(0)$.

O teste da presença ou não de raiz unitária⁴² será feito por meio das estatísticas de Dickey-Fuller (DF) e Dickey- Fuller Aumentado (ADF)⁴³. Segundo Mills (1990), “para testar a presença de uma ou mais raízes unitárias no modelo polinomial autorregressivo ($\phi(B)$) de ordem p ”, a expressão a ser utilizada é a seguinte:

$$\phi(B) y_t = \alpha + \theta(B) e_t \quad (1)$$

onde supõe-se que: y_0 é fixo; $\alpha = \phi(1)\mu$; μ é a média de y_t .

Particularmente, a presença de raiz unitária é examinada através do Teste *Dickey-Fuller Aumentado* (ADF), baseado na seguinte regressão:

⁴² Cabe ressaltar que os testes de estacionariedade se referem ao comportamento isolado de uma série temporal, desconsiderando as prováveis influências a que sua trajetória está sujeita em função das trajetórias de outras séries temporais (Oliveira, 2002, p. 63).

⁴³ Esses testes são originais dos estudos de Dickey e Fuller, datados entre 1979 e 1981. Para saber mais sobre eles, recomenda-se a leitura de Gujarati (2000), Verbeek (2000), Hatanaka (1996), Hamilton (1994), Patterson (2002) e Mills (1990).

$$y_t = \alpha + \beta t + \rho_1 y_{t-1} + \sum_{i=1}^{p-1} \rho_{i+1} \Delta y_{t-i} + e_t \quad (2)$$

onde:

$$\rho_i = \sum_{j=1}^p \phi_j, i=1, \dots, p; \quad (3)$$

e Δ : operador de diferença, representado por: $\Delta_t = y_t - y_{t-1}$.

Conforme Mills (1993, p. 53) “desde que $\phi(B)$ contenha uma raiz unitária se $\sum_1^p \phi_j = 1$, a presença dessa raiz é formalmente equivalente a testar a hipótese $\rho_1 = 1$ ”.

Pode-se reescrever a equação (2) acima de modo mais adequado para se realizar o teste de presença de raiz unitária, trocando-se o parâmetro ρ_1 do regressor y_{t-1} pelo termo $(\rho_1 - 1)$:

$$\Delta y_t = \alpha + \beta t + (\rho_1 - 1)y_{t-1} + \sum_{i=1}^{p-1} \rho_{i+1} \Delta y_{t-i} + e_t \quad (4)$$

A descrição do método acima abrange uma espécie de aproximação do real processo do teste de raiz unitária mediante uma autorregressão em que a quantidade de defasagens (*lags*) cresce conforme o tamanho da amostra. Assim, assume-se que o termo de erro da autorregressão é criado através de um processo ARMA estacionário e inversível, de ordem (p, q). Desse modo, pode-se redigir o modelo como:

$$y_t = \alpha + \beta t + (\rho_1 - 1)y_{t-1} + \sum_{i=1}^{p-1} \rho_{i+1} \Delta y_{t-i} + a_t - \sum_{j=1}^q \theta_j a_{t-j} \quad (5)$$

De acordo com Mills (1993), toda vez que se aumenta, concomitantemente, o tamanho da amostra e o número de defasagens, surge efeito sobre a estrutura de correlação dos resíduos, modificando, dessa maneira, o contorno da distribuição τ_μ , convertendo-a numa distribuição mais exata.

Em adição, um outro teste de raiz unitária é o de Phillips-Perron (PP), o qual se diferencia em relação aos testes DF e ADF por ser realizado sem a hipótese de que o resíduo e_t possui ruído branco. Na prática, o teste PP é uma extensão do teste DF, sendo que as equações estimadas para o cálculo da estatística t são as mesmas das equações do teste DF. Porém, os autores desse teste propõem uma correção das estatísticas t calculadas, levando em conta a possibilidade de que os resíduos sejam autocorrelacionados e apresentem heterocedasticidade (HOLDEN; PERMAN, 1994).

Assim, o PP calcula uma estatística z para a aplicação do teste de raiz unitária tendo como “ponto de partida” a estatística t do teste DF. Quando os resíduos são ruídos brancos, a estatística t calculada passa a ser a mesma que a estatística z . Os valores críticos do teste PP, ou seja, os valores τ , são os mesmos tabelados pelas simulações de Dickey-Fuller (ENDERS, 1995), podendo ser usados também os valores críticos de Mackinnon.

Visando determinar o número de defasagens a ser adotado nos testes de raiz unitária, com vista a eliminar a autocorrelação dos resíduos, verificam-se os resultados dos critérios de Akaike - Akaike’s Information Criterion (AIC) - e de Schwarz - Schwarz’s Bayesian Criterion (SBC). O primeiro critério é mensurado pelo seguinte modo:

$$-2 \ln (L) + 2 k \quad (6)$$

no qual:

L : função de máxima verossimilhança;

k : n° de parâmetros livres.

Quanto ao critério de Schwarz, este é medido por:

$$-2 \ln (L) + \ln (n) k \quad (7)$$

em que:

n : n° de resíduos usados na regressão.

A escolha do modelo será dada por aquele que apresentar o menor valor em ambos os parâmetros. Para tanto, adotar-se-á o método descrito em Enders (1995), cujo procedimento dedutivo parte do teste de raiz unitária de um modelo geral, como na equação (4), com intercepto (constante) e tendência.

Resumidamente⁴⁴, quando não for possível rejeitar a hipótese de haver raiz unitária sob a forma da equação (4), mas a presença da tendência não for estatisticamente significativa, o passo seguinte é testar a mesma equação sem a tendência. Supondo que a hipótese nula ainda não possa ser rejeitada através desse outro modelo, em que desta vez a constante não é significativa, testa-se a existência de haver uma raiz unitária por meio de uma versão da equação (4) sem intercepto e tendência. Por fim, caso até este último teste não permita a rejeição da hipótese nula, é porque a variável contém raiz unitária, ou seja, é integrada de ordem um - I(1).

⁴⁴ No presente trabalho, não serão descritos todos os passos detalhadamente como é feito em Enders (1995, p. 256-257). Àqueles que se interessam por conhecer mais profundamente o método do teste de raiz unitária do modo como será implantado neste capítulo, sugere-se a leitura do trabalho do autor nas páginas indicadas nesta nota.

4.3.2 Modelos ARIMA

Os modelos ARIMA (autorregressivos integrados e de médias móveis) proporcionam apresentar os processos de origem de várias séries temporais para os estimadores sem necessitar considerar as relações econômicas que originaram as séries.

De acordo com a metodologia de Box-Jenkins, os modelos ARIMA caracterizam tanto o comportamento estacionário como o não estacionário. Desse modo, é possível dizer que as previsões baseadas nesses modelos são realizadas a partir dos valores correntes e passados dessas séries (NETTO, 2007).

Os modelos ARIMA são ótimos para se realizar previsões de curto prazo (GRANGER; NEWBOLD, 1977). A maioria dos estudos realizados com esses modelos demonstra que as melhores previsões são conseguidas com séries temporais de cinco a dez anos, principalmente com séries sazonais. Uma vez que a estacionariedade do processo observado é que a proporciona fixar parâmetros do modelo válidos para previsão do comportamento futuro de uma variável a partir do desempenho passado, a primeira etapa para essa modelagem é a realização de métodos para a remoção da não estacionariedade.

Empiricamente, convencionou-se aceitar que as séries observadas sejam fracamente estacionárias, assegurando-se somente médias e variâncias constantes no tempo. Existe uma equivalência entre os modelos ARIMA e os modelos ARMA (autorregressivos e de médias móveis). Os modelos ARMA são aqueles ajustados a séries já estacionárias transformadas pelo método das diferenças de ordem d , quer dizer, séries originais não estacionárias.

A principal diferença entre a regressão clássica e os modelos de séries temporais é que nos modelos ARMA (ou ARIMA) as observações podem apresentar certa interdependência. Assim, esses modelos vão modelar o grau de autocorrelação entre desvios e observações defasadas (NETTO, 2007).

Resumidamente, de forma geral, ao se adotar a modelagem ARIMA, significa que esses modelos estão sendo ajustados à série original. Por outro lado, ao se estimar modelos ARMA, isso implica que a série foi diferenciada. Considerando Y_t a série já diferenciada, os modelos ARMA em sua forma geral se escrevem:

$$Y_t = \alpha + \beta_1 Y_{t-1} + \beta_2 Y_{t-2} + \dots + \beta_p Y_{t-p} + \varepsilon_t - \theta_1 \varepsilon_{t-1} - \dots - \theta_q \varepsilon_{t-q} \quad (8)$$

Para se escolher o melhor modelo, devemos ter parcimônia, quer dizer, deve-se minimizar p e q , procurando adotar a menor combinação possível de parâmetros para seu ajustamento à série de dados originais. Nesse caso, os parâmetros p e q indicam o número de parâmetros relativos aos tamanhos de defasagem em que se averiguam valores significativos das autocorrelações e que obedecem a especificidades do sistema de geração das séries as quais têm que ser explicadas pelo modelo (NETTO, 2007).

Podemos separar esses modelos em dois modelos complementares: os modelos de médias móveis (MA) e os modelos autorregressivos (AR). Os modelos de MA são processos de médias móveis de ordem q em que cada observação Y_t é determinada por uma média ponderada dos erros aleatórios q períodos no passado. Denomina-se esse processo por MA(q), em que sua equação é dada por:

$$Y_t = \alpha + \varepsilon_t - \theta_1 \varepsilon_{t-1} - \dots - \theta_q \varepsilon_{t-q} \quad (9)$$

, onde os parâmetros $\theta_1, \dots, \theta_q$ podem ser positivos ou negativos. Na equação acima, o sinal negativo no terceiro termo em diante vem a ser mera convenção.

O modelo de médias móveis é exemplo de modelo de um processo aleatório linear simples. Por exemplo, o modelo de médias móveis de primeira ordem escreve-se: $Y_t = \alpha + \varepsilon_t - \theta_1 \varepsilon_{t-1}$, cujos parâmetros são $\alpha, \theta_1, \sigma^2_\varepsilon$.

Outro caso de processo aleatório linear simples é o processo AR(p) (autorregressivo) em que $p = 1$. O modelo AR(1) referente ao processo autorregressivo de 1ª ordem é igualmente denominado por processo de Markov, onde: $Y_t = \alpha + \beta_1 Y_{t-1} + \varepsilon_t$, cujos parâmetros são $\alpha, \theta_1, \sigma^2_\varepsilon$.

O modelo autorregressivo genérico AR(p) pode ser descrito como:

$$Y_t = \alpha + \beta_1 Y_{t-1} + \beta_2 Y_{t-2} + \dots + \beta_p Y_{t-p} + \varepsilon_t \quad (10)$$

O AR(p) estima um modelo de autorregressão da variável Y_t com ela mesma defasada ($Y_{t-1}, Y_{t-2}, \dots, Y_{t-p}$), para os p períodos de defasagem em que se demonstra expressiva a autocorrelação parcial entre as variáveis. Os modelos ARMA (p, q) são utilizados quando o processo originador de uma série temporal corresponde a modelos compostos tanto por parte autorregressiva como por parte de médias móveis (NETTO, 2007).

Assim como fez Preussler (2001) e Preussler e Portugal (2002), convencionou-se testar a existência de ciclos político-econômicos por meio da adoção de modelos autorregressivos integrados de médias móveis (ARIMA) com a inclusão de uma variável *dummy* de intercepto para captar oportunismo político na série em período pré-eleitoral.

Deste modo, a equação geral pode ser apresentada da seguinte maneira:

$$Z_t = \sum_{i=1}^p \beta_i Z_{t-i} + \sum_{i=1}^q \theta_i u_{t-i} + \lambda Dummy_i + u_t \quad (11)$$

Onde:

Z_t = variável explicativa;

β_i = parâmetro do componente autorregressivo de ordem p;

θ_i = parâmetro do componente da média móvel de ordem q;

$Dummy_i$ = variável *dummy* para captar a manipulação pré-eleitoral, cujo valor é 1 no período pré-eleitoral (2 ou 3 trimestres anteriores) e 0 nos demais trimestres, referente à eleição i (isoladas e combinadas);

u_t = resíduo.

Com vistas a testar a hipótese de não estacionaridade dessas séries temporais, serão empregados os testes de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) e Phillips-Perron (PP) com hipótese nula H_0 apontando presença de raiz unitária. No caso de não se rejeitar H_0 para a série em nível, faz-se preciso o teste para a primeira diferença. Não rejeitando a hipótese de estacionariedade das séries, em nível ou na diferença, serão especificadas combinações de ARs e MAs de cada série com a finalidade de localizar o número mínimo de componentes autorregressivos e de média móveis, pré-definindo 4 defasagens como número máximo. A adequação da especificação do modelo ARIMA para cada série será baseada no critério de informação Schwarz (SIC), em que o escolhido será aquele com estatística SIC inferior, conforme indica Enders (1995), visto que a especificação do modelo precisa ser escolhida de modo comedido, evitando-se a sobreparametrização.

4.4 ANÁLISE DOS RESULTADOS ECONOMETRÍCOS DO MODELO

É fundamental, quando se opera com modelos de séries temporais, a determinação da ordem de integração das variáveis que irão fazer parte do modelo por meio do teste de raiz

unitária, com o objetivo de observar qual o seu grau de integração.

Na segunda etapa, visando à aplicação dos testes, identificou-se para cada série, tanto medida em nível quanto na diferença, o número ideal de defasagens (lags) a serem adotadas, com o objetivo de eliminar a autocorrelação dos resíduos. O critério utilizado foi o de informação de Schwarz (SBC). Os resultados da aplicação dos testes encontram-se na Tabela 5.

Tabela 5 - Resultados dos testes de raiz unitária Dickey-Fuller Aumentado (ADF) - 1º trim/73 a 4º trim/84

Variável	τ_{τ}	Lag	τ_{μ}	Lag	τ	Lag	Ordem de Integração
LDESPESA ¹	-6,738544 ³	0	-1,971691	3	1,124172	3	I(0)
dLDESPESA ²	-10,81914 ³	2	-10,51938 ³	2	-10,41972³	2	I(0)
DEFICIT ¹	-7,031240 ³	2	-7,045907³	2	-8,245757 ³	0	I(0)
dDEFICIT ²	-8,706265 ³	2	-8,842932 ³	2	-8,954561³	2	I(0)
LM1 ¹	0,697389	5	2,261043	5	-1,109735	5	I(2)
dLM1 ²	-3,35721⁵	4	-1,169803	4	-0,784536	4	I(1)
dLM1(-1) ²	-9,484791 ³	2	-9,572512 ³	2	-4,053461³	3	I(0)
LSELIC ¹	-1,464279	0	1,566018	0	-2,594122 ⁴	0	I(1)
dLSELIC ²	-6,923878³	0	-6,127013 ³	0	-5,017629 ³	0	I(0)
LCREDITO ¹	-1,505686	1	-1,751066	1	-0,073266	1	I(1)
dLCREDITO ²	-3,909106 ⁴	1	-3,124997 ⁴	1	-3,195127³	1	I(0)
LSALMIN ¹	0,307306	5	-2,253852	4	-0,684517	4	I(1)
dLSALMIN ²	-3,613693⁴	4	-1,743465	3	-1,680528 ⁵	3	I(0)
LCAMBIO ¹	-6,269779 ³	2	-8,473713³	0	-7,933811 ³	0	I(0)
dLCAMBIO ¹	-6,708497 ³	2	-6,686852 ³	0	-6,782757³	0	I(0)

Fonte dos dados brutos: IBGE, IPEA, SECEX e Bureau of Labor Statistics.

¹ Variável em nível; ² variável diferenciada; ³ significativo no nível de 1,0%; ⁴ significativo no nível de 5,0%; ⁵ significativo no nível de 10,0%.

τ_{τ} = c/intercepto e tendência; τ_{μ} = c/intercepto; τ = sem tendência ou intercepto

Os valores em negrito dos testes de raiz unitária correspondem ao modelo em que os termos das equações são estatisticamente significativos e que apresenta o menor valor no critério de Schwarz.

Ao aplicar o teste de raiz unitária Dickey-Fuller Aumentado (ADF) nas variáveis econômicas selecionadas (Tabela 5), observa-se que LDESPESA, DEFICIT e LCAMBIO são integradas de ordem zero - I(0) - ou seja, estacionárias em nível, já que a hipótese H_0 foi

rejeitada ao nível de significância⁴⁵ de 1%. Nesse caso, essas variáveis não possuem raiz unitária. Já os testes das variáveis LSELIC, LCREDITO e LSALMIN indicaram a existência de raiz unitária (não estacionárias) em nível, ordem de integração um, I(1). Por fim, a variável LM1 precisou ser diferenciada duas vezes para se rejeitar a hipótese H_0 de existência de raiz unitária, sendo integrada de ordem dois - I(2)⁴⁶.

Esse teste foi adotado em função de sua utilização ser mais frequente em estudos que implementam testes de raiz unitária. Entretanto, como o teste de raiz unitária Phillips-Perron (PP)⁴⁷ também é muito usual, ele foi aplicado nas variáveis analisadas no presente trabalho.

Tabela 6 - Resultados dos testes de raiz unitária Phillips-Perron (PP) - 1º trim/73 a 4º trim/84

Variável	τ_τ	Band width	τ_μ	Band width	τ	Band width	Ordem de Integração
LDESPESA ¹	-6,7338³	2	-4,9337 ³	0	1,1946	11	I(0)
dLDESPESA ²	-30,6671 ³	12	-23,3572 ³	13	-19,2577³	14	I(0)
DEFICIT ¹	-17,3183 ³	18	-15,9750 ³	18	-8,0821³	43	I(0)
dDEFICIT ²	-28,1356 ³	14	-28,6540 ³	14	-29,1370³	14	I(0)
LM1 ¹	0,3205	13	2,7447	10	-1,4468	1	I(1)
dLM1 ²	-7,6431³	14	-5,5003 ³	4	-5,1649 ³	2	I(0)
LSELIC ¹	-1,3269	3	1,8317	2	-2,3262 ⁴	3	I(0)
dLSELIC ²	-6,9569³	2	-6,1295 ³	2	-5,1166 ³	3	I(0)
LCREDITO ¹	-1,4815	0	-2,1890	3	0,4093	4	I(1)
dLCREDITO ²	-3,4055 ⁵	11	-2,9304 ⁴	9	-3,0162³	9	I(0)
LSALMIN ¹	-5,0662 ³	5	-5,1200³	5	-0,6236	11	I(0)
dLSALMIN ²	-15,1078 ³	12	-13,4952 ³	13	-13,6509³	14	I(0)

⁴⁵ Nível de significância é a probabilidade de não rejeitarmos uma hipótese a qual deveria ser rejeitada. Ou seja, é a probabilidade de que o resultado do teste de hipótese seja falso e induza a equívocos de análise. Ainda, é o mesmo que a probabilidade do erro em um teste de hipótese.

⁴⁶ Com vistas a reduzir a probabilidade de não se rejeitar equivocadamente a hipótese de haver raiz unitária, optou-se por aceitar os resultados dos testes de raiz unitária apenas aos níveis de significância de 1% e 5%.

⁴⁷ A adoção dos testes PP foram o método de estimação espectral Default (Bartlett kernel) e o Bandwidth foi escolhido com base na seleção automática de Newey-West Bandwidth.

LCAMBIO ¹	-18,7539 ³	38	-17,6490³	43	-8,0170 ³	7	I(0)
dLCAMBIO ¹	-29,6470 ³	13	-29,9640 ³	13	-30,5190³	13	I(0)

Fonte dos dados brutos: IBGE, IPEA, SECEX e Bureau of Labor Statistics.

¹ Variável em nível; ² variável diferenciada; ³ significativo no nível de 1,0%; ⁴ significativo no nível de 5,0%; ⁵ significativo no nível de 10,0%.

τ_{τ} = c/intercepto e tendência; τ_{μ} = c/intercepto; τ = sem tendência ou intercepto

Os valores em negrito dos testes de raiz unitária correspondem ao modelo em que os termos das equações são estatisticamente significativos e que apresenta o menor valor no critério de Schwarz.

Com base no teste de raiz unitária Phillips-Perron (PP) (Tabela 6), constatou-se que LDESPEA, DEFICIT, LSELIC, LSALMIN e LCAMBIO se mostraram estacionárias em nível, não indicando raiz unitária. Já os testes das variáveis LM1 e LCREDITO apontaram a existência de não estacionariedade em nível, ordem de integração um, I(1). Comparando com os resultados do teste ADF, as variáveis LSELIC e LSALMIN diminuíram o seu grau de integração, de I(1) para I(0), enquanto LM1 precisou ser diferenciada apenas uma vez para rejeitar H_0 , contra duas vezes no teste ADF. As demais variáveis apresentaram a mesma ordem de integração nos dois testes de raiz unitária.

De acordo com HOLDEN & PERMAN (1994), divergências entre os testes ADF e PP tendem a acontecer, pois este supõe que os resíduos da equação estimada naquele teste não são normais e seguem um processo estocástico MA(1). Caso as estatísticas da equação ADF não apontarem ausência de normalidade dos resíduos, o teste ADF passa a ter prioridade em relação ao teste PP. Esse fenômeno é decorrente das equações estimadas para o teste ADF, cujos resultados são mais confiáveis do que os do teste PP.

A partir dos resultados dos testes de raiz unitária, conforme descrito na seção anterior, a etapa seguinte foi realizar diferentes combinações de ARs e MAs de cada série com o propósito de encontrar o modelo ARIMA que mais se adéqua aos dados relativos à respectiva variável analisada. Partiu-se de 1 até 4 defasagens, escolhendo aquele com estatística SIC inferior, segundo definido em Enders (1995).

Tabela 7 - Modelos ARIMA de cada variável - sem intercepto e tendência

Variável	Ordem de Integração	Modelo ARIMA	SIC
LDESPESA	I(0)	4, 0, 2	-1,05585
DEFICIT	I(0)	4, 0, 4	33,67483
LM1	I(2)	4, 2, 4	-2,99990
LSELIC	I(1)	4, 1, 3	-0,86679
LCREDITO	I(1)	4, 1, 2	-3,90389
LSALMIN	I(1)	4, 1, 4	-3,84771
LCAMBIO	I(0)	2, 0, 2	-1,99153

Elaboração própria do autor, 2012

Após a definição do modelo ARIMA de cada variável (Tabela 7), testaram-se as *dummies* eleitorais (1974, 1978 e 1982) do período analisado, com 2 e 3 defasagens (trimestres), observando o seu coeficiente, sua significância estatística (estatística t) e a estatística SIC do respectivo modelo, com todas as combinações possíveis.

Tabela 8 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (2 trimestres) - LDESPESA

	Dummy2_1974	Dummy2_1978	Dummy2_1982	Dummy2	SIC
Coeficiente				0,042429***	
Estatística t				1,654417	-1,449098
Coeficiente	0,076266***	0,006309	0,040167		
Estatística t	1,773581	0,148592	0,933717		-1,305294
Coeficiente	0,078994***				
Estatística t	1,753719				-1,089253
Coeficiente		0,022599			
Estatística t		0,252432			-0,967131
Coeficiente			0,075652		
Estatística t			0,790100		-1,266509
Coeficiente	0,018846	0,022147			
Estatística t	0,196145	0,243625			-0,877767
Coeficiente	0,076270***		0,040203		
					-1,394574

Estatística t	1,799562		0,948250	
Coefficiente		0,013139	0,078947	
Estatística t		NA	NA	-1,247123

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

Tabela 9 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (3 trimestres) - LDESPESA

	Dummy3_1974	Dummy3_1978	Dummy3_1982	Dummy3	SIC
Coefficiente				-0,096207***	
Estatística t				-1,870686	-1,173007
Coefficiente	-0,133625	0,043351	0,006804		
Estatística t	NA	NA	NA		-1,208796
Coefficiente	-0,158522				
Estatística t	NA				-1,345480
Coefficiente		0,034583			
Estatística t		0,464052			-1,240043
Coefficiente			0,004852		
Estatística t			0,061165		-1,250847
Coefficiente	-0,137573	0,043318			
Estatística t	NA	NA			-1,293474
Coefficiente	-0,086400		0,012104		
Estatística t	-1,076878		0,160666		-0,907882
Coefficiente		0,035080	0,011912		
Estatística t		0,463987	0,150080		-1,149067

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

Analisando as *dummies* eleitorais dos modelos ARIMA da variável LDESPESA (Tabela 8), observa-se que com 2 trimestres de defasagem, o coeficiente da *dummy* (DUMMY2) com todas as eleições se mostrou com $p\text{-valor}$ (probabilidade de ser igual a zero) menor que 10% e com sinal positivo, indicando aumento das despesas governamentais antes

das eleições, caindo logo depois, o que é coerente com ciclo político. Esse modelo também foi o que apresentou a menor estatística SIC. Quanto a cada eleição, apenas o coeficiente da *dummy* relativa à eleição de 1974 se mostrou significativo (também com *p-valor* menor que 10%), quando sozinho, combinado com a eleição de 1982 e com todas as eleições, além de ainda apresentar sinal positivo, ao encontro da hipótese de ter ocorrido ciclo político nessa eleição. Já com relação às *dummies* com 3 trimestres de defasagem (Tabela 9), apenas a referente a todas as eleições em conjunto (DUMMY3) obteve coeficiente com significância estatística (*p-valor* < 10%) nas regressões estimadas, porém o seu sinal negativo não indicaria ciclo político nesse caso. O modelo somente com a DUMMY3_1974 apresentou, por sua vez, a menor estatística do critério de Schwarz nesse caso.

Tabela 10 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (2 trimestres) - DEFICIT

	Dummy2_1974	Dummy2_1978	Dummy2_1982	Dummy2	SIC
Coeficiente				520.999,90	
Estatística t				0,268343	33,91998
Coeficiente	2.371.715,00	-1.771.598,00	962.882,80		
Estatística t	0,710601	-0,488969	0,260414		34,10054
Coeficiente	2.371.715,00				
Estatística t	0,764648				33,91437
Coeficiente		-1.771.598,00			
Estatística t		-0,545971			33,70447
Coeficiente			962.882,70		
Estatística t			0,315279		33,78679
Coeficiente	2.371.715,00	-1.771.598,00			
Estatística t	0,711559	-0,501503			34,01650
Coeficiente	2.371.715,00		962.882,80		
Estatística t	0,766116		0,289294		34,00169
Coeficiente		-1.771.598,00	962.882,70		
Estatística t		-0,551156	0,303700		33,81016

* *p-valor* ≤ 1,0%; ** *p-valor* ≤ 5,0%; *** *p-valor* ≤ 10,0%. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

Tabela 11 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (3 trimestres) - DEFICIT

	Dummy3_1974	Dummy3_1978	Dummy3_1982	Dummy3	SIC
Coefficiente				2.389.619	
Estatística t				2,562307	33,81000
Coefficiente	4.428.804***	1.765.880	2.375.875		
Estatística t	1,739002	1,080576	1,333281		34,34500
Coefficiente	-349.431,30				
Estatística t	-0,071024				34,21044
Coefficiente		875.591,20			
Estatística t		0,393156			33,78289
Coefficiente			2.075.66,00		
Estatística t			1,001411		33,79530
Coefficiente	84.604,94	901.727,60			
Estatística t	0,015031	0,496664			34,29283
Coefficiente	-383.180,60		2.003.807,00		
Estatística t	-0.076264		1,105502		34,25984
Coefficiente		875.591,20	2.075.664,00		
Estatística t		0,412984	0,999105		33,86538

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

A variável DEFICIT, regredida com *dummies* eleitorais com 2 trimestres de defasagem (Tabela 10), não demonstrou indicativos de existência de ciclo político, haja vista nenhuma *dummy* ter apresentado coeficiente estatisticamente significativo. O modelo com a *dummy* referente à eleição de 1978 foi aquele com a menor estatística SIC. Por outro lado, com relação às *dummies* com 3 trimestres de defasagem (Tabela 11), somente a relativa à eleição de 1974 (DUMMY3_1974) obteve coeficiente com significância estatística ($p\text{-valor} < 10\%$) - quando regredida em conjunto com as demais *dummies* eleitorais (1978 e 1982) - além de apresentar sinal positivo, o que indicaria ciclo político nessa eleição. O mesmo modelo da tabela anterior também registrou a melhor estatística no critério de Schwarz.

**Tabela 12 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (2 trimestres)
- LM1**

	Dummy2_1974	Dummy2_1978	Dummy2_1982	Dummy2	SIC
Coefficiente				-0,020456**	
Estatística t				2,585960	-3.197754
Coefficiente	0,086710	-0,012191	-0,036100*		
Estatística t	0,595715	-1,140291	-3,042130		-3,091393
Coefficiente	0,007064				
Estatística t	0,140571				-2,911098
Coefficiente		-0,010255			
Estatística t		-0,602094			-2,908187
Coefficiente			-0,041025*		
Estatística t			-3,433404		-3,215286
Coefficiente	0,015417	-0,019807			
Estatística t	0,140090	-1,284345			-2,828262
Coefficiente	0,093508		-0,041764*		
Estatística t	0,716497		-3,598956		-3,144849
Coefficiente		-0.012557	-0.036693*		
Estatística t		-1.152180	-3.061096		-3,161800

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

Tabela 13 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (3 trimestres) - LM1

	Dummy3_1974	Dummy3_1978	Dummy3_1982	Dummy3	SIC
Coefficiente				-0,014653**	
Estatística t				-2,627576	-3,216222
Coefficiente	0,093213	-0,006485	-0,027537*		
Estatística t	0,786965	-0,802878	-3,141453		-3,150578
Coefficiente	0,011776				
Estatística t	0,268038				-2,913637
Coefficiente		-0,005812			
Estatística t		-0,472784			-2,907784
Coefficiente			-0,037619*		
Estatística t			-5,024719		-3,293677
Coefficiente	0,048199	-0,013473			
Estatística t	0,459129	-1,288888			-2,834125
Coefficiente	0,096642		-0,031195*		
Estatística t	0,912995		-3,741061		-3,225005
Coefficiente		-0,007773	-0,033972*		
Estatística t		-0,892015	-4,391195		-3,222684

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

Partindo para a análise das variáveis relacionadas à política monetária, a variável LM1, quando testada com *dummies* eleitorais com 2 trimestres de defasagem (Tabela 12) e com 3 trimestres (Tabela 13), apontou uma maior possibilidade de ter ocorrido ciclo político na eleição de 1982 (DUMMY2_1982 e DUMMY3_1982), uma vez que o $p\text{-valor}$ do coeficiente dessa *dummy* foi inferior a 1% quando foi estimada com as demais eleições, isolada e combinada com cada eleição. Também os dois modelos registraram a menor estatística SIC. Em todos os casos, apresentou sinal negativo, corroborando para a hipótese de o governo ter manipulado a emissão de moeda antes da eleição com vistas a reduzir a inflação. Essa intenção faz sentido quando se analisa os altos índices inflacionários do período, assim como a repercussão negativa que acarretavam ao governo. O coeficiente da *dummy* referente a todas as eleições em conjunto (DUMMY2 e DUMMY3) também indicou

haver ciclo político, cujo coeficiente foi estatisticamente significativo a 5% e com sinal negativo.

Tabela 14 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (2 trimestres) - LSELIC

	Dummy2_1974	Dummy2_1978	Dummy2_1982	Dummy2	SIC
Coeficiente				-0.144537*	
Estatística t				-3.183381	-0,172595
Coeficiente	-	-	-		
Estatística t	-	-	-		-
Coeficiente	-				
Estatística t	-				-
Coeficiente		0,009190			
Estatística t		0,067737			-0,687515
Coeficiente			0,061259		
Estatística t			0,418043		-0,737371
Coeficiente	-	-			
Estatística t	-	-			-
Coeficiente	-		-		
Estatística t	-		-		-
Coeficiente		-	-		
Estatística t		-	-		-

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

Tabela 15 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (3 trimestres) - LSELIC

	Dummy3_1974	Dummy3_1978	Dummy3_1982	Dummy3	SIC
Coeficiente				-0,085747	
Estatística t				-1,680076	-0,075015
Coeficiente	-	-	-		
Estatística t	-	-	-		-
Coeficiente	-				
Estatística t	-				-
Coeficiente		0,101201			
Estatística t		0,846170			-0,715975
Coeficiente			-0,105992		
Estatística t			-1,206645		-0,070229
Coeficiente	-	-			
Estatística t	-	-			-
Coeficiente	-		-		
Estatística t	-		-		-
Coeficiente		-	-		
Estatística t		-	-		-

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

No tocante a outra variável de política monetária, LSELIC, as *dummies* eleitorais com 2 e 3 trimestres de defasagem tiveram restrições de serem rodadas no software Eviews, pois a série de dados inicia somente a partir do primeiro trimestre de 1974 (Tabelas 14 e 15). Assim, a *dummy* referente à eleição de 1974 não pode ser testada nem isolada, nem conjuntamente com as demais. Das demais *dummies*, apenas a DUMMY2 obteve coeficiente estatisticamente significativo ($p\text{-valor}$ inferior a 1%). Seu sinal negativo corroboraria com a hipótese de ciclo político com essa variável.

**Tabela 16 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (2 trimestres)
- LCREDITO**

	Dummy2_1974	Dummy2_1978	Dummy2_1982	Dummy2	SIC
Coefficiente				-0,014126	
Estatística t				-1,320887	-3,420492
Coefficiente	-0,136670	0,004159	-0,014486		
Estatística t	-1,391605	0,274228	-0,775190		-3,376597
Coefficiente	-0,161927***				
Estatística t	-1,896498				-3,546771
Coefficiente		-0,003215			
Estatística t		-0,088837			-3,779872
Coefficiente			-0,016796		
Estatística t			-0,776967		-3,393993
Coefficiente	-0,159042	0,004219			
Estatística t	-1,051652	0,317267			-3,473086
Coefficiente	-0,124886***		-0,015639		
Estatística t	-1,989290		-0,888845		-3,458237
Coefficiente		-0,002575	-0,002591		
Estatística t		-0,068823	-0,063787		-3,771013

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

Tabela 17 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (3 trimestres) - LCREDITO

	Dummy3_1974	Dummy3_1978	Dummy3_1982	Dummy3	SIC
Coefficiente				-0,013061	
Estatística t				-0,576812	-3,378353
Coefficiente	-0,091112	-0,051579***	0,039468		
Estatística t	-0,920245	-1,789580	1,219361		-3,323795
Coefficiente	-0,093026				
Estatística t	-0,883525				-3,396479
Coefficiente		-0,001529			
Estatística t		-0,047931			-3,804380
Coefficiente			0,093804*		
Estatística t			3,155905		-3,182126
Coefficiente	-0,072301	-0,053581***			
Estatística t	-0,678933	-1,814412			-3,365464
Coefficiente	-0,092813		0,035868		
Estatística t	-0,895222		1,050959		-3,333338
Coefficiente		0,012986	0,094859*		
Estatística t		0,462323	3,203444		-3,095747

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

A respeito da variável relacionada ao crédito ao setor privado (LCREDITO), Tabela 16, a *dummy* das eleições com 2 trimestres de defasagem que apresentou coeficiente estatisticamente significativo foi a relativa à eleição de 1974 (DUMMY2_1974), no modelo em que foi incluída isolada e combinada com a *dummy* da eleição de 1982, com $p\text{-valor}$ abaixo de 10%. O coeficiente com sinal negativo só faz sentido em termos de ciclo político se suposto que o governo estivesse intencionado a controlar a inflação às vésperas da eleição. Considerando que Simonsen tomou medidas em abril de 1974 com vistas à contenção da elevação de preços (MACARINI, 2008a), essa hipótese encontra embasamento na orientação ortodoxa do ministro da Fazenda da época. Por sua vez, o modelo com melhor estatística SIC foi com a *dummy* referente à eleição de 1978.

Já com relação às *dummies* com 3 trimestres de defasagem (Tabela 17), o coeficiente da *dummy* da eleição de 1978 (com *p-valor* inferior a 10%) se mostrou estatisticamente significativo, quando a DUMMY3_1978 foi regredida com todas as demais e combinada com a eleição de 1974 (DUMMY3_1974), apresentando sinal negativo assim como na DUMMY2_1974. Quando regredida isoladamente, por outro lado, apresentou a menor estatística do critério de Schwarz, assim como com duas defasagens.

Entende-se que as justificativas descritas acima para esse resultado se repetem para a DUMMY3_1978. A *dummy* relativa à eleição de 1982 (DUMMY3_1982) também apresentou coeficiente com significância estatística, na ordem de *p-valor* abaixo de 1%. Todavia, para a existência de ciclo político com a variável LCREDITO nesse caso, ter-se-ia que ser pressuposta uma reorientação do governo no que tange a sua política creditícia, passando a se voltar mais ao crescimento econômico. Apesar de Delfim Netto, no início de sua gestão na pasta do Ministério do Planejamento, ter adotado medidas de política macroeconômica que caminhavam nessa direção, em meados de 1982 o governo já vinha nos últimos 2 anos implementando ações de cunho mais ortodoxo nos instrumentos de política monetária e creditícia.

Tabela 18 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (2 trimestres) - LSALMIN

	Dummy2_1974	Dummy2_1978	Dummy2_1982	Dummy2	SIC
Coefficiente				-0,011515	
Estatística t				-0,790180	-3,210863
Coefficiente	0,010238	0,010496	-0,033383**		
Estatística t	0,207191	0,824670	-2,156904		-3,406790
Coefficiente	0,005331				
Estatística t	0,284626				-3,756796
Coefficiente		-0,001696			
Estatística t		-0,058634			-3,775067
Coefficiente			-0,007087		
Estatística t			-0,279239		-3,287147
Coefficiente	-0,025866	0,004906			
Estatística t	-0,908417	0,194958			-3,202050
Coefficiente	-0,004003		-0,017236		
Estatística t	-0,317256		-0,585571		-3,711741
Coefficiente		-0,002201	-0,013901		
Estatística t		-0,073504	-0,455872		-3,718367

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

Tabela 19 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (3 trimestres) - LSALMIN

	Dummy3_1974	Dummy3_1978	Dummy3_1982	Dummy3	SIC
Coefficiente				0,002031	
Estatística t				0,162668	-3,283197
Coefficiente	-0,034738**	0,029140	-0,000233		
Estatística t	-2,072187	1,226711	-0,009844		-3,508371
Coefficiente	-0,037287**				
Estatística t	-2,263203				-3,726267
Coefficiente		0,016920			
Estatística t		0,933391			-3,297606
Coefficiente			-0,007087		
Estatística t			-0,279239		-3,287147
Coefficiente	-0,033329	0,013899			
Estatística t	-1,383787	0,722096			-3,544860
Coefficiente	-0,035514**		-0,003307		
Estatística t	-2,294701		-0,168947		-3,557354
Coefficiente		0,015799	-0,009736		
Estatística t		0,793504	-0,384863		-3,209679

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

Avaliando os resultados encontrados para a variável LSALMIN (Tabela 18), a *dummy* relativa à eleição de 1982, com 2 trimestres de defasagem, apresentou coeficiente estatisticamente significativo a 5% quando regredida com as demais *dummies* eleitorais. Entretanto, o seu sinal negativo somente indicaria ciclo político se suposto que o salário mínimo tenha sido utilizado como instrumento de contenção da inflação. Considerando o contexto do período, em que Delfim se lançou de várias medidas visando ao aperto inflacionário, tal hipótese não pode ser descartada. Já o modelo com a *dummy* relativa à eleição de 1978 apresentou a menor estatística SIC.

Por outro lado, nas *dummies* eleitorais com 3 trimestres de defasagem (Tabela 19), a *dummy* relacionada à eleição de 1974 (DUMMY3_1974) foi a única que exibiu coeficientes com significância estatística ($p\text{-valor}$ abaixo de 5%), nas regressões com todas as demais

eleições, isolada (nesse, com a menor estatística do critério de Schwarz) e combinada com a eleição de 1982, respectivamente. Em todas as regressões estimadas, apresentou sinal negativo, assinalando a existência de ciclo político apenas pelas mesmas razões apontadas acima para a DUMMY2_1982. Levando em conta que o governo da época lançou em 29 de novembro de 1974 a Lei nº 6.147/1974, elevando a taxa de reajuste dos salários a partir de janeiro de 1975, entende-se que o salário mínimo deve ter crescido depois das eleições de 1974 mais por causa dessa lei do que por ter sido utilizado como instrumento de ciclo político.

Tabela 20 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (2 trimestres) - LCAMBIO

	Dummy2_1974	Dummy2_1978	Dummy2_1982	Dummy2	SIC
Coefficiente				0,047491	
Estatística t				1,212270	-1,405983
Coefficiente	0,084427	0,001337	0,045197		
Estatística t	1,251812	0,020983	0,723421		-1,252732
Coefficiente	0,073567				
Estatística t	1,028496				-1,353565
Coefficiente		-0,017528			
Estatística t		-0,248392			-1,382468
Coefficiente			-0,007083		
Estatística t			-0,110117		-1,325055
Coefficiente	0,073437	-0,001549			
Estatística t	1,011743	-0,022965			-1,266106
Coefficiente	0,067031		0,051769		
Estatística t	1,116267		0,903144		-1,764134
Coefficiente		-0,006529	0,044624		
Estatística t		-0,093822	0,646678		-1,304222

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

Tabela 21 - Estatísticas dos modelos com a inclusão das *dummies* eleitorais (3 trimestres) - LCAMBIO

	Dummy3_1974	Dummy3_1978	Dummy3_1982	Dummy3	SIC
Coefficiente				0.097811*	
Estatística t				6.546112	-1.519215
Coefficiente	0.076567***	0.039007	0.059906		
Estatística t	1.964274	1.028927	1.564927		-1.865561
Coefficiente	0.089596				
Estatística t	1.068606				-1.614488
Coefficiente		-0.008540			
Estatística t		-0.166369			-1.325603
Coefficiente			0.050899		
Estatística t			0.970135		-1.400935
Coefficiente	0.089182	0.005354			
Estatística t	1.004842	0.178281			-1.528124
Coefficiente	0.102575		0.038826		
Estatística t	2.293911		0.884018		-1.427349
Coefficiente		0.078560***	0.117096*		
Estatística t		1.956606	2.936272		-1.355312

* $p\text{-valor} \leq 1,0\%$; ** $p\text{-valor} \leq 5,0\%$; *** $p\text{-valor} \leq 10,0\%$. NA = Covariância singular - os coeficientes não são únicos.

Finalmente, analisando as regressões com a variável LCAMBIO com *dummies* eleitorais com 2 trimestres de defasagem (Tabela 20), percebe-se que nenhuma *dummy* exibiu coeficiente estatisticamente significativo ao menos a 10%, não indicando existência de ciclo político. O modelo com as *dummies* relativas às eleições de 1974 e 1982 foi o que demonstrou a menor estatística do critério de Schwarz.

Já os resultados com *dummies* eleitorais com 3 trimestres de defasagem (Tabela 21) apontaram essa possibilidade para as três eleições, visto que nos casos em que apresentaram coeficiente estatisticamente significativo, o sinal do coeficiente das *dummies* foi positivo, indicando que o governo poderia ter manipulado o câmbio às vésperas de cada eleição. Esse modelo foi o que registrou a menor estatística SIC. A *dummy* relativa a todas as eleições (DUMMY3) exibiu coeficiente com $p\text{-valor}$ abaixo de 1%. Por outro lado, a eleição de 1974

(DUMMY3_1974), quando regredida com as demais eleições, obteve coeficiente estatisticamente significativo a 10%. E, por fim, as eleições de 1978 (DUMMY3_1978) e 1982 (DUMMY3_1982), ao serem estimadas conjuntamente, apresentaram coeficiente com significância estatística de 10% e 1%, respectivamente.

Uma explicação para poucas *dummies* eleitorais das variáveis analisadas terem indicado a existência de ciclo político é a utilização, por parte dos *policy makers*, de vários instrumentos de política econômica concomitantemente, “reduzindo a magnitude da significância estatística observada para os diferentes instrumentos utilizados” (BORSANI, 2003, p. 82).

Por conseguinte, baseado nos resultados encontrados nas regressões econométricas por meio dos modelos ARIMA, considera-se que as eleições de 1974 e 1982 foram as mais sujeitas à ocorrência de ciclo político. Entretanto, não basta para o presente estudo se limitar a apontar evidências estatísticas ou econométricas: objetiva-se compreender e encontrar justificativas para o comportamento dos gestores da política macroeconômica de adotarem medidas para manipular os resultados das eleições. Haja vista que ocorreram em pleno regime militar ditatorial, tal fenômeno vai de encontro às premissas do referencial teórico dos modelos de ciclo político, apresentados no capítulo anterior. Por esse motivo, o capítulo seguinte se ocupará de analisar e interpretar esses resultados dos modelos de ciclo político, buscando argumentos para explicá-los além dos fatores econômicos que os condicionaram, mas também a partir dos fatores políticos da época.

5 INTERPRETAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO FIGUEIREDO NO PERÍODO 1979-1985

Quanto ao futuro, devo dizer que nunca tive ambição política. Fui criado e educado para ser soldado. E gostava de sê-lo. E foi como soldado que recebi a escolha do meu nome para a Presidência da República: como mais uma missão a cumprir e cujo desempenho tem-me trazido muito mais amarguras e desencantos do que satisfação (FIGUEIREDO, João Baptista, in: BRASIL, 1983, p. 54).

Nos capítulos anteriores, foram apresentados os episódios ocorridos no período e as ações governamentais e efeitos sobre a economia nacional, além do referencial teórico a ser utilizado no presente trabalho. Neste último capítulo, empreender-se-á a realização de uma interpretação das condicionalidades, finalidades e intenções das medidas e decisões tomadas pelos *policy makers* no tocante à política econômica do período. Para tanto, será realizada uma análise do grau de autonomia e credibilidade que possuíam os tecnocratas e o próprio governo para implementar a política econômica, dos projetos e do panorama econômico herdados da gestão que o antecedeu, das eleições ocorridas no período e dos discursos do presidente João Figueiredo. Finalmente, será apresentado um conjunto de argumentos que auxiliam na compreensão da tanatogênese do último governo militar.

5.1 O GOLPE DE 64 E A CONTINUIDADE DOS PROJETOS DE GEISEL

Ao encontro de uma concepção mais condizente com a abordagem *northiana* ou neoinstitucionalista, acredita-se que o Estado, quer sob regime autoritário, quer sob regime democrático, comporta-se como qualquer outra instituição, e, portanto, suas condições são altamente dependentes das heranças repassadas por seus antecessores. Por seu turno, no caso do Estado, essa herança acumula-se através de experiências em projetos, ações e políticas e suas respectivas consequências.

Longe de se reproduzir uma análise com base em truísmos, quer-se apontar apenas que o legado de uma gestão para outra apresenta particularidades mais complexas quando tal sucessão é conduzida pelos próprios chefes de Estado, e mais ainda sob um regime militar e em circunstâncias de um longo processo de transição para um regime democrático. Ademais, agregue-se aos fatores mencionados a intenção de parte significativa dos militares em devolver o poder aos civis, embora somente aos membros da base aliada, mantendo a representatividade dos interesses do segmento militar, conforme se quer demonstrar ao longo deste capítulo.

Cabe aqui retroceder a um período anterior ao do objeto deste trabalho. Desde o golpe de 1964, foi estabelecido um padrão a partir de então na forma de governar viabilizada com a mudança de regime político, através da sua busca incessante por legitimidade, objetivo fracassado - ou que lhe foi impedido - pelo antecessor civil, João Goulart (PTB).

Alguns autores creem que a “revolução” de 1964 tenha sido influenciada por outros fatores que nasceram na década anterior⁴⁸. Além dos conhecidos, como a desestabilização política do governo Goulart, um fator a ser ressaltado foi a participação da Escola Superior de Guerra (ESG)⁴⁹ na concepção daquela “revolução”, denominação dada pelos próprios militares daquele período. A ESG, criada em 1949, já consistia em um instituto do Ministério da Defesa, destinado a capacitar aqueles que atuassem como diretores e assessores no Ministério, atuando como centro de estudos e pesquisas na área militar.

Mas não foi só esse o papel cumprido pela ESG. O general Golbery Couto e Silva, importante integrante do instituto, já escrevia em *Geopolítica do Brasil* (1981)⁵⁰ que o problema da segurança nacional deveria ser solucionado por intermédio do estabelecimento de “estratégias psicossociais” que permitissem aos países atingirem seus objetivos nacionais. Também o general afirmava se preocupar com os rumos que o país tomava no final dos anos 1950, principalmente com os valores considerados alheios à “índole” e à “cultura do povo brasileiro” (REZENDE, 2001, p. 41), só possível mediante uma estratégia psicossocial. Essa estratégia, por sua vez, requeria implicitamente o estabelecimento de outro regime político, com vistas ao fortalecimento do poder nacional. Sobre isso, Rezende (2001) crê que Couto e Silva entendia que essa estratégia deveria provavelmente ser regida pelos militares. Conforme o autor:

Temos, assim, na cúpula da Segurança Nacional, uma estratégia, por muitos denominada Grande Estratégia ou Estratégia Geral, arte da competência exclusiva do governo e que coordena, dentro do conceito estratégico fundamental, todas as atividades políticas, econômicas, psicossociais e militares que visam concorrentemente à consecução dos objetivos nos quais se consubstanciam as aspirações nacionais de unidade, de segurança e de prosperidade crescente. A essa estratégia se subordinam, pois, tanto a Estratégia Militar como a Estratégia Econômica, a Estratégia Política e uma estratégia psicossocial, as quais se diferenciam umas das outras pelos seus campos particulares de aplicação e pelos instrumentos de ação que lhes são próprios, embora nunca deixem de atuar solidariamente, seja no tempo, seja no espaço (COUTO E SILVA, 1981, p. 25).

⁴⁸ Há quem diga que o Golpe de 1964 foi um movimento em que os empresários cumpriram importante papel na sua realização e apoio, como é o caso de Armand Dreifuss, cientista político uruguaio, citado por Fico (2004). Outras interpretações clássicas sobre o golpe são as de Florestan Fernandes (1976) e Moniz Bandeira (1978).

⁴⁹ Outras duas instituições muito importantes na concepção do Golpe de 1964 são o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD). Para mais informações sobre essas duas instituições e sua participação no golpe, ver Ramirez (2005).

⁵⁰ Essa coletânea de textos fora escrita antes do Golpe de 1964, por volta de 1959 a 1960 (Rezende, 2001).

Segundo Rezende (2001), no projeto apresentado pela ESG tanto antes como depois do golpe de 1964, as quatro estratégias referidas por Couto e Silva (econômicas, políticas, militares e psicossociais) faziam parte das diretrizes governamentais, as quais tinham que estar sempre subordinadas à política de segurança nacional. E a ESG intentava cumprir uma importante função nesse projeto.

Por conseguinte, o golpe de 1964, assim como a proclamação da República de 1889 e a revolução de 1930, não pode ser compreendido como um evento político que ocorre apenas num determinado ano, mas sim como um *processo* que se desenvolve ao longo do tempo e se consubstancia naquele ano (FERNANDES, 1976). Conforme Tavares e Fonseca (2009, p. 69), Florestan Fernandes “entende que a revolução burguesa no Brasil foi resultado de um processo que se desenvolveu lentamente, mas nem por isso menos efetivo quanto a seu sentido e desfecho: a consolidação das relações capitalistas e a consolidação do poder burguês”. Assim, trata-se de um fato recorrente na história do Brasil, demonstrando o *modus operandi* das coisas no país. Pode-se dizer que o golpe de 1964 foi a solução autoritária do conflito na época.

Ademais, muitas das estratégias e diretrizes definidas anteriormente ao golpe de 1964 pela ESG permaneceram sendo adotadas no decorrer do regime ditatorial brasileiro, visando lhe conferir maior legitimidade, não sendo encerradas com a condução da distensão política. Por esse motivo, crê-se ser salutar a consideração do período anterior ao governo Figueiredo - não só desde o começo da ditadura, mas igualmente quando seu projeto foi concebido.

Vale ressaltar outro aspecto igualmente importante sobre o regime civil-militar no Brasil:

Ao eleger Castello Branco presidente da república, em 11 de abril de 1964, o Congresso Nacional não apenas selava uma aliança entre militares e parte dos políticos civis que formaria a base sustentação do novo regime. Mais que ato simbólico, ou capricho do marechal que buscava reconhecimento oficial para sua assunção, explicitava-se a contradição com que o regime militar iria conviver ao longo de sua existência, a qual aflora com força na conjuntura do II PND: **o de ser uma ditadura cuja razão de ser consistia em “salvar a democracia”**. Assim, desde seu nascedouro, as tentativas de emprestar uma face legal ao regime desvendam sua resistência de admitir-se como ditadura, posto que, no plano do discurso, esta era a principal crítica a Goulart: a tentativa deste de aprovar as reformas de base, principalmente a agrária, bem como a lei de remessa de lucros ao exterior, sem passar pelo Congresso e ao arrepio da Constituição. A bandeira da legalidade, que em 1961 respaldara a posse de Goulart, ora passava à mão de seus mais ferrenhos opositores (FONSECA, MONTEIRO, 2007, p. 10, grifos meus).

Desse modo, conforme referido no capítulo 3, o caráter de “hibridismo” impresso ao regime se transformava em um problema desde sua gênese, dificultando a pretensão por legitimidade que será buscada, em graus e maneiras peculiares, por todos os seus presidentes. Diferente da maioria dos golpes ocorridos na América Latina, em um primeiro momento Castello Branco sustentou o legislativo, não alterou a constituição, não interferiu no judiciário nem terminou com as eleições (FONSECA; MONTEIRO, 2007). Isso aconteceu porque, segundo os autores, “o regime *precisava*, para legitimar-se, desta aparência de legalidade” (FONSECA; MONTEIRO, 2007, p. 10, grifo dos autores).

Outro ponto a ser ressaltado é que, quando se analisa o regime civil-militar brasileiro, os militares são vistos comumente como uma corporação homogênea. Entretanto, se tampouco constituíam uma unidade, ao mesmo tempo possuíam interesses comuns que lhes permitiam funcionar como uma corporação. Tradicionalmente, a literatura subdivide a corporação militar em duas correntes principais, a **Linha-Dura**, composta pelos presidentes Costa e Silva e Médici e seus seguidores, e os **Castelistas**, corrente que fazia alusão ao nome de Castello Branco, constituída ainda pelos presidentes Geisel e Figueiredo e seus demais simpatizantes.

Com relação aos projetos e às intenções de cada grupo no golpe de 1964, a Linha-Dura se mostrava mais conservadora quanto à promoção da liberalização política, enquanto os Castelistas propunham a estada dos militares no poder como temporária, em que estes deveriam repassar o Estado aos civis assim que fossem cumpridas as metas de restaurar a ordem e corrigir os desequilíbrios na política e na economia do país.

Convém ressaltar que se deve reconhecer a arbitrariedade envolvida nessa subdivisão, o que decorre de parte significativa dos militares não perfilhar-se em nenhuma das duas correntes, enquanto outros alternavam de posicionamento conforme a conjuntura da época. Ou seja, o fato de haver correntes não significa automaticamente que as forças armadas estivessem polarizadas ou divididas, uma vez que nem todos os militares tinham posição quanto a questões de seara política, havendo aqueles que somente se voltavam a atuar em temas de natureza profissional. Adicionalmente, a existência de correntes na corporação militar também não implica necessariamente que houvesse consenso no âmbito das mesmas. Um exemplo é de que Geisel teve que convencer seus próprios pares da importância de empreender a distensão política no Brasil.

A alternância no poder de membros pertencentes aos dois grupos reforçará aquilo que Couto e Silva convencionou chamar de *sístoles* (contração) e *diástoles* (expansão), quando este quis qualificar o processo de abertura política no Brasil a partir do governo Geisel. No

caso, pode-se aplicar esses conceitos também aos níveis de repressão impostos pelos governantes de cada uma dessas correntes, ou mesmo às políticas econômicas adotadas, ora expansionistas (como no período do “Milagre” e nos primeiros anos do governo Geisel), ora contracionistas (tais quais as praticadas no governos Castello Branco, com o PAEG, Geisel - últimos dois anos - e Figueiredo - final de 1980 a 1983).

O grupo de poder do regime se formava, basicamente, de militares, tecnoburocratas, políticos da direita, além de certos “grupos de interesse e de pressão”, como associações e federações empresariais. Em relação a estes últimos, se seus interesses não coincidiam totalmente com os da cúpula governista, usavam do canal que dispunham para fazer valer seus propósitos.

Na sua busca desenfreada por legitimidade, justificando a ditadura como um resgate dos “valores genuínos” do povo brasileiro, quis-se implantar e propagar duas ideias principais:

- a) a ditadura civil-militar era, na verdade, uma espécie de “democracia disciplinada”, mas, principalmente, o meio principal para que uma democracia no seu sentido *strictu sensu* fosse constituída no país;
- b) diante do diagnóstico de dificuldade dos governos tidos como “populistas” em separar o público do privado, os militares se autoproclamavam como os únicos capazes de implantar um saneamento moral, ou seja, sua corporação via-se como acima do público e do privado, como uma *terceira via*, uma classe dirigente à parte da sociedade civil com total autonomia para assegurar a ordem social no país.

Esse processo de convencimento da população fora conduzido intensamente pela ESG, órgão que se julgava o mais indicado para tal função. Seu objetivo era conter os conflitos e divergências, construindo uma integração e coesão social, bem como obter a adesão da população na luta contra a disseminação do comunismo no país, que consistia na principal meta da estratégia psicossocial dos governos militares. Na realidade, os militares faziam valer os seus valores como sendo aqueles a serem buscados pela sociedade civil: “o senso de ordem e disciplina” (REZENDE, 2001, p. 97). Foi praticamente uma *militarização* da sociedade civil brasileira.

Para os Castelistas, a democracia não necessariamente deveria ser um regime político controlado por civis. No entanto, o espaço de se fazer política foi severamente contido no

decorrer do período militar, haja vista os atos institucionais, o fechamento do congresso e outras medidas repressivas.

O crescimento econômico também contava como fator legitimador do regime civil-militar, mas não o único. Obviamente, o desempenho do PIB entre 1968 e 1980 corroborou consideravelmente para a aceitação e convivência com a ditadura por parte de considerável fração da população. Mas a estratégia psicossocial do governo, por meio de uso e propagação de símbolos patrióticos e familiares, dentre outros, cumpriu também papel primordial para tal fim.

Assim, em síntese, crê-se que a gestão do “castelista” Figueiredo dá continuidade à orientação da política econômica do governo Geisel, à distensão política e aos projetos do II PND por três motivos. O primeiro é que ambos se afinavam nos âmbitos militar (mesma corrente) ou político (fizeram parte do mesmo governo e Figueiredo foi indicado por Geisel para sucedê-lo). Logo, não obstante a nova composição do ministério nas pastas pertencentes à equipe econômica, a transferência de Simonsen para a SEPLAN e a nomeação de Rischbieter para a Fazenda em março de 1979 acenavam para a intenção do novo governo em corrigir os desequilíbrios causados pelo recrudescimento da inflação e da ascensão desenfreada da dívida externa.

Por seu turno, o segundo é que os projetos do II PND, em que pese em avançado processo de maturação, ainda requeriam recursos públicos para a sua conclusão. A despeito de a nova equipe econômica apregoar a redução dos gastos com investimentos públicos, manifestando a busca de uma “coerência entre a política monetária e fiscal” do governo - como defende Carneiro (1990, p. 309) - esta, por sua vez, tornava-se incongruente com alguns dos compromissos firmados por Figueiredo. Estes consistiam em dar continuidade aos projetos de seu antecessor, almejando o crescimento econômico, e promover a abertura política (presente inclusive em seu discurso de posse)⁵¹. Claramente, ambos os objetivos estavam concatenados, uma vez que o sucesso daquele corroborava para o êxito deste.

Finalmente, o terceiro motivo residia na crise econômica, que resultava no agravamento da crise política, aguçando o problema de legitimidade do governo Figueiredo. Se Geisel já havia instituído o II PND e o processo de abertura política como resposta ao primeiro choque do petróleo em 1973, com o advento da segunda elevação dos seus preços em 1979 a continuidade das medidas do seu antecessor se faziam ainda mais prementes para sustentação da legitimidade do regime.

⁵¹ Nas palavras do presidente: “Juro fazer deste país uma democracia”. Vide Figueiredo (1979) e Cruz (1997).

Durante a gestão Geisel, aquela mesma incongruência marcou as políticas monetária, fiscal e creditícia, haja vista o ministro do Planejamento, Reis Velloso, perseguir objetivos de crescimento econômico via o II PND, enquanto o ministro da Fazenda seguia uma orientação mais ortodoxa, aplicando aperto monetário e de crédito, não obstante o Banco de Brasil manter elevada a oferta de empréstimos ao setor privado.

Adicionalmente, a oposição mantinha sua posição crítica à condução da política econômica desde a gestão Geisel. Por conseguinte, causaria um custo muito grande não só político desaquecer a economia, haja vista os dispêndios com os projetos do II PND, em estágio de maturação, sem contar que, ao estimularem a demanda agregada, iam ao encontro do propósito do governo de manter o ritmo de crescimento.

Em adição, ressalta-se a ampliação dos votos e eleitos pelo MDB para o Senado em 1982, embora as medidas políticas implementadas pelo governo garantissem a maioria na casa por meio de voto indireto, o que requeria ao menos sustentar o ritmo de expansão da economia para que não se elevasse ainda mais o número de insatisfeitos com o Governo Federal. Desse modo, no campo político, inicia-se um dos vários eventos que se sucederão, restringindo o andamento da abertura política segundo o ritmo que o regime civil-militar visava promover.

5.2 AUTONOMIA E CREDIBILIDADE DA POLÍTICA ECONÔMICA

Para uma análise da política econômica implementada no decorrer da gestão Figueiredo, convém novamente ressaltar que esta apresenta uma sequência de fases distintas, à medida que são realizadas trocas de ministros nas pastas da área econômica, mas também a partir das mudanças nos âmbitos interno e externo em curso ao longo de todo o período. Essas mudanças constituem um conjunto de fatores condicionantes que implicam redirecionamento das medidas econômicas pelo governo, conforme se alteram igualmente os graus de autonomia e credibilidade da política econômica e do próprio governo.

Contudo, antes de se realizar tal avaliação, parece conveniente discutir o significado dos termos “autonomia” e “credibilidade” para qualificar política econômica, tecnocratas e governos em geral. O primeiro termo frequentemente tem sido empregado para conferir à instituição ou ao agente político independência na tomada de decisões concernentes aos

instrumentos (meios) da área econômica. Por conseguinte, não teriam poder para a definição das diretrizes a serem seguidas por esses instrumentos⁵².

Com relação a tal acepção, há certo dissenso. Crê-se que autonomia seja a capacidade de agentes formuladores de ações e políticas - tanto os meios como a sua orientação - da área econômica agirem de forma independente de outras áreas, mas principalmente de atores e instituições do setor privado nacional e internacional.

A grande maioria dos modelos de previsão de “credibilidade”⁵³ é empregada para medir o quão comprometido é o governo com a estabilização de preços, por meio de uma política econômica de cunho ortodoxo e, de preferência, isenta de critérios políticos na sua definição. Entretanto, como ressaltam Crocco e Jaime Jr. (2003), esse conceito acarreta um “problema de circularidade”, visto que para obter credibilidade uma política necessita alcançar suas metas; contudo, para que isso ocorra, a instituição ou *policy maker* precisa ter credibilidade. Em consequência disso:

[...] essa circularidade impõe um caráter extremamente *antidemocrático* à condução da economia. A necessidade de se implementar políticas *confiáveis* para a obtenção dos resultados desejados faz com que políticas alternativas à dominante sejam excluídas *a priori*. A possibilidade de se testar outras políticas é descartada por definição (CROCCO; JAIME JR., 2003, p. 133, grifos dos autores).

Nesse particular, a concepção do termo aqui adotada será no mesmo sentido desses autores, para quem a “credibilidade de uma política econômica é determinada por fatores *endógenos* à sociedade onde é implementada, e não determinada *exogenamente*, por um manual de economia qualquer” (CROCCO; JAIME JR., 2003, p. 133, grifos dos autores). Essa concepção aufere maior grau de adequação à análise dos valores das classes dominantes da era civil-militar, como empresariado e tecnocratas, bem como dos próprios militares. Principalmente no início de 1979, o crescimento econômico se mantinha como grande objetivo e, portanto, obteria credibilidade junto às camadas da população o *policy maker* e o governo que o perseguisse a qualquer custo, mesmo que fosse por meio de endividamento externo e inflação. Adicionalmente, sua obtenção constituía fundamental pré-condição para conferir maior legitimidade ao regime civil-militar, requisito que, não atendido, poderia comprometer o futuro do regime.

⁵² Há uma extensa literatura a respeito da autonomia e independência do Banco Central. Crocco e Jaime Jr. (2003) apresentam a distinção empregada por autores neoclássicos entre os dois termos, em que o primeiro seria a liberdade de escolha apenas dos instrumentos de política econômica, enquanto que independência permitiria à instituição adicionalmente a definição das metas e orientações da mesma. Para esses autores, na prática, tal diferenciação inexisteria.

⁵³ Alguns estudos se baseiam nesses modelos, como Monteiro (1999) e Tejada e Portugal (2002).

Assim, em 1979, iniciou a primeira fase da política econômica do governo Figueiredo, que se estende até o pedido de demissão de Simonsen da SEPLAN. Tendo em vista o exame dessa fase, um aspecto pertinente e ao mesmo tempo instigante é a estranha composição do ministério nas pastas relacionadas à economia feito naquele governo. De um lado, o “antidelfinista Simonsen como figura central, e na periferia, como titular do apagado Ministério da Agricultura, o próprio Delfim Netto” (TAVARES; ASSIS, 1986, p. 65). Segundo esses autores:

A reconcentração sob o comando único de forças tão divergentes obedecia a um plano estratégico que levava em conta o novo cenário em que se travaria a batalha econômica: a *abertura* política. Nessas condições, sem os instrumentos discricionários do autoritarismo cabal para silenciar as oposições, podia-se supor que a simples oposição aos ataques do adversário externo contribuísse para reforçar a coesão e a disciplina interna nas hostes governamentais (TAVARES; ASSIS, 1986, p. 65).

Por conseguinte, ainda em consonância à interpretação de Tavares e Assis, a transferência de Simonsen da Fazenda, no governo Geisel, para o Planejamento em março de 1979, na gestão Figueiredo, conferia a este maior autoridade para estabelecer consistência e direção à política econômica, com a severidade requerida naquela ocasião. Ou seja, isso proporcionou ao novo ministro, e também ao presidente, credibilidade junto à sociedade civil para dar cabo às mazelas econômicas do país.

Desse modo, ao assumir a SEPLAN, Simonsen recomendou uma política recessiva como forma de conter os avanços da inflação e do déficit externo, o que causou desagrado aos sindicatos dos trabalhadores, aos empresários e à oposição, e inclusive a setores do próprio governo (militares da linha-dura e ministros como Delfim, da Agricultura, e Andreazza, do Interior)⁵⁴. A recessão implicava um custo muito elevado para o governo em seu desígnio de gerir o processo de transição para a democracia.

No entanto, para analisar essa estratégia de Simonsen na SEPLAN, convém considerar alguns aspectos a ela atinentes. O primeiro aspecto são as transformações realizadas nas atribuições da SEPLAN. No primeiro semestre de 1979, na avaliação de Coutinho e Belluzo (1982):

⁵⁴ Segundo Lacerda et al. (2003, p. 140), “logo no início do governo, travou-se uma luta política para a definição dos rumos da economia. O ministro Simonsen propunha um rigoroso ajuste fiscal, bem como cortes nos investimentos não prioritários, buscando a melhoria da conta de transações correntes e o controle do processo de endividamento externo. Os ministros considerados desenvolvimentistas, como Delfim Netto, da Agricultura, e Mário Andreazza, do Interior, se opunham a essa política, reproduzindo uma situação de conflito quase sempre presente na condução da economia brasileira”.

[...] diante do intenso coro de críticas e tensões provocadas pela inflação ascendente e pela taxa real de juros, a nova administração resolveu concentrar ainda mais os poderes de decisão econômica. A desorganização e inoperância dos principais instrumentos de política assim o exigiam: o ministro Simonsen foi deslocado do Ministério da Fazenda para a SEPLAN, que passou a coordenar o CMN e o orçamento monetário, além de sua função de controle do gasto e investimento público. Fundiu-se assim, num comando único, a responsabilidade pelo conjunto de operações ativas (alocação de crédito, gastos, inversões) e passivas do governo (regulação bancária, da receita fiscal e da dívida pública). Com esta mudança esvaziou-se muito o MF [Ministério da Fazenda], que perdeu virtualmente o controle sobre o Banco Central (COUTINHO; BELLUZO, 1982, p. 165-166).

Percebe-se, assim, que o posto da SEPLAN passava a reunir um conjunto de instrumentos, conferindo-lhe uma maior centralização de poderes. Contudo, segundo Coutinho e Belluzo (1982), mesmo dispondo de tantos controles, a SEPLAN se mostrou incapaz de elaborar um novo desenho de política econômica que combatesse a conjuntura desordenada por que passava a economia brasileira.

A substituição de Simonsen na SEPLAN por Delfim é bem explicada por Baer (2009), quando este analisa que:

Considerando-se as pressões existentes sobre as políticas restritivas e o fato de que o crescimento mais lento era visto como fator que dificultava a abertura política, essas políticas foram radicalmente modificadas em agosto de 1979, quando o ministro do Planejamento, Simonsen, renunciou e Delfim Netto, que havia conduzido a economia durante ‘os anos do milagre’ de 1968-73, ocupou o seu lugar (BAER, 2009, p. 117).

É oportuno verificar a relevância da continuidade do projeto de abertura política e sua dependência ao crescimento econômico, conforme também exposto por Tavares e Assis (1986). Provavelmente, este tenha sido um importante motivo que corroborou a decisão de Simonsen de se retirar do ministério, do mesmo modo que Delfim parecia ter o perfil adequado aos propósitos do governo naquele período.

Não é de se estranhar que Delfim Netto, depois de ter sido preterido por Geisel e passar com Figueiredo a ocupar o Ministério da Agricultura, uma pasta considerada importante pelo presidente, demonstrasse disposição e interesse em ocupar o seu posto. De acordo com Barros (1992, p. 96), “durante cinco meses, Simonsen foi sendo pacientemente fritado por Delfim, até perder completamente a parada e pedir demissão”.

No que concerne às medidas de política econômica, não obstante suas consequências atingissem a todos os segmentos sociais, destaca-se a tentativa de “blindar” dos seus custos recessivos setores tais como o exportador, o agrícola e os devedores em moeda estrangeira.

Os trabalhadores também seriam poupados, mais devidamente por causa da legislação salarial do que pelo bel-prazer do “superministro”⁵⁵.

Conseqüentemente, conclui-se que o primeiro ministro do Planejamento do governo Figueiredo possuía escasso poder de definição da tática a ser perseguida, ou seja, parca autonomia sequer na escolha dos instrumentos - uso de meios ortodoxos -, tampouco das metas a serem atingidas - no caso, a recessão. No tocante à credibilidade, apesar de Simonsen contar com a admiração de Figueiredo, ao propor a estratégia de adotar uma política econômica contracionista, embora pudesse ser considerada necessária e adequada ao momento, acabou perdendo sustentação junto a setores diversos da sociedade civil. Por sua vez, isso corroborou para a sua demissão “voluntária” e, conseqüentemente, para sua posterior substituição pelo seu principal desafeto e adversário político dentro do governo, a dizer, o *czar* Delfim Netto.

A segunda fase, então, inicia no intervalo entre a alocação de Delfim para a SEPLAN e as medidas econômicas implementadas a partir do 1º semestre de 1980. No entanto, é preciso ressaltar algumas questões. Na segunda quinzena de agosto de 1979, ao ser nomeado para o Planejamento, Delfim foi aclamado pelo empresariado como capaz de reconduzir a economia ao nível de expansão similar ao período do “milagre” econômico (1968-73), quando dirigia a pasta da Fazenda (Skidmore, 1988). Todavia, os empresários desconheciam a real responsabilidade do *policy maker* no desempenho da economia durante o “milagre”. Conforme demonstrado em estudo mais recente, “o episódio de aceleração do crescimento associado ao ‘milagre’ decorreu em *grande medida* do efeito defasado das reformas associadas ao PAEG” (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2007, p. 34, grifos meus). Logo, conquanto os autores não se refiram à performance da política econômica da época do milagre no que tange ao combate à inflação, esta se restringiu a um fator meramente secundário para explicar a evolução do PIB entre 1968 e 1973.

Outro aspecto igualmente pertinente e que passa despercebido por Delfim é a deterioração exacerbada dos instrumentos de política econômica já no período de seu antecessor (COUTINHO; BELLUZO, 1982), o que cumprirá papel determinante na consecução e nos resultados da mesma durante a sua gestão.

Porém, é nos resultados a partir de equívocos cometidos tanto no caminho a ser adotado - a famosa *heterodoxia delfiniana* - quanto no objetivo a ser alcançado - crescimento

⁵⁵ É sabida a contrariedade de Simonsen no tocante às leis trabalhistas e ao sistema previdenciário, responsáveis, na sua visão, pelos desequilíbrios causados nos preços e nas contas públicas, respectivamente. Ver Simonsen (2002).

econômico a qualquer custo - que, sobretudo, residem as principais causas da perda de credibilidade da política econômica conduzida por parte de Delfim. Ao lançar um conjunto de ações que não logrou corrigir os fatores geradores da dívida externa, nem ao menos estabilizar os preços, o ministro da SEPLAN viu decair uma parte de sua reputação frente às elites empresariais, não obstante o crescimento do PIB de forma alguma causasse desagravo à maioria dos membros dessa classe. Com isso, Delfim perde igualmente autonomia para determinar o rumo da política econômica.

Já em 1981, quando se instaura a terceira fase da política econômica de Figueiredo:

[...] a política econômica operou sob a expectativa de progressiva melhora dos fluxos de novos empréstimos. Abandonadas as veleidades heterodoxas, exibido um “*bom comportamento*”, inclusive com a demonstração da capacidade de aceitar sacrifícios, reconquistada enfim a “*reputação*” junto à comunidade financeira internacional, esta voltaria a “*girar*” de bom grado a dívida externa brasileira (ensejando até, quem sabe, algum aumento das reservas internacionais) (MACARINI, 2008b, p. 32, grifos do autor).

Percebe-se que, sob o conceito clássico de credibilidade, esta parece mais nítida como propósito do governo a partir de 1981. Por outro lado, já naquele ano, Ulisses Guimarães questionava a credibilidade do governo na “solução para a crise econômica” que se aguçara a partir daquele período. Interessante mencionar a pré-condição que Ulisses propõe para sanar a estagflação e o agravamento do grau de endividamento externo do país:

O regime democrático é condição inarredável para resolver as dificuldades da economia geradas pelo arbítrio. Somente o engajamento político de toda a sociedade através de debates, da livre manifestação de pressões e a negociação inerentes a esse regime poderão permitir que o País defina a política econômica adequada para enfrentar a inflação galopante e o desequilíbrio externo que sufocam a economia. Somente no contexto da democracia será possível conferir à ação governamental *legitimidade* para pedir sacrifícios à sociedade, bem como conferir ao governo a *credibilidade* de que necessita para ser eficaz. O governo não sendo representativo não tem *legitimidade*, e a crise de *legitimidade* gera a *incredibilidade* (GUIMARÃES, 1981, p. 21, grifos meus).

Segundo ele, as expectativas inflacionárias poderiam ser revertidas com a conquista de credibilidade por um “governo legítimo e democrático”. O imobilismo no comércio é apontado por Guimarães também como resultado da “incredibilidade” e desconfiança do governo por parte da população. Ulisses Guimarães propunha, até mesmo, “com o respaldo da sociedade, [...] negociar junto aos credores internacionais a reciclagem e o reescalonamento da dívida externa, sem aceitar, como contrapartida, a imposição de medidas recessivas” (GUIMARÃES, 1981, p. 21).

Convém analisar as afirmações de Guimarães a respeito da política econômica e, sobretudo, da forma de solucionar a crise brasileira no período. Em primeiro lugar, ele argumenta sobre as vantagens proporcionadas por um regime democrático na busca de saídas para vencer uma conjuntura recessiva, mediante debates entre as partes que compõem a situação e a oposição ao governo, que, por seu turno, suscitariam alternativas que pudessem ser aceitas pelo governo sem implicar perda de sua credibilidade.

Adicionalmente, parece supor que um governo mais legítimo poderia obter maior aceitação de sua política, quando solicitasse à população para arcar com maiores custos e perdas frente a períodos de desaquecimento econômico. Todavia, a alegação de que a democracia seria pré-condição básica para a reversão de expectativas de inflação e para facilitar na barganha de melhores condições de quitação da dívida externa se mostra um tanto questionável, sem guardar qualquer relação com a teoria econômica, tampouco com evidências históricas. Sendo assim, durante o governo Castello Branco (1964-1967), o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) não obteria êxito na redução da inflação, bem como, segundo Fishlow (1986), o México, sob o comando do Partido Revolucionário Institucional (PRI), jamais teria contraído um abatimento dos *spreads* junto aos seus credores em 1982⁵⁶.

No entanto, o que se pode observar é a perda de autonomia na política econômica a partir desse período. Uma área bastante afetada foi a monetária, uma vez que a taxa de juros não se limitava apenas a combater a inflação, mas também a servir de instrumento de captação de recursos externos tendo em vista o equilíbrio do balanço de pagamentos. Segundo Bresser Pereira (1984), a perda de autonomia da política econômica provinha do recrudescimento das dívidas pública e externa, que limitavam a capacidade de administração da crise. Neste sentido, torna-se possível apontar para a maior dependência do governo na definição de sua política quanto ao ânimo do mercado financeiro internacional, o que afetava suas condições de obtenção de financiamento no exterior, mecanismo gradativamente escasso que, com efeito, acirrava ainda mais o estrangulamento externo. Assim, à medida que o crédito internacional se retraía, restringiam-se os “graus de liberdade” da equipe econômica brasileira na decisão dos rumos da política econômica.

⁵⁶ Por conseguinte, segundo o argumento de Ulisses Guimarães, a Polônia, sob a égide da burocracia stalinista, também não teria logrado o pagamento dos custos com juros da sua dívida externa por parte do governo Reagan naquele mesmo ano.

5.3 ELEIÇÕES DE 1974 A 1982

Um dos desígnios da abertura política era incentivar a participação dos eleitores, visando impedir novamente o grande volume de abstenções e votos nulos de eleições anteriores, fato que contribuía para solapar a legitimidade do regime e sua “fachada de democracia”. As eleições gerais de 15 de novembro de 1974 serviriam de teste, posto que a população votaria diretamente para as Assembleias Legislativas, Câmara Federal e um terço do Senado.

Apesar do intento do governo ter obtido relativo êxito, com bom comparecimento, o mesmo não se pode dizer do resultado, visto que o MDB, partido da oposição, angariou votos de grande parte da população. No entanto, não foi o suficiente para a oposição conseguir ter maioria no Congresso.

Tabela 22 - Resultado por bancadas partidárias nas Eleições de 1974 no Brasil

	Cadeiras	MDB	ARENA
Senado	22	17	5
Câmara Federal	364	160	204
Assembleias Legislativas	787	330	457

Fonte dos dados: IBGE. Elaboração própria, 2012

O MDB teve maior sucesso no Senado (Tabela 22), onde conquistou 17 das 22 cadeiras em disputa (cerca de 77%), apenas não se tornando majoritário porque estavam sendo renovadas apenas 1/3 das cadeiras. Já na Câmara Federal, o MDB obteve 160 vagas (44%), enquanto a ARENA ficou com 204 cadeiras. Por fim, nas Assembleias Legislativas, conquistou 330 cadeiras (42%), ante 457 da ARENA. A tendência nas eleições de 1978 era superar o partido da situação. Restou ao governo se conformar com os resultados, embora a situação estivesse ainda sobre controle, até porque, caso necessário, tinha plenos poderes com o acionamento do AI-5 para cassar deputados ou pôr o Congresso ou as Assembleias Legislativas em recesso, ou até mesmo cassar prefeitos. Ademais, o governo já considerava adotar medidas nas eleições de 1978 para conter a oposição, muito em função da renovação de 67% das vagas do Senado.

Perto das eleições de 1978, o governo sentia necessidade de mudar as regras do jogo. Porém, o governo dependia da oposição, já que a viabilidade de uma reforma requeria uma emenda constitucional com dois terços do Congresso, mais do que o número de cadeiras da

ARENA. Visto que o MDB não aceitava as condições impostas pelo governo, este se viu forçado a acionar o AI-5. Com o Congresso em recesso, o governo poderia legislar através de decretos.

Desse modo, foi instituído o denominado “Pacote de Abril” em 9 de abril de 1977, através da Emenda Constitucional nº 8, além de decretos-leis que modificavam consideravelmente a legislação brasileira. Dentre as principais medidas do pacote, destacam-se:

- a) redução do quórum de dois terços para emendas constitucionais para a maioria absoluta (50% mais um);
- b) manutenção das eleições indiretas para governador; é ampliado o colégio eleitoral com a escolha e delegados indicados das Câmaras Municipais;
- c) instituição do chamado senador “biônico”. Nas eleições de 1978, ao serem renovados dois senadores por Estado, o eleitor só poderia votar em um deles, ao passo que o outro candidato seria escolhido pelo próprio presidente da República, de acordo com seus critérios de cunho basicamente pessoal, e eleito indiretamente, por um Colégio Eleitoral;
- d) elevação do limite mínimo de seis deputados federais naqueles estados de menor porte, onde as forças situacionistas detinham maior poder. Em contrapartida, onde a oposição possuía mais força eleitoral, reduziu-se a representatividade dos Estados maiores e mais politizados;
- e) ampliação do mandato do próximo presidente para 6 anos⁵⁷, estendendo o processo de abertura política;
- f) exercício de mandato-tampão pelos prefeitos e vereadores, para coincidir com todos os demais poderes, fazendo com que as eleições gerais ocorressem em um mesmo dia, em vez de a cada dois anos.

⁵⁷ O período de mandato dos presidentes do regime militar cresceu em progressão aritmética. Castelo Branco se manteve três anos no cargo; Costa e Silva estava previsto ficar quatro anos, o que só não ocorreu devido ao seu falecimento; já Médici ficou quatro anos e meio, e Geisel, cinco anos.

Tabela 23 - Resultado por bancadas partidárias nas Eleições de 1978 no Brasil

	Cadeiras	MDB	ARENA
Senado	46	8	15+23 (“biônicos”)
Câmara Federal	410	189	231
Assembleias Legislativas	846	353	493

Fonte dos dados: IBGE. Elaboração própria, 2012

O resultado das eleições foi que a ARENA conquistou 15 cadeiras no Senado, e o MDB apenas oito. Como coube ao presidente da República nomear mais 23 senadores “biônicos” com o “pacote de abril”, a ARENA ficou com 38 vagas, ou cerca de 83%. Considerando o outro terço do Senado, o qual só viria a ser novamente renovado em 1982, em torno de 60% da bancada ficou com a ARENA. Na Câmara Federal, a ARENA ficou com 231 cadeiras, contra 189 do MDB (um ligeiro aumento para 46% do total). E, por último, nas Assembleias Legislativas, a ARENA ficou com 493 cadeiras e o MDB com 353 (manteve os 42% obtidos em 1974). Com isso, o governo conseguiu conter a tendência de crescimento da oposição nas casas legislativas.

Em 1981, um ano antes das novas eleições, o governo encaminhou para aprovação uma lei para implantar a reforma política, com o fim da figura do senador “biônico” e eleições diretas para governador. A lei acabou não sendo votada pelos congressistas dentro do prazo, acabando sancionada pelo presidente da República. Em 15 de novembro de 1982, as eleições gerais foram para governadores e deputados estaduais, para deputados federais e para a renovação de um terço do Senado, assim como para prefeitos e vereadores.

Com a extinção da ARENA e do MDB, instituiu-se o pluripartidarismo no país. Segundo Victorino (2000, p. 278),

O pluripartidarismo fazia parte da estratégia governamental. Com a volta das antigas lideranças, após a anistia, a oposição rachou em várias facções, quebrando sua unidade. Foram proibidas as coligações entre partidos e estabeleceu-se o voto vinculado, ou seja, governador e vice, prefeito e vice, etc., tinham de ser escolhidos dentro do mesmo partido, limitando a opção do eleitorado.

Na prática, o pluripartidarismo fragmentou a oposição e, conseqüentemente, favoreceu a situação e o governo, haja vista que este passou a congregar todas as forças situacionistas em um único partido, o PDS, ao passo que a oposição se fragmentaria em várias legendas. Ainda de acordo com Victorino (2000, p. 278): “Por outro lado, extraoficialmente, todos os

ocupantes de cargos de confiança dentro do governo tinham de filiar-se ao PDS e autorizar o desconto em folha de uma contribuição mensal para essa agremiação”.

Enquanto o novo partido da situação contava com o apoio do governo (inclusive do aparelho do Estado), os oposicionistas também possuíam algumas vantagens, conforme destaca Victorino (2000, p. 279):

Os governistas, de roupa nova, com a sigla do PDS (a imagem da Arena ficara profundamente desgastada) realizavam sua campanha por todo o país, utilizando a estrutura já existente. Enquanto isso, a oposição, fracionada em várias legendas, tinha a seu favor a rejeição popular ao governo em face da crise econômica. Criticar é mais fácil que governar e a linguagem de palanque seduz mais do que a racionalidade da administração.

Tabela 24 - Resultado por bancadas partidárias nas Eleições de 1982 no Brasil

	Cadeiras	PMDB	PDS	Demais partidos
Senado	25	9	15	1
Câmara Federal	479	200	235	44
Assembleias Legislativas	947	404	476	67

Fonte dos dados: IBGE. Elaboração própria, 2012

Ao final das eleições, o resultado foi um preenchimento da maioria das vagas do Senado pelo PDS - 15 das 25 cadeiras, ou, em termos percentuais, 60% - enquanto o PMDB ficou com 36% (nove cadeiras) e os demais partidos (neste caso, o PDT) apenas 4% (apenas uma). Somando com a bancada formada (2/3) nas eleições de 1978, a distribuição de cadeiras ficava sendo 53 para o PDS (75%), 17 para o PMDB (24%) e uma para o PDT (1%), garantindo a supremacia do partido do governo no Senado. Já na Câmara Federal, das 479 vagas, o PDS ocupou 235 (49%), enquanto o PMDB ficou com 200 deputados (42%) e os demais partidos - PDT, PTB e PT - apenas 44 (9%). A oposição, nesse caso, acabou sendo a maioria na Câmara de Deputados. Com isso, o Colégio Eleitoral estava formado por 288 membros do PDS (52%) e 262 pertencentes ao PMDB e demais partidos menores (48%), tornando o governo mais capacitado a fazer o seu sucessor na Presidência da República. Todavia, a dissidência de políticos do PDS próximo das eleições de 1984 mudaria consideravelmente esse panorama.

5.4 DISCURSOS DO PRESIDENTE JOÃO FIGUEIREDO

Nesta seção, pretende-se analisar e interpretar os discursos oficiais do presidente João Figueiredo entre 1979-1984. O objetivo dessa interpretação é corroborar, através de afirmações e declarações, a tese de que o governo Figueiredo, e a própria figura do presidente, estava comprometido em eleger o seu sucessor, que por sua vez daria continuidade à abertura política do regime. Para tanto, adotar uma estratégia vitoriosa nas eleições de 1982 seria fundamental para se atingir esse propósito, garantindo maioria do partido da situação, o PDS, no colégio eleitoral responsável pelas eleições indiretas para presidente da República.

A publicação escolhida foi os discursos do presidente de 1979-1984. O propósito foi captar as intenções de Figueiredo nas mensagens direcionadas à população, bem como as justificativas de suas medidas econômicas e políticas.

Em vez do emprego de métodos como Análise do Discurso (AD), costumeiramente aplicada em estudos da Comunicação Social e História (com outro enfoque), preferiu-se uma interpretação de texto mais simples e direta. Christofolletti (2000), por exemplo, usa esse método adotando técnicas da Comunicação Social, precisamente se atendo mais a aspectos linguísticos para analisar o discurso da transição democrática brasileira, não só do presidente Figueiredo, mas também da Frente Liberal e de seus membros, como Paulo Maluf, José Sarney e Delfim Netto, além de Tancredo Neves. No presente trabalho, crê-se mais adequado, e suficiente para seus objetivos, a interpretação de enunciados discursivos sem recorrer a análises semânticas, método menos empregado em trabalhos acadêmicos de Ciências Econômicas.

João Figueiredo iniciava seu primeiro discurso como presidente do país já anunciando qual a sua principal missão no cargo:

Reafirmo, portanto, os compromissos da Revolução de 1964, de assegurar uma sociedade livre e democrática. Por todas as formas a seu alcance, assim fizeram, nas circunstâncias de seu tempo, os presidentes Castello Branco, Costa e Silva, Emílio Médici e Ernesto Geisel.

Reafirmo: é meu propósito inabalável - dentro daqueles princípios - fazer deste País uma democracia. As reformas do eminente Presidente Ernesto Geisel prosseguirão até que possam expressar-se as muitas facetas da opinião pública brasileira, purificando o processo das influências desfigurantes e comprometedoras de sua representatividade (FIGUEIREDO, 1979, p. 5-6).

Convém ressaltar alguns trechos de forma paulatina. Em primeiro lugar, quando disse: “*Reafirmo, portanto, os compromissos da Revolução de 1964, de assegurar uma sociedade livre e democrática*”. Nessa frase estava afirmando que seu governo dava continuidade à

“Revolução” de 1964, a que, segundo ele, também estava comprometida com a democracia, assim como seu governo igualmente estaria. Em seguida, a segunda frase: “*Por todas as formas a seu alcance, assim fizeram, nas circunstâncias de seu tempo, os presidentes [...]*”. Ali Figueiredo ponderava que seus antecessores lutaram pelos princípios da “Revolução”, aceitando que as medidas e ações adotadas decorriam do contexto de sua época, ou seja, fez-se o possível e necessário no momento. Ainda, mostrava mais uma vez que seu governo estava comprometido na sucessão daqueles que lhe antecederam, dando mais uma vez a noção de continuidade. Nesse parágrafo, Figueiredo acabava interligando a “Revolução” e seus princípios com aqueles que presidiram o país e, dentro do possível, agiram em prol de retomar a democracia no país⁵⁸. Isso fica mais claro quando, no parágrafo seguinte, proferiu a frase que seria a tônica da grande maioria de seus discursos por um sem número de vezes, o seu “*propósito inabalável [...] de fazer deste País uma democracia*”. Na realidade, apenas estava enfatizando que o “seu” propósito se igualava aos dos que lhe antecederam, bem como da própria “Revolução”. É um único propósito de uma teia imbricada da “Revolução” e dos presidentes do regime civil-militar. Novamente, outra afirmação que conduzia à percepção de continuidade no regime, a despeito de que “seu” propósito, se atingido, significasse a mudança e, por que não, o fim do próprio regime.

E, por último, Figueiredo encerrava dizendo que: “*As reformas do eminente Presidente Ernesto Geisel prosseguirão [...]*”. Mais uma vez ele se compromete a dar seguimento às reformas iniciadas pelo seu antecessor - inclusive à própria redemocratização -, porém “*até que possam expressar-se as muitas facetas da opinião pública brasileira [...]*”. Nesse trecho, Figueiredo fazia pensar que a opinião pública estava dividida, provavelmente, entre os aliados do regime e a oposição, mas, sobretudo, que a continuidade das reformas do presidente Geisel pudessem ir “*purificando o processo das influências desfigurantes e comprometedoras de sua representatividade*”. Finalmente, o presidente recém-eleito induzia a crer que a assertividade de suas ações dependiam do expurgo de más influências, as quais inclusive teriam a capacidade de comprometer a representatividade do povo. Provavelmente, demonstrava o temor do crescimento da oposição após o aumento de representantes do MDB nas eleições ocorridas desde 1974. Mostrava, igualmente, a fragilidade do regime que busca

⁵⁸ Figueiredo, anos mais tarde, trata desse mesmo assunto, em 07 de dezembro de 1983, em Brasília/DF, em discurso para as Forças Armadas: “[...] abomino o entendimento de que a abertura é um fato novo, sem ligações com o processo revolucionário de 64. Existem até mesmo aqueles que, por conveniência ou desinformação, veem na abertura a antirrevolução, como se nos confessássemos, em tardia *mea culpa*, por decisões impensadas do passado” (FIGUEIREDO, 1983, p. 206). A abertura é descrita, desse modo, como uma política de continuidade da Revolução, perseguida por todos os presidentes do regime. E, apesar do contrário dito pela oposição, não havia incongruência entre ambas, como se da segunda fizesse parte a primeira.

se legitimar num período nada próspero economicamente, diferente do primeiro decênio do regime civil-militar, principalmente entre 1968-1974. Talvez isso explique, mais tarde, a tentativa frustrada do III PND, como um plano buscando conter uma nova crise econômica.

A política econômica instrumental também foi ressaltada em seu discurso, quando Figueiredo apontou para a importância da política anti-inflacionária: “*Reafirmo*: o combate à inflação é condição preliminar do desenvolvimento. E será mantido com a intensidade proporcional aos malefícios da elevação contínua dos preços” (FIGUEIREDO, 1979, p. 7). Interessante é a afirmação explicitando a inflação como condicionante do desenvolvimento. Nela, o presidente transcendia a visão de alguns economistas que empregam o termo como mero sinônimo de crescimento. Demonstrava a face social da inflação, muito mais deteriorada em países subdesenvolvidos como o Brasil. Na segunda sentença, sugeriu que a política de combate à inflação poderia variar conforme o nível e tendência de crescimento dos preços. Ao longo de seu governo, observa-se que essa foi uma prática recorrente durante sua gestão.

A dívida externa condizia com a outra preocupação do presidente:

Reafirmo a decisão de promover o equilíbrio de nossas contas internacionais. Muito do progresso até hoje alcançado só foi possível pelo aporte de recursos de poupança externa. Penso, porém, dada a dimensão da economia brasileira, que devemos financiar, nós mesmos os custos do nosso desenvolvimento (FIGUEIREDO, 1979, p. 7).

De certo modo, parece que Figueiredo estava questionando a política internacional de seus antecessores, principalmente a praticada a partir de Médici. Ou melhor, que o país nesse momento podia mudar a sua política de financiamento, passando a usar recursos internos. Ficava o desafio, para sua equipe econômica, de conciliar maior concessão de crédito interno com redução da inflação.

Em outro discurso, em 12 de setembro daquele ano, Figueiredo resumiu quais eram os pilares de seu governo:

- a) “fazer deste País uma democracia” (FIGUEIREDO, 1979, p. 140);
- b) manter “na economia, as prioridades de combater a inflação, equilibrar o balanço de pagamentos e dotar o País de uma estrutura de produção de energia compatível com o nosso desenvolvimento” (FIGUEIREDO, 1979, p. 141);
- c) “garantir a todos os brasileiros uma participação mais justa nos frutos do trabalho de todos” (FIGUEIREDO, 1979, p. 143).

Observe-se que a visão de Figueiredo é que esses objetivos são imbricados, como se evidenciava na sua manifestação de 07 de dezembro de 1979: “A inflação incontrolada é o inimigo insidioso que solapa as bases da tranquilidade social e da estabilidade política” (FIGUEIREDO, 1979, p. 253). Como é sabido, a principal meta de seu governo é a abertura política; portanto, combater a inflação passa a ser também uma medida em prol da redemocratização, assim como as demais medidas econômicas. Os pilares acima são os objetivos, mas “*fazer deste país uma democracia*” é o objetivo maior.

Ainda no mesmo discurso, Figueiredo já expunha a ameaça de contração econômica, mostrando que precisaria recorrer a medidas mais extremas:

A recessão econômica está inteiramente afastada de meus propósitos, mas, para evitá-la e alcançar os objetivos do desenvolvimento econômico e social, é imperioso debelar a inflação. É dentre desse contexto, com esse objetivo e essa finalidade, que estou utilizando esta oportunidade para anunciar à Nação um elenco de importantes medidas na área econômica (FIGUEIREDO, 1979, p. 254)

Foi por volta desse período que Figueiredo anunciou o conjunto de medidas econômicas que ficou conhecido como “heterodoxia delfiniana”. Não poderia deixar de ser diferente, pois um pacote de medidas contracionistas implicaria antecipar a recessão e, conseqüentemente, comprometer a busca por legitimidade do regime civil-militar. Embora apresentasse em seu discurso como condicionante para o desenvolvimento socioeconômico, na verdade, reduzir a inflação acarretava em mais uma restrição a esse objetivo. Mais tarde, em 30 de dezembro de 1980, em discurso à nação brasileira pela passagem do ano novo, no Palácio do Planalto de Brasília/DF, Figueiredo sustentava que: “Parar de crescer, isso nós não podemos fazer” (FIGUEIREDO, 1980, p. 393). Isso ocorreu justamente na passagem para o ano em que ocorreria a primeira recessão do Brasil desde o período do pós-guerra.

Na sua avaliação do primeiro ano de governo, João Figueiredo atribuía aos seguintes fatores o seu desempenho:

As dificuldades que tivemos que enfrentar, de toda natureza, algumas de origem externa, a que nem os países mais desenvolvidos puderam se furtar, e outras, derivadas de fatores climáticos, ou de transformações sociais por que passa a Nação, exigiram do Governo, durante este ano, um esforço perseverante, para que pudéssemos prosseguir na trilha do desenvolvimento político, do econômico e do social.

E, se é verdade, que os resultados alcançados ficaram aquém do nosso desejo, e não nos satisfazem, não é menos verdade que outros países, em melhor situação que a nossa, para atingir a meta semelhante, tiveram que recorrer a medidas mais extremas e mais cruentas do que aquelas por nós adotadas (FIGUEIREDO, 1980, p. 31-32).

Figueiredo, claramente, atribuía às restrições que enfrentou de ordem externa (crise econômica dos países desenvolvidos) e interna (clima desfavorável e mudanças sociais) o desempenho “*aquém do*” seu “*desejo*”, não assumindo que as suas medidas adotadas também influenciaram no resultado obtido. As dificuldades apontadas eram alheias a sua capacidade de atuação (não gerenciáveis), como se, por isso, tivesse menos responsabilidade pelo desempenho inferior ao seu intento. Ainda, ao cotejar a situação a medidas tomadas em outros países, acabou novamente apelando a uma retórica que lhe isentava de atingir uma melhor performance no seu governo. É oportuno dizer que só não recorreu a “*medidas mais extremas e mais cruentas*” para não comprometer a sua contínua busca por legitimidade num contexto de abertura política, restrição não enfrentada por alguns de seus antecessores, como Costa e Silva e Médici.

Em outra manifestação do presidente, ficava evidente a sua postura, quando a recessão já estava quase iminente:

Duramente afetado por fatos alheios a nosso controle - como as tendências protecionistas, a elevação nos preços do petróleo, a inflação no mundo desenvolvido - o Brasil opta firmemente por uma estratégia antirrecessiva. Vemos na crise deste momento a oportunidade de ao mesmo tempo aperfeiçoar nossas estruturas e melhores os termos de nossa inserção na economia internacional (FIGUEIREDO, 1981, p. 35).

Direcionando críticas às soluções ora encontradas para contornar a crise internacional pelos países desenvolvidos, Figueiredo arguia que:

Teorias, tecnicismos, posições preconcebidas irremovíveis, podem produzir volumosos estudos e copiosos relatórios. Formulados geralmente em abstrato, evidenciam-se falaciosos nos primeiros testes de sua aplicação ao mundo real das economias de mercado (FIGUEIREDO, 1980, p. 215).

Pode ser que, nessa sua manifestação, Figueiredo também quisesse dar um recado à oposição, ou talvez tenha sido um ato falho de crítica à sua própria equipe econômica, incapaz de gerar bons resultados frente à crise econômica externa que restringia o desempenho da economia brasileira. De qualquer modo, o presidente acabou compartilhando sua experiência no cargo no momento, demonstrando que a teoria isolada da prática não se sustentava na implementação de políticas econômicas, por exemplo.

Durante seu discurso no Ministério das Relações Exteriores (Quai d’Orsay), em Paris, para o primeiro-ministro da República Francesa, Sr. Raymond Barre, em 30 de janeiro de 1981, Figueiredo mais uma vez argumentou nesse mesmo sentido:

Em seu livro ‘O Desenvolvimento Econômico, Análise e Política’, lembrava Vossa Excelência que um dos perigos mais graves a que se expõe a política econômica dos países em desenvolvimento é a simples transposição de instrumentos já utilizados pelos países desenvolvidos. As diferenças de estrutura impõem que se recorra a ‘instrumentos novos, criados por meios específicos’ (FIGUEIREDO, 1981, p. 46).

Em outra manifestação sua, o presidente sustentava que: “Problemas econômicos são, por definição, finitos e transitórios. Os nossos, como afirmei há poucos dias, são problemas do crescimento. Antes esses, que os do atraso e da estagnação” (FIGUEIREDO, 1980, p. 78). Mais uma vez, Figueiredo ponderou a sua preferência de evitar uma recessão, quando é sabido que por trás dessa preferência estava a necessidade de legitimação do seu governo e, por consequência, do próprio regime, com vistas a contribuir na condução do processo de abertura política pelo governo.

Todavia, em 26 de março de 1981, em discurso proferido em jantar oferecido pela classe empresarial de São Paulo, no Palácio dos Bandeirantes, o presidente justificou a opção por medidas ortodoxas de combate à inflação e redução do ritmo de crescimento da economia:

Nos meus poucos conhecimentos, alguns dos quais aprendidos com os senhores, eu não conheço nenhum remédio ameno para combater a inflação. Todos os remédios que os mestres me têm ensinado e que eu tenho lido são remédios amargos. São remédios que se não adotados, fazem apenas com que o peso da inflação incorra sobre o assalariado. Felizmente, os Senhores têm consciência de que eu não posso, absolutamente, permitir que, apesar da inflação que nos assola, o País continue a crescer como se nós estivéssemos em situação normal. E eu tenho que tomar medidas para impedir que esse crescimento se faça a tal ponto que o povo venha a sofrer mais. Daí porque os remédios que tenho de adotar provocam sofrimentos para todos, mas que eles sejam menos amargos para aqueles que têm menos possibilidade de enfrentar a vida (FIGUEIREDO, 1981, p. 134).

O que se poderia esperar em uma ditadura seria um presidente não se preocupar com a repercussão de suas medidas junto a empresários e assalariados. Entretanto, na particularidade de ser um regime civil-militar em seu último governo, com eleições no ano seguinte, a metáfora do uso do termo “remédio” como sinônimo de medida econômica impopular, comprometendo o ritmo de crescimento do PIB, tornava-se estratégica para o objetivo do governo de manter a legitimidade do regime.

Arelada à forma de legitimar-se, também estava a sucessão do governo Figueiredo. O primeiro discurso em que o presidente teceu comentários mais direcionados a essa questão foi para a abertura da V Festa Nacional do Arroz, em 12 de abril de 1980:

De mim só tenho essa obstinação [...]. E entregar o Governo ao meu sucessor com a consciência tranquila de nada ter feito que não fosse no interesse da nossa Pátria,

sem defesas de grupos ou de facções, não levando mesmo em conta o partido a que pertença, levando apenas em conta que é esta Pátria e a sua gente, que me cabe defender. E dando ao meu sucessor a segurança de que nossa organização política estará então já aperfeiçoada e será possível nós nos olharmos frente a frente sem temor de consciência (FIGUEIREDO, 1980, p. 89-90).

À primeira vista, parece haver uma contradição no discurso de Figueiredo quando este dizia querer “*entregar o Governo*” ao seu sucessor “*sem defesas de grupos ou de facções, não levando mesmo em conta o partido a que*” pertencia. Uma vez que Figueiredo era governo e fazia parte de um partido, o qual estava sendo inserido num novo sistema pluripartidário, é no mínimo ingênuo crer que não defenderia certos “grupos ou facções”. Se a abertura política atendia aos interesses de vários grupos ou facções, inclusive partidários, posteriormente se verá que as medidas adotadas em seu governo, mesmo aquelas relacionadas à redemocratização, levaram em conta inclusive o seu próprio partido. E mesmo em seus discursos, principalmente os proferidos em 1982 (como será demonstrado mais adiante), no período pré-eleitoral, o partido e o governo se confundiam e se tornavam, por vezes, quase sinônimos.

Isso fica mais evidente em manifestações como a realizada no Palácio do Planalto, em Brasília/DF, em 28 de agosto de 1980 (um dia depois do atentado a bomba à sede da OAB), recebendo líderes do PDS no Congresso Nacional: “[...] o nosso Partido - o Partido que se propõe apoiar os propósitos do governo, de normalizar politicamente o País - está finalmente organizado, estruturado, e entregue em muito boas mãos⁵⁹” (FIGUEIREDO, 1980, p. 219). Nota-se, ao dizer que o seu partido está apoiando os objetivos do governo, no caso, a abertura política, que o comprometimento com esse processo não se restringe apenas ao governo civil-militar, mas também faz parte dos propósitos do partido que apoia o governo. Ambos, segundo Figueiredo, possuem o mesmo propósito: a redemocratização. Por terem interesses iguais, passam a ser indissociáveis. Isso fica claro quando Figueiredo dá continuidade a seu discurso: “Daí, porque passei a noite de ontem para hoje pensando [...] como demonstrar à opinião pública e ao povo brasileiro, as reais intenções do Governo e do Partido” (ibidem, p. 220). Essa intenção mútua de partido e governo se dirigia à redemocratização⁶⁰.

⁵⁹ Naquele momento, estava entregue ao presidente do PDS, Sr. José Sarney, o qual se tornará quase cinco anos mais tarde presidente da República após a morte de Tancredo Neves, do qual era vice na chapa de oposição ao próprio PDS, cujo candidato acabou sendo Paulo Maluf.

⁶⁰ Em outro discurso, na inauguração da sede do PDS em Brasília/DF em 30 de outubro de 1980, Figueiredo novamente associa o partido ao governo, quando afirma: “Cada ato de filiação ao PDS é um ato de fé no nosso programa, na ação do meu Governo e no nosso destino democrático” (FIGUEIREDO, 1980, p. 260). Aqui ainda associa o partido ao sucesso da abertura política, principal programa do governo.

Ainda nesse discurso, Figueiredo falou pela primeira vez das eleições e da expectativa sobre seu partido:

Eu nunca desacreditei da possibilidade de o Partido sair-se bem nas próximas eleições. Mas, também, sempre tive presentes as dificuldades que iríamos encontrar, porque, se a Oposição faz oposição, como é seu dever - e o faz bem feito -, há também aquela Oposição que faz apenas criar o caos, para agitar. E, como disse muito bem ontem o nosso líder, o meu líder, Senador Jarbas Passarinho, talvez, até, para desestabilizar o Governo (FIGUEIREDO, 1980, p. 220-221).

Nesse trecho, o presidente se mostrou preocupado com o desempenho do seu partido nas eleições, até porque reconhecia o êxito e a legitimidade da oposição em cumprir as duas funções: “*se a Oposição faz oposição, como é seu dever - e o faz bem feito*”. Porém, quando criticou outra fatia da “*Oposição que faz apenas criar o caos, para agitar*”, ele acabou não deixando claro a que segmento estava direcionando a crítica⁶¹, considerando ilegítimo fazer oposição somente “*para desestabilizar o Governo*”. Vê-se, então, que, ao ser atacado o seu governo, isso estava comprometendo o resultado do seu partido nas eleições. Figueiredo acabou deixando transparecer a inter-relação entre o partido e o governo, mais típica de uma ditadura do que de um governo empenhado na transição democrática.

Ditatorial também foi a forma como reagiu Figueiredo, na inauguração do Conjunto Habitacional Luizote de Freitas, em Uberlândia/MG, no dia 29 de agosto de 1980, ao associar o atentado à OAB ao seu relacionamento com a oposição: “Ao gesto de conciliação que desde a campanha eleitoral eu repito, e que tem sido repudiado pela Oposição, respondem eles com essa maneira brutal de argumentar. Sinal de que não têm argumento para dialogar” (FIGUEIREDO, 1980, p. 228-229). Mascarando-se como sendo o lado de quem está disposto ao diálogo, jogava o evento do atentado como um modo típico de retaliação por parte da oposição. Ao mesmo tempo, revelava possuir um discurso para seus colegas de partido, separando a oposição que sabe fazer oposição daquela que cria caos “*para desestabilizar o Governo*”, enquanto para a população discursava como se houvesse uma única oposição, da qual saiu o responsável pelo atentado, aquela que hostilizava o “*gesto de conciliação*” do governo, “*com essa maneira brutal de argumentar*”. Ainda, ao afirmar que “*não têm argumento para dialogar*”, desqualificou a mesma oposição que no discurso aos seus correligionários de partido fez questão de reconhecer estar fazendo o seu papel.

⁶¹ Pode-se supor que seja dos movimentos grevistas a que Figueiredo esteja se reportando, os quais começam também a ganhar força e acabam por “desestabilizar o Governo” e, conseqüentemente, retirar votos do PDS.

Em 29 de junho de 1981, em discurso de improviso para o comandante da Escola Superior de Guerra (ESG), o militar João Figueiredo declarou a importância da instituição para a sua gestão:

Nesta oportunidade, desejo dizer-lhes que considero a Escola Superior de Guerra o melhor laboratório que o Governo tem tido para exame dos problemas brasileiros. Não têm sido poucas as vezes em que tendo recorrido à documentação da Escola Superior de Guerra, atualizada, que me tem proporcionado seu Comandante, para nela buscar argumentos e informações sobre assuntos variados, para informar determinadas decisões (FIGUEIREDO, 1981, p. 227).

O trecho mais intrigante de sua declaração é “*que tendo recorrido à documentação da Escola Superior de Guerra*”, buscava “*argumentos e informações sobre assuntos variados, para informar determinadas decisões*”. O propósito de “*informar determinadas decisões*” aponta para a demonstração da coesão interna por Figueiredo, mostrando que para entender os motivos de ações e medidas de seu governo, convinha conhecer o “*exame*” da Escola a respeito dos “*problemas brasileiros*”.

Retornando sobre as eleições, em discurso ao receber autógrafos da Emenda Institucional nº 15, no Palácio do Planalto, em Brasília/DF, em 19 de novembro de 1980, Figueiredo demonstrou a sua visão no que tange à realização de eleições indiretas:

Não que a eleição indireta seja menos democrática do que direta. Ou que os assim eleitos exerçam mandatos menos legítimos, por tê-los havido de um colégio eleitoral estabelecido pela Constituição.
Direta ou indiretamente, a fonte do poder permanece a mesma. O povo, e só o povo, outorga os mandatos. Questionar a legitimidade da eleição indireta é por em dúvida a legitimidade do exercício do mandato popular pelos mandatários (FIGUEIREDO, 1980, p. 346).

A eleição indireta em 1985 seria a forma de escolha de seu sucessor. Assim, procurou indiretamente conferir legitimidade ao colégio eleitoral para fazer essa escolha. Na realidade, esse foi o modo como o governo cria ter mais sucesso na eleição do seu sucessor civil. Legitimar, portanto, a eleição indireta era elevar as chances de o governo ser sucedido por um membro do partido aliado, o PDS.

No discurso de 30 de novembro de 1980, no Centro de Convenções de Brasília/DF, no encerramento da convenção nacional do PDS, Figueiredo tratou novamente das eleições diretas de 1982:

Em novembro de 1982, teremos as eleições diretas que prometi. [...] Nesse dia, vamos conquistar a maioria das câmaras municipais e das prefeituras. [...] Da

Câmara dos Deputados e do Senado Federal. E conseqüentemente, legitimamente, a maioria do colégio eleitoral que elegerá meu sucessor (FIGUEIREDO, 1980, p. 370).

Figueiredo, nesse momento, mostrava explicitamente a sua preocupação com as eleições de 1982, que por sua vez formariam o colégio eleitoral responsável pela votação do seu sucessor em 1985. Um governo comprometido com a redemocratização, e com seu partido, certamente tinha razões para se preocupar com os resultados dessas eleições.

Percebe-se que, a partir do final de 1981, o governo passou a lançar alguns programas que exigiriam a aplicação de um considerável aporte financeiro, além de conferir maior visibilidade às ações de sua gestão, justamente em um ano eleitoral:

[...] é lançado, neste momento, o Programa Nacional de Rodovias Alimentadoras, para alcançar todos os pontos do país. Esse sistema rodoviário incluirá estradas estaduais e municipais, que, pelo seu interesse social e econômico, mereçam cuidado prioritário. Estradas federais se integrarão também, na rede das rodovias alimentadoras. Ao longo de todo o território nacional serão abertos ou melhorados, em razão desse programa, e com o emprego de técnicas de baixo custo, milhares de quilômetros de novas estradas, para que se acelere o estabelecimento de um completo sistema viário.

A implantação do novo programa ficará a cargo do Ministério dos Transportes, onde o plano de trabalho já se acha traçado, ficando as diretrizes dessa nova iniciativa do Governo para estimular a economia e oferecer aos brasileiros melhor nível de vida.

O Governo Federal pretende aplicar nesse programa, somente no exercício de 1982, vinte e cinco bilhões de cruzeiros⁶², aos quais se somarão recursos proporcionados pelos Estados, para cooperar no custeio de estradas do seu interesse (FIGUEIREDO, 1981, p. 340-341).

Cabe ressaltar, de início, o alcance do programa. Interligar várias estradas estaduais e municipais, abrindo “*milhares de quilômetros de novas estradas*”, envolveria uma boa fatia da população brasileira. Um programa voltado “*para estimular a economia e oferecer aos brasileiros melhor nível de vida*” em um ano eleitoral, com o governo desembolsando bilhões de cruzeiros na época, certamente nos dias atuais seria uma medida considerada **ciclo político** - vulgarmente chamada de “*eleitoreira*”.

Antes de serem mencionados alguns trechos de discursos de Figueiredo no ano de 1982 - ano das eleições gerais - cabem se fazer aqui alguns ressaltos. De todos os volumes dos discursos do presidente de 1979 a 1984, a compilação de 1982 é a única que possui dois tomos. São 739 páginas no total - o tomo I, de 06 de janeiro até 28 de agosto daquele ano, tem 360 páginas, enquanto o tomo II, de 03 de setembro a 30 de dezembro, tem as 379 páginas

⁶² Equivalente a R\$ 1,160 bilhão em valores de dezembro de 2012, atualizando pelo IPCA, o mesmo que US\$ 566,5 milhões (cotação de 27/12/2012). Esse valor representa 3% de toda a despesa do governo Figueiredo no ano de 1982.

restantes. Para se ter noção, o exemplar do ano anterior reúne 352 páginas, ao passo que o de 1983 tem somente 220 páginas de discursos. Ou seja, nos últimos quatro meses do ano de 1982, a partir de pouco mais de dois meses antes das eleições que ocorreriam em 15 de novembro desse ano, Figueiredo discursou mais do que no decorrer de todos os anos de 1981 e 1983. Em termos de frequência, são uma página de discurso por dia em 1981 e 0,6 página em 1983, ante duas páginas em todo o ano de 1982, sendo 1,5 páginas no tomo I e 3,1 páginas no tomo II, mais que o dobro dos oito meses iniciais daquele ano.

Todavia, não foi somente em termos quantitativos de palavras e frases que chamam a atenção os discursos de Figueiredo proferidos em 1982. Nesse ano, mesmo na condição de presidente, viajou muito mais pelo interior do país, fazendo apenas oito discursos fora do país (em três cidades diferentes). No ano seguinte, discursou 14 vezes em seis cidades; em 1981, foram 34 discursos em sete cidades. A maioria dos discursos de 1982 ocorreu durante solenidades de assinatura de atos e convênios com governantes locais, inauguração de obras, encontros com lideranças políticas, divulgações de programas (como o FINSOCIAL, por exemplo) e em redes estaduais de televisão. Ou seja, em um ano eleitoral, tudo sugere que Figueiredo pronunciou mais para obter dividendos eleitorais e fazer política, dedicando-se menos para a própria gestão de seu governo. Aliás, pode-se afirmar que ele destinou mais tempo e dedicação ao seu partido, o PDS. O vocábulo “PDS” foi, inclusive, bastante articulado quanto mais próximo das eleições, mesmo nos discursos para a população. Em 1982, o termo foi pronunciado em 17 páginas, enquanto em 1983 aparece em apenas cinco⁶³.

Todas as observações acima só demonstram a importância do período pré-eleitoral em 1982, tanto para o presidente Figueiredo quanto, por que não depreender, para todo o governo e para o próprio regime civil-militar. Esse argumento será reforçado com a análise de trechos de alguns discursos do presidente naquele ano.

O discurso enunciado em 16 de agosto de 1982, no Palácio do Planalto, em Brasília/DF, ao receber os candidatos do PDS aos governos dos estados, é um caso em que se pode constatar o que foi dito acima. Naquela ocasião, Figueiredo declarou: “As eleições de 15 de novembro [de 1982] representam a consolidação da abertura democrática, que é, no domínio da ordem política, um dos compromissos fundamentais do meu Governo”

⁶³ A contagem de vezes que o termo “PDS” aparece nos dois livros foi realizada pelo recurso de pesquisa no site da Google Books, no endereço books.google.com.br.

(FIGUEIREDO, 1982a, p. 306). As eleições cumpriam, assim, um papel fundamental para o processo de redemocratização e, conseqüentemente, para o próprio governo⁶⁴.

Talvez por esse motivo, Figueiredo não medisse esforços para que o seu partido tivesse um bom desempenho nas eleições. No dia 4 de março de 1982, em Recife/PE, na entrega de 400 títulos de propriedade de terrenos no bairro Brasília Teimosa, o que era para ser um discurso de divulgação de um programa do governo acabou sendo utilizado para Figueiredo angariar votos e convencer os presentes sobre a necessidade de dar continuidade ao seu governo por meio do seu partido:

E eu quero que essa rebeldia da gente pernambucana, a rebeldia teimosa da Brasília Teimosa venha a ser demonstrada através da confiança que deposita na minha palavra ao invés de desaforos, ao invés de injustiças e de mentiras, apresentem essa confiança através do voto a 15 de novembro de 1982.

É verdade de que necessito de algum apoio para continuar aqueles empreendimentos já iniciados e desenvolver outros que os recursos até agora não o permitiram. A verdade é que preciso do apoio de alguém. Não há apoio maior do que este que estou presenciando aqui [...], é o apoio que me dá forças para que eu possa enfrentar a 15 de novembro a mentira oficializada da Oposição (FIGUEIREDO, 1982a, p. 41).

Veja-se que o presidente acaba solicitando que a população local apresentasse a sua “confiança” no governo “através do voto a 15 de novembro de 1982” não em um evento do partido, mas do seu governo, mais uma vez confundindo partido e governo. A continuidade necessária é ressaltada quando afirma que precisa “de algum apoio para continuar aqueles empreendimentos já iniciados e desenvolver outros que os recursos até agora não o permitiram”. Obviamente que o apoio requerido é “através do voto a 15 de novembro de 1982”, sendo um apoio que precisa ser demonstrado nas eleições. Como arguiu depois, “é o apoio que me dá forças para que eu possa enfrentar a 15 de novembro a mentira oficializada da Oposição”, ou seja, ele pediu votos para conter o crescimento da oposição, qualificada por ele como “mentira oficializada”, apelando para uma manifestação maniqueísta, como se fosse dono da verdade.

Quem sabe seus “ataques ao inimigo” fossem pautados no seu temor e consciência de que a oposição contava com razões suficientemente fortes para obter uma boa votação: “O maior eleitor da Oposição, no momento, é o custo de vida e a inflação” (FIGUEIREDO, 1982a, p. 330). Por conseguinte, inibir as mazelas econômicas não se restringia apenas a

⁶⁴ Em 11 de outubro, no Palácio das Convenções do Anhembi, em São Paulo/SP, em discurso durante encontro com as lideranças políticas da Grande São Paulo e núcleos do interior, Figueiredo (1982b, p. 515) também se manifestava nesse mesmo sentido: “Na evolução do nosso processo político, têm estas eleições característica peculiar: são elas uma importante etapa do programa de consolidação democrática, a que consagrei meu Governo”.

atingir metas nessa área, mas naquele momento representava mais do que isso: conferia maior pressão política à política econômica do governo, visando atender a seus interesses em comum aos do seu partido.

Ciente do papel da inflação servindo como propaganda negativa do governo, um pouco mais de um mês antes, em 11 de outubro de 1982, no Palácio das Convenções do Anhembi, em São Paulo/SP, em discurso durante encontro com as lideranças políticas da Grande São Paulo e núcleos do interior, Figueiredo (1982b, p. 517) tenta tangenciar o problema:

Entenderá a nossa gente, fácil e claramente, que culpar o Governo, especialmente, pela alta do custo de vida, quando esse fenômeno é universal e tremendamente contagioso, briga com a realidade. Em vez de criador de crise, que - repito - é planetária, o nosso País é tributário dela; estamos, infelizmente, entre as suas vítimas.

Novamente, o presidente reiterava a sua posição de exoneração de responsabilidade sobre as consequências da inflação, como a “*alta do custo de vida*”. O governo, obviamente, não podia ser culpado de todas as causas da inflação, como a crise do petróleo; todavia, era o **responsável pelas ações e medidas adotadas para contê-la** e, obviamente, **pelos resultados de suas medidas**. Certamente, seria injusto responsabilizar (totalmente) o governo por se comportar como o “*criador de crise*”, mas no mínimo se tornava seu sancionador, quando não tinha êxito em combatê-la, por mais que tal crise fosse um “*fenômeno [...] universal*”. Portanto, “*entre as suas vítimas*” estava somente a população brasileira, não o governo, que, por ser gestor do Estado, possuía poderes, mesmo que limitados, para buscar melhores resultados econômicos, como a redução do nível geral de preços.

Figueiredo não se isenta de seu comportamento no período pré-eleitoral, em que os fins justificavam os meios, conforme se observa em discurso ocorrido na inauguração de obras no bairro Caramujo, em Niterói/RJ, no dia 15 de abril de 1982:

Ouço vozes e vejo escritos condenando a minha participação como Chefe do Governo na campanha política em prol do meu partido. Não vejo por que: em todas as democracias, dos países mais adiantados do Mundo, eu vejo os chefes de governo darem o exemplo e irem à praça pública. E não compreendo porque esses que são da Oposição, e que tanto falam em democracia, querem me afastar do povo. [...] Até 15 de novembro, e por mais de dois anos e tanto, eles vão ter que me engolir como eu sou, no meio do povo (FIGUEIREDO, 1982a, p. 106).

Nesse momento, a exatos sete meses das eleições gerais, o presidente estava defendendo a sua “*participação como Chefe do Governo na campanha política em prol*” do seu partido, enquanto que o correto seria participar como membro do partido tal qual qualquer outro militante, separando as funções de “*Chefe do Governo*” e cabo eleitoral do PDS ao menos nas ações de governo e discursos para o povo (por mais que a população não faria essa distinção). Justificava seu comportamento como costumeiro de outros “*chefes de governo*”, inclusive governantes “*dos países mais adiantados do Mundo*”, o que legitimaria a sua participação “*na campanha política*”, ao “*darem o exemplo e irem à praça pública*”. Sua declaração acabava sendo totalmente desprovida de base estatística, resumindo-se em um mero exercício de retórica. Até porque membros da oposição, na realidade, não “*querem*” simplesmente lhe “*afastar do povo*”, mas o criticavam por usar a sua função “*como Chefe do Governo na campanha política em prol*” do seu “*partido*”. Tampouco se tratava de uma condenação ao modo de ser do presidente, cuja predileção consistia em se manter “*no meio do povo*”; porém, a oposição reprovava a atitude do presidente de usar politicamente as obras do governo para aliciar votos ao seu partido⁶⁵.

No mesmo discurso, Figueiredo apela para um condicionamento entre os resultados das eleições e o fato de o governo conseguir atingir seus objetivos, como transparece no seguinte trecho:

E, para prosseguir, nesse esforço, para contornar as dificuldades econômicas sem sair do meu objetivo democrático, eu preciso do apoio do povo, eu preciso do respaldo da gente da minha terra, para que mande ao Congresso Nacional e para que eleja como governantes dos Estados homens que confiam também na minha palavra (FIGUEIREDO, 1982a, p. 108).

O presidente acaba recorrendo ao “*apoio do povo*”, “*para que mande ao Congresso Nacional e para que eleja como governantes dos Estados*” seus colegas de partido, como forma de garantir maior êxito do governo em “*contornar as dificuldades econômicas*”, e ainda sem comprometer o seu “*objetivo democrático*”. Logo, as “*dificuldades econômicas*” que ele mesmo assumia em discurso de 17 de março de 1980 - já citado anteriormente - na avaliação de seu primeiro ano de governo, como tendo “*origem externa*” ou “*derivadas de fatores climáticos, ou de transformações sociais por que passa a Nação*” (FIGUEIREDO, 1980, p. 30-31), sem associar diretamente à redemocratização do país.

⁶⁵ Em outro discurso, de 13 de outubro de 1982, em Anápolis/GO, para assinatura de atos entre os governos federal e estadual, reclamava: “Querem que me porte como um magistrado e que fique com isenção entre os partidos, apenas aguardando a palavra do Tribunal Superior Eleitoral e dar posse aos eleitos” (FIGUEIREDO, 1982b, p. 534).

À medida que se aproximava das eleições, Figueiredo foi associando em seu discurso os programas de governo e a plataforma política do PDS. Em Cuiabá/MT, discursando na inauguração de conjunto habitacional financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), na data de 25 de junho de 1982, o presidente não fez cerimônia em fazer propaganda do seu partido:

A casa própria não é apenas a aspiração natural de toda família. É o símbolo da sociedade aberta, da economia de livre iniciativa, da democracia que conduz ao pleno desenvolvimento de nosso País e que constitui a base do programa do Partido Democrático Social (FIGUEIREDO, 1982a, p. 177).

É nesse discurso que Figueiredo, pela primeira vez, menciona o nome do seu partido durante um evento do governo, quase cinco meses antes das eleições gerais. Novamente, deixa transparecer certa identidade entre governo e partido, em que as ações e programas executados pelo primeiro servem de dividendos políticos para este último. Em outro trecho desse mesmo discurso, o presidente é mais explícito: “É este programa de Governo, este programa de paz e de democracia, que requer o vosso apoio. [...] em eleições democráticas, tereis a oportunidade de dar vosso voto ao programa do PDS” (FIGUEIREDO, 1982a, p. 178). Complementa dizendo: “eis o destino que deveis escolher para o vosso voto, em apoio ao PDS, que representa apoio ao programa do meu Governo [...]” (FIGUEIREDO, 1982a, p. 179). Em ambas as declarações - e reiteradamente em discursos posteriores - Figueiredo usa como sinônimos governo e partido, que têm um mesmo programa, e o voto no segundo representa legitimar e chancelar o primeiro.

Até mesmo a redemocratização é condicionada ao comportamento do eleitorado, conforme discurso em 05 de agosto de 1982, em Florianópolis/SC, para assinatura de atos referentes à construção da III Ponte: “Votar no PDS é garantir a continuidade democrática, o progresso e a estabilidade social; é repudiar a inexperiência, a demagogia, a aventura, o desconhecido” (FIGUEIREDO, 1982a, p. 259). Se “*votar no PDS*” concebia “*garantir a continuidade democrática*”, logo, votar na oposição implicava o seu oposto, o que representava uma ameaça à abertura política e, conseqüentemente, à própria “*estabilidade social*”. Porém, se eleger candidatos do partido da situação também significava “*repudiar a inexperiência, a demagogia, a aventura, o desconhecido*”, ao fazer tal afirmação, Figueiredo cobrava experiência também de candidatos da oposição que foram anistiados por ele mesmo e, portanto, só não tinham mais tempo em cargos executivos e legislativos nos âmbitos federal, estadual e municipal porque foram impedidos pelos seus antecessores, quando

cassados pela ditadura civil-militar, o que acabou sendo uma demonstração de grande incoerência e alienação pelo presidente da época.

Outra expressão de incongruência de Figueiredo pode ser compreendida na seguinte manifestação, também em 05 de agosto de 1982, em Joinville/SC, por conta da assinatura de contratos entre o Ministério do Interior e a Caixa Econômica Federal: “Se isso é antidemocrático por parte do Presidente da República, dizer francamente ao povo que ele pense o que ele quer, então eu não sei o que é democracia” (FIGUEIREDO, 1982a, p. 263). Lida de forma isolada, tal manifestação parece que Figueiredo está revendo seu comportamento antiético de uso da máquina pública para angariar votos ao seu partido. Porém, em um trecho do mesmo discurso, ele sugere antes que: “[...] não devo ser modesto: a minha presença, em praça pública, pode convencer alguém a votar no meu partido” (FIGUEIREDO, 1982a, p. 262). A julgar pelas declarações anteriores ora aqui destacadas, se Figueiredo acreditasse realmente nisso, teria sido mais discreto em vez de explicitamente solicitar votos ao PDS.

De forma mais sutil, em 25 de maio de 1982, ao discursar a respeito da criação do Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, ele apresentava que os recursos para esse programa “provirão estes da contribuição de 0,5% sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas [...], em benefício das camadas sociais que, por sua baixa renda, necessitam de assistência” (FIGUEIREDO, 1982a, p. 146). Em sua declaração, demonstra que o programa se trata de uma distribuição de renda disfarçada. Admite, ainda, arriscar a elevação da inflação:

Sei que a contribuição social instituída para financiar esse programa acentuará, em certa medida, a pressão inflacionária. Sei também, entretanto, que poderei contar, para amenizá-la, com a ajuda e a solidariedade das forças da produção e do comércio. Confio, igualmente, na compreensão altruísta dos consumidores (FIGUEIREDO, 1982a, p. 146).

Por meio da manifestação acima, Figueiredo delegava às “*forças da produção e do comércio*” e aos “*consumidores*”, que com sua “*ajuda*”, “*solidariedade*” e “*compreensão altruísta*”, pudessem auxiliar a conter a “*pressão inflacionária*” do seu programa redistributivo “*em benefício das camadas sociais que, por sua baixa renda, necessitam de assistência*”. Assim, socializava o ônus do programa com as minorias em termos de participação na população, repassando o bônus a uma fatia bem maior da mesma, representando um exército de beneficiários potencialmente eleitores do “*seu partido*”. Economistas brasileiros neoclássicos e intelectuais neoliberais, provavelmente, o

denominariam vulgarmente de “populista”: logo ele, um presidente de um regime civil-militar que se vê obrigado a adotar medidas mais populares “*em benefício das camadas sociais que necessitam de assistência*”, e seu partido, em troca, de seus respectivos votos.

Acusado pela oposição de implantar o FINSOCIAL com vistas às eleições, Figueiredo (1982, p. 670) respondia: “Mais uma vez desminto os destratores que me acusaram de uma iniciativa eleitoreira. O FINSOCIAL é um instrumento de política de longo prazo, não um recurso oportunístico”. O presidente acertava ao classificar o programa como sendo “*um instrumento de política de longo prazo*”, pois não se esperaria que já lograsse resultados expressivos no curto prazo. Assim, não se tratavam os recursos aplicados do FINSOCIAL como “oportunísticos”, todavia, o mesmo não se pode dizer de sua implantação em um ano eleitoral. Figueiredo se esquece - muito provavelmente de propósito - do aspecto institucional desse programa e da sua publicidade, demonstrando um conjunto de medidas “*em benefício das camadas sociais que necessitam de assistência*”. Nesse ponto de vista, não eram só as camadas sociais mais pobres que se beneficiavam do FINSOCIAL; estas se favoreciam diretamente, já o partido acabava em seu principal beneficiário indireto.

Cabe destacar que Figueiredo não implantou só medidas econômicas para atender a interesses políticos, mas também mudou as regras das próprias eleições para induzir o seu resultado: “Conclamo os pedessistas a votarem em candidatos para todos os cargos, sem exceção. O voto vinculado foi instituído para fortalecer os partidos políticos, para garantir a sua grandeza e dar-lhes influência cada vez maior na vida política do país (FIGUEIREDO, 1982b, p. 423). Conforme já destacado na seção anterior⁶⁶, a proibição das coligações entre partidos, juntamente com a instituição do voto vinculado para os candidatos de âmbitos federal, estadual e municipal serem do mesmo partido, resultou na restrição de alternativas ao eleitorado. Com uma oposição fragmentada por conta do pluripartidarismo instituído pelo governo, essa medida não tendia a “*fortalecer os partidos políticos*”, a não ser o PDS, partido do governo.

Mais do que isso, votar no PDS continha um significado mais amplo: “Peço apoio do povo ao PDS e a seus candidatos [...], que crie a base parlamentar de continuidade na política de meu Governo” (FIGUEIREDO, 1982b, p. 563)⁶⁷. Figueiredo citava explicitamente como “*política de meu Governo*” a da casa própria, assim como saneamento, saúde, dentre outras. Todavia, omitia ou deixava implícito que “*a base parlamentar de continuidade*” não se

⁶⁶ Vide citação de Victorino (2000, p. 278), na página 16.

⁶⁷ Discurso de 25 de outubro de 1982, em Limeira/SP, em solenidade de assinatura de atos entre os Governos Federal e Estadual.

restringia apenas para garantir a continuidade de seu governo, mas principalmente a **continuidade do seu partido no governo**.

Algumas indagações em manifestação de 08 de novembro⁶⁸, a uma semana das eleições, remetem também à importância dessa continuidade: “Vale a pena interromper este processo? Vale a pena entregar a outras mãos o Governo? Ou é mais sábio, mais prudente, mais comedido votar nos que apoiam esta equipe, para permitir-lhe concluir esta etapa?” (FIGUEIREDO, 1982b, p. 669). Novamente, Figueiredo expunha, ainda que de maneira implícita, o seu intento em convencer a população de “*votar nos que apoiam esta equipe*” para que facilite o governo na conclusão de sua gestão nos últimos dois anos. Deixava, outrossim, um tanto vago se votar no PDS (“*permitir-lhe concluir esta etapa*”) se referia ao período de governo ou se, para completar a redemocratização, era necessário que seu partido se mantivesse no governo por mais uma gestão.

Talvez seja somente em 10 de novembro de 1982, em discurso proferido em Recife/PE⁶⁹, que o presidente desvendava mais confessadamente qual a sua real intenção por trás das eleições que ocorreriam cinco dias depois:

Eu acho que já cumpri a parte que me devia. A época é para os jovens. E eu estou muito velho para ter uma segunda época [estava com 64 anos]. Mas, de qualquer maneira, eu espero que o nosso Partido, se majoritário nessas eleições, saberá escolher um candidato que continue a minha pregação e que continue sempre se chegando ao povo e se chegando a vocês (FIGUEIREDO, 1982b, p. 684).

Na declaração acima, Figueiredo esclarecia a relevância de o partido vir a ser “*majoritário nessas eleições*”, no caso “*escolher um candidato que continue*” a sua política de governo, a qual se coaduna e até se confunde com a do seu partido, capaz não somente de dar seguimento à política em si, mas sobretudo à permanência do PDS no governo, com o papel fundamental de liderar a futura gestão do primeiro presidente civil desde 1964.

Encerradas as eleições (em que o PDS não alcançou a maioria absoluta), em 07 de dezembro de 1982, em Brasília/DF⁷⁰, no penúltimo discurso daquele ano, o presidente Figueiredo falava a respeito de sua sucessão: “O nome do meu sucessor será articulado no momento que me parecer mais indicado. Tudo mais é especulação prematura; afoitas previsões para um quadro não delineado, nem cogitado” (FIGUEIREDO, 1982b, p. 732). O período pós-eleitoral passava a girar em torno, assim, do nome do candidato do partido da situação (assim como a escolha do candidato da oposição). Tal declaração demonstra o seu

⁶⁸ Em Juiz de Fora/MG, discurso de improviso durante concentração popular por ocasião da visita à cidade.

⁶⁹ Improviso ao ser saudado pelo estudante Frederico Guilherme, em nome dos colegas do Projeto Guararapes.

⁷⁰ Por ocasião do almoço anual oferecido pelas Forças Armadas ao seu comandante supremo.

poder no partido ao dizer que “*o nome do meu sucessor será articulado no momento que me parecer mais indicado*”. Mostrava que se não seria ele quem faria tal escolha, estabeleceria pelo menos em que momento ocorreria, haja vista que ocupava o posto de coordenador da sucessão presidencial. Naquele momento, existiam “*afoitas previsões*” em torno de nomes de origem militar, como Mário Andreazza, e civil, como Paulo Maluf e Aureliano Chaves.

Após as eleições, o Brasil acordou empréstimo junto ao FMI, apresentando sete cartas de intenções nos anos de 1983 e 1984. Sobre esse assunto, Figueiredo (1983, p. 27)⁷¹ justifica que:

Membros do Fundo Monetário Internacional, a ele, diante dos problemas financeiros que nos afligiam, tivemos que recorrer. Com o apoio de nações amigas, estamos negociando com o sistema bancário internacional o fluxo de empréstimos que permita ao Brasil superar essa grave e prolongada crise.

Se as razões para a tomada de empréstimos junto ao FMI se deviam a “*problemas financeiros que nos afligiam*”, o mesmo não se pode dizer do seu momento, motivado por razões político-eleitorais, em que o governo teria aguardado o final das eleições para só então firmar a negociação, resultando em uma espécie de **ciclo político** pelo lado institucional.

Em 1983, observa-se que Figueiredo passa a empregar mais seguidamente a expressão “*consolidação da abertura democrática*” e suas variantes⁷², como no discurso de 14 de março daquele ano⁷³: “Insisto em que, a partir de agora, entraremos na fase mais importante do processo de abertura política: a consolidação das instituições democráticas” (FIGUEIREDO 1983, p. 41). Tal consolidação passava por estabelecer relações construtivas junto a membros da oposição, após eleições bastante competitivas no ano anterior. Nesse mesmo discurso, Figueiredo reiterava a necessidade de “manter diálogo com a Oposição” (FIGUEIREDO, 1983, p. 41) e “trégua na luta partidária” (FIGUEIREDO, 1983, p. 40). Provavelmente, porque se tornava estratégico para o governo evitar conflitos até a definição no Colégio Eleitoral do seu sucessor, o que requeria inclusive a busca de coalizão junto a outros partidos, ou de manter o partido unido.

Contudo, a postura do presidente por vezes se desvia dessa finalidade: “Não prevaleceram contra nossos desígnios os cálculos mesquinhos que queriam ver incompatibilidade entre o programa democrático do Governo e a situação econômica” (FIGUEIREDO, 1983, p. 92). Chama a atenção a declaração dirigida contra a Oposição -

⁷¹ Em 28 de fevereiro de 1983, em Brasília/DF, durante reunião do ministério, transmitida através da Rede Nacional de Rádio e Televisão.

⁷² A expressão acima aparecia de outras formas, como “consolidação democrática” (FIGUEIREDO, 1983, p. 92) ou “consolidação do regime democrático” (FIGUEIREDO, 1983, p. 93), dentre outras.

⁷³ Em Brasília/DF, sobre o quarto aniversário do governo.

“*cálculos mesquinhos*” -, assim como a afirmação de que não existia “*incompatibilidade entre o programa democrático do Governo e a situação econômica*”. Com relação à oposição, naquele período, a manifestação do presidente sugere que ainda não estava mantendo um bom “diálogo”; já a conciliação entre os interesses do governo no que tange à redemocratização e ao panorama econômico, percebe-se que há uma simbiose e circularidade entre ambos, em que a primeira serve para amainar o segundo, mas ao mesmo tempo em que a “*situação econômica*” condicionava o avanço do “*programa democrático do Governo*”. Desse modo, as análises que tratam dos dois assuntos separadamente nesse período devem ser reavaliadas.

A questão da sucessão apareceu em outro discurso, em 08 de junho de 1983, no Rio de Janeiro/RJ, de improviso durante encontro com políticos do PDS naquele Estado. Nele, Figueiredo itera sua intenção de que a escolha do nome do candidato seja “[...] daquele que o Partido achar que é o mais indicado para exercer a Presidência da República de modo a continuar o processo de normalização democrática do País” (FIGUEIREDO, 1983, p. 110). Veja-se que a “*normalização democrática do País*” não se encerrava, segundo ele, na sua gestão, mas requeria a continuação pelo seu sucessor. Em outro trecho, Figueiredo assim desejava: “Deus queira que seja um amigo. Porque eu não quero ter a desventura de ver um amigo passar pelos momentos que eu tenho passado. Prefiro até que não o seja” (FIGUEIREDO, 1983, p. 110). Leia-se “*um amigo*” um colega de partido, alguém que não fosse da oposição. Dadas as dificuldades em instâncias políticas, econômicas e sociais, seu sucessor não as encararia conforme o sucesso que Figueiredo tivesse em sua gestão. Ressalte-se que, em 1983, o governo e o país enfrentariam um segundo ano de recessão econômica, com impacto inclusive sobre o ambiente político.

Ainda sobre a sucessão, em outro discurso⁷⁴, Figueiredo declamava:

Possuo delegação partidária para encaminhar a sucessão presidencial. Exercerei esse mandato imbuído do propósito de encaminhar a solução mais conveniente para o País. O candidato que sair das articulações que promoverei deverá estar capacitado para valer-se dos elementos que meu governo ainda criará a fim de proporcionar melhores dias ao povo brasileiro. Cumpre ao candidato que se revista de credenciais para prosseguir, com a confiança da Nação, na institucionalização democrática do nosso País, para assegurar a paz, a prosperidade e a justiça social (FIGUEIREDO, 1983, p. 128-129).

Como em outros discursos, Figueiredo confunde os seus papéis nos cargos de presidente da República e coordenador do processo sucessório de seu partido. Isso fica

⁷⁴ Em Brasília/DF, em improviso por ocasião de sua reassunção no cargo de presidente da República, em 26 de agosto de 1983.

evidente ao frisar que exercerá a coordenação de sua sucessão “*imbuído do propósito de encaminhar a solução mais conveniente para o País*”. Tal candidato eleito pelo partido precisará, segundo ele, “*estar capacitado para valer-se dos elementos*” que seu “*governo ainda criará*”, dando a noção de que estará, como presidente da República, trabalhando para seu sucessor. Ao mencionar as exigências de capacitação do próximo presidente, Figueiredo aproveita para questionar a habilitação que o candidato da oposição terá para “*valer-se dos elementos que*” seu “*governo ainda criará*”, deixando clara, como em outras oportunidades, a sua total descrença sobre esse candidato “*estar capacitado*”.

Outro aspecto referente à sucessão merece ser abordado: “Da colaboração dos Senhores depende a concretização do propósito de entregar a meu sucessor um País fundado em sólidas instituições democráticas e uma economia novamente em crescimento” (FIGUEIREDO, 1983, p. 145). Nesse trecho de seu discurso⁷⁵, se Figueiredo repete a menção a sua missão de deixar o “*País fundado em sólidas instituições democráticas*”, traz um novo elemento em torno de proporcionar a seu sucessor fazer sua gestão em “*uma economia novamente em crescimento*”. Nesse aspecto, deixa clara a importância que ele e seus antecessores militares conferiam não somente à democracia, mas à **legitimidade de seus governos em ambientes favoráveis de crescimento econômico**. E, na última gestão civil-militar, queria assegurar ser sucedido por um “*amigo*” de seu partido.

No final do ano, dada as dificuldades na coordenação do partido, Figueiredo tomava uma importante decisão:

Como não antevejo, todavia, a possibilidade de alcançar o consenso que almejava, consenso que era o objetivo da ação coordenadora que me fora delegada, restituo a coordenação ao meu Partido. Este encontrará meios, que eu não tive, para reduzir divergências e compor antagonismos, a fim de chegar à escolha do nome que una a agremiação majoritária, mereça o respeito da Nação e obtenha a sagração do Colégio Eleitoral (FIGUEIREDO, 1983, p. 219)⁷⁶.

A função de coordenador da escolha do candidato do PDS na eleição de 1985 se mostrava inconciliável com o seu cargo de presidente da República. A desistência dessa função acabava por ser, ao mesmo tempo, um estímulo para que o partido contivesse “*divergências*” e deixasse de “*compor antagonismos*” em busca de um nome de “*consenso*” da sua “*agremiação majoritária*”. Mais tarde, esse estímulo não se mostraria suficiente para conter as dissidências do partido, que repercutiram no fortalecimento da oposição. Com isso, o objetivo estratégico do PDS - e do presidente -, que seu candidato à sucessão obtivesse “*a*

⁷⁵ No dia 29 de setembro de 1983, na posse da nova diretoria da FIESP, em São Paulo/SP.

⁷⁶ Em discurso à nação brasileira por ocasião do final do ano, em Brasília/DF, no dia 29 de dezembro de 1983.

sagração do Colégio Eleitoral”, seria comprometido pela falta de “*consenso*” na sua escolha interna.

Cabe frisar outros argumentos de Figueiredo para a sua desistência da função de coordenador da candidatura do PDS em 1984:

[...] queria me afastar absolutamente do processo sucessório a fim de que o problema, tal como está na Constituição, estivesse entregue aos políticos. Com esta minha isenção eu quis dar uma demonstração à Nação de que este era o primeiro passo para que de fato o Palácio do Planalto não tivesse mais ingerência no problema político do País. Quis dar um exemplo de que o Executivo é o Executivo, e que o problema político cabe aos políticos resolver (FIGUEIREDO, 1984, p. 122)⁷⁷.

Se antes a razão do seu afastamento da coordenação se justificava pela falta de unidade partidária - “*consenso*” -, nesse trecho de seu discurso, depois de anos de gestão trabalhando em prol da nação brasileira, e sempre que possível da “nação pedessista”, Figueiredo declarava que tais funções não eram conciliáveis, devendo ser “*entregue[s] aos políticos*”. Se Figueiredo não era um político de formação, o mesmo não se pode dizer de sua forma de atuação no cargo de presidente. Conforme se percebe em seus discursos de anos anteriores, principalmente no período pré-eleitoral de 1982, ele jamais mostrou essa “*isenção*”, ou seja, Figueiredo não se afastou do processo eleitoral “*para que de fato o Palácio do Planalto não tivesse mais ingerência no problema político do País*”. Enquanto Figueiredo deveria dar o “*exemplo de que o Executivo é o Executivo*”, durante aquele período, na realidade, **o Executivo era o seu Partido, e vice-versa**⁷⁸.

Como sabido, a formação do Colégio Eleitoral havia sido definida nas eleições gerais de 1982. Figueiredo e o PDS também sabiam da importância dessas eleições para a sua sucessão a partir de março de 1985. Em Brasília/DF, no dia 31 de março de 1984, Figueiredo disse, em discurso à nação brasileira, por ocasião do 20º aniversário da “Revolução” de 1964: “O mundo político não ignorava, [...] que, nas eleições de 1982, estava em jogo a escolha, pelo voto, do Colégio Eleitoral a quem competia eleger o novo Presidente da República” (idem, 1984, p. 45, grifos nossos).

⁷⁷ Discurso de Figueiredo em 25 de junho de 1984, em Brasília/DF, ao receber, no Palácio do Planalto, os estagiários da Escola Superior de Guerra.

⁷⁸ Figueiredo se contradizia em discurso de 13 de setembro de 1984, na inauguração da abertura ao tráfego da BR-364, que liga Cuiabá a Porto Velho, em Cuiabá/MT. Nele, por ocasião de uma solenidade do governo, parece discursar para militantes de seu partido: “Quero aqui transmitir ao povo brasileiro a minha certeza de que Paulo Maluf, candidato que o Partido Democrático Social levará à vitória a 15 de janeiro de 1985, saberá usar todo o seu dinamismo, a sua acuidade política e a sua experiência administrativa para levar avante a defesa de todos os valores pelos quais tenho lutado” (FIGUEIREDO, 1984, p. 139).

Cabe destacar que é nessa sua declaração que Figueiredo é mais explícito com relação à relevância dos seus propósitos, e de seu Partido, relativamente às eleições de 1982: “a escolha, pelo voto, do Colégio Eleitoral a quem competia eleger o novo Presidente da República”. Isso que realmente “*estava em jogo*” para esses dois agentes - e para a oposição; algo que “*o mundo político não ignorava*”. Não só não ignorava, como se mostrava crucial para os partidos: para a situação, significava se manter no poder; para a oposição, fazer parte dele. Era o prêmio do vencedor do “*jogo*” político de 1985.

No decorrer do último trimestre do ano, Figueiredo se dedicou em suas explanações a avaliar as ações de seu governo por tema, como agricultura, transportes, energia, etc. Em 09 de outubro, discursou sobre a atuação de seu governo na pasta de Minas e Energia. Nele, justifica a necessidade de analisar a sua trajetória:

Passados quase seis anos, considero necessário lembrar ao maior número possível de meus concidadãos o caminho percorrido. Os sucessos alcançados e as dificuldades enfrentadas. Os planos e programas realizados, e seus benefícios para cada um de nós, para a nossa comunidade (FIGUEIREDO, 1984, p. 166).

Resumidamente, nesse discurso, Figueiredo cita o evento do choque do petróleo de 1979 e seus impactos sobre a economia brasileira e as ações e realizações do seu governo através dos seus instrumentos, como ele próprio classificava, no caso, Petrobrás, Eletrobrás e Proálcool. Resta saber qual a sua intenção de recapitular o seu governo, há pouco mais de três meses antes da eleição presidencial. Segundo ele, em discurso de 30 de outubro de 1984, sobre as ações governamentais na área de transporte:

Não viso, com isso, a vangloriar-me de iniciativas do meu governo. Quero, sim, que você reflita sobre o quanto crescemos, o quanto progredimos. E que, consciente desta nossa realidade, renove e reacenda a confiança e a esperança em nosso País, e reafirme a certeza de que o Brasil oferece as melhores oportunidades para quem deseja trabalhar o progredir (FIGUEIREDO, 1984, p. 185).

Demonstrar o progresso do país, naquele contexto, na esperança de que assim o povo “*renove e reacenda a confiança e a esperança em nosso País*”, tendia mais a parecer uma tentativa de frear o crescimento da oposição, conferindo mais popularidade (legitimidade) ao governo e criando um ambiente mais favorável no Colégio Eleitoral para a eleição para presidente de 15 de janeiro de 1985, com vistas a beneficiar o candidato do PDS, o “*seu partido*”, como ele mesmo costumava dizer.

Era o que restava, haja vista as eleições serem indiretas. O grande problema é que dois meses antes, em agosto de 1984, os dissidentes do PDS já haviam migrado para partidos da oposição, como o senador José Sarney, que se tornaria mais tarde o candidato a vice-presidência pelo PMDB e companheiro de chapa de Tancredo Neves. O grupo de dissidentes do PDS era egresso da Frente Liberal, que se juntou a antigos rivais políticos, principalmente depois de Andreazza ser preterido na convenção nacional do partido, escolhendo Paulo Maluf como candidato presidencial do governo.

Figueiredo precisava, naquele momento, não só buscar a legitimidade de seu governo, mas também estava em “jogo” a legitimidade do próprio regime civil-militar. Talvez, por isso, o presidente em seu discurso se baseava não só em dados relativos ao seu governo:

Para descrever-lhe esta realidade, vou tomar como referência os anos de 1964, de 1978/1979 e de 1984 - quer dizer, o início da modernização da administração pública brasileira, começada a partir da Revolução de março de 1964, e o ano anterior ao começo do meu governo (FIGUEIREDO, 1984, p. 187).

Fazia-se importante para João Figueiredo não restringir a sua base comparativa apenas com dados de seu governo. Como representante do regime, demonstrar que sua gestão fazia parte de um movimento “revolucionário”, responsável pela “*modernização da administração pública brasileira*”, não somente era uma forma de trazer legitimidade à ditadura civil-militar, como igualmente auxiliava a incrementar as taxas de crescimento de suas realizações no cargo de presidente da República. Seu governo fazia parte de um mesmo processo, a dita “Revolução de 1964”, a qual não poderia ser desacreditada no ocaso do regime civil-militar por conta de seus maus resultados econômicos e políticos.

Em discursos posteriores, o presidente seguiu explanando sobre suas realizações em ministérios como Comunicações (em 15 de novembro), Interior (21 de novembro), Assuntos Fundiários⁷⁹ (30 de novembro), Agricultura (07 de dezembro) e Defesa Nacional (13 de dezembro). Divulgando os programas e ações de seu governo, e também algumas de seus antecessores, Figueiredo intentava dar sustentabilidade a sua gestão, configurada em ação estratégica de conferir popularidade no período pré-eleitoral de 1985.

⁷⁹ Arguindo sobre a reforma agrária, Figueiredo afirmava que “[...] é questão muito complicada para ser resolvida com palavras de ordem e discursos. É questão muito séria para ser usada como pretexto para a agitação político-partidária ou, pura e simplesmente, como plataforma eleitoral” (FIGUEIREDO, 1984, p. 254-255). No entanto, ao divulgar as realizações de seu governo e do regime desde 1964 nesse tema, Figueiredo contraditoriamente não deixava de fazer o mesmo que criticava.

5.5 POLÍTICA ECONÔMICA E LEGITIMIDADE DO GOVERNO FIGUEIREDO

Sem dúvida, os projetos em andamento do II PND, os desequilíbrios nas contas externas, a aceleração inflacionária e a distensão política constituem um legado deixado por Geisel que condiciona as determinações das diretrizes e mecanismos da política econômica do governo Figueiredo. Percebe-se que esses fatores, bem como eventos e situações ocorridas entre 1979 e 1984, atingem inclusive o grau de autonomia e credibilidade dos tecnocratas do governo e dele próprio na implementação de medidas de ordem econômica.

As mudanças nos níveis de autonomia e credibilidade do governo, por sua vez, implicaram a reorientação de sua política econômica e, conseqüentemente, as prioridades eleitas pelo governo na área econômica, mas também no campo político, já que tal governo programa suas políticas econômicas em contexto em que a sua legitimidade está em “*jogo*”, estando em risco igualmente os resultados das eleições seguintes.

Desse modo, em 1979, quando Figueiredo assume o governo, discursando a favor da continuidade da abertura política, clarifica a importância desse fim para a sua gestão. Crê-se que o agravamento das contas externas e pública, acrescido da desestabilidade nos preços internos e a conjuntura recessiva internacional, se tratava de forte empecilho para a realização dessa meta. No entanto, em vez de optar por um ajustamento contracionista, conforme seu primeiro ministro do Planejamento apregoava, promoveu uma tentativa de reeditar e dar prosseguimento aos programas e políticas em prol do crescimento econômico dos governos militares anteriores, principalmente da gestão Geisel. Aliás, esse dilema - assim como a estratégia seguida - no início do governo Figueiredo muito se assemelha ao enfrentado também no primeiro ano na presidência por seu antecessor imediato. Porém, ao contrário do período em que aquelas ações e programas foram implementados, o biênio 1979-1980 era completamente e mais intensamente desfavorável, tanto em nível internacional como nacional.

Face à credibilidade que recebera ao assumir a SEPLAN, Delfim não soube aproveitá-la e gerou um forte clima de incerteza na condução da política econômica até 1980, ao cometer uma série de equívocos sem obter sucesso. Com isso, foram abalados os créditos do próprio governo, bem como a sua autonomia em manter a política econômica como desejava. Assim, o intento do governo em promover um ajuste dos desequilíbrios internos e externos mediante uma política de crescimento econômico foi substituído por medidas mais austeras de controle dos instrumentos econômicos. Mais do que isso, frustrava também o ensejo do governo em criar um ambiente mais propício para obter melhores resultados nas eleições

estaduais e municipais de 1982. A importância dessas votações residia, por sua vez, na garantia de melhor desempenho na definição do novo presidente da República em janeiro de 1985.

Acredita-se que, se no seu discurso a abertura política se mostrava a prioridade de Figueiredo e do governo, ora ocultava-se, ora explicitava-se o seu intento de, a dizer: **assegurar que a sucessão do último governo civil-militar fosse executada por um civil do partido aliado, o PDS**. Ainda, mesmo com a recessão de 1981-83 e a posterior intervenção do FMI na política econômica, essa meta permaneceu de acordo como fora concebida pelos militares, passível de ser considerada, inclusive, como sendo a primordial para o governo Figueiredo, conforme percebido nos discursos de Figueiredo de 1979 a 1984.

Analisando a política econômica empreendida a partir de 1981, Bonelli (1995, p. 137) constata que “um conjunto de medidas visando contrair a absorção interna e incentivar as exportações, com o objetivo de aumentar as exportações líquidas, foi adotado ao longo do quadriênio 1981-1984, com a intensidade suavizada durante um breve interregno no ano eleitoral de 1982”. Associando essa análise aos resultados encontrados no capítulo anterior, claramente **as eleições daquele ano influenciaram as decisões do governo quanto à política econômica no período**.

Curiosamente, a negociação do governo com o FMI ocorreu de forma bastante discreta, adequando a política econômica aos “cânonos ortodoxos” (MACARINI, 2008b, p. 39), haja vista as eleições de 15 de novembro de 1982, nas quais “o regime, lembre-se, jogava todas as suas fichas” (MACARINI, 2008b, p. 39). Desse modo, se a negociação ocorresse antes, comprometeria o uso de alguns instrumentos de política econômica para fins eleitorais em 1982, resultando em **ciclo político** (como verificado no capítulo 4).

Analisando o mapa de decisões do ciclo político da eleição de 1982 (Figura 1), percebe-se que a melhor estratégia do jogo de definição da política econômica seria o governo ter comportamento oportunista (ciclo político), com vistas a garantir melhor resultado nas eleições de 1982. Se vencesse as eleições (Cenário 1), obteria a maioria no Colégio Eleitoral, aumentando a sua probabilidade de eleger o sucessor presidencial em 1985. Por outro lado, a alteração da política econômica no período pré-eleitoral requereria uma reversão das medidas adotadas após as eleições. Seria um custo inferior ao benefício. Caso não incorresse em ciclo político, o governo teria menos chance de ganhar a eleição. Se mesmo assim tivesse êxito (Cenário 3), também obteria maioria no Colégio Eleitoral, o que elevaria a probabilidade de vencer o pleito de 1985. Além disso, não teria o custo de mudar a política econômica depois

das eleições. Essa só não é a melhor alternativa (estratégia dominante) por ser o cenário menos provável no caso de não haver ciclo político.

Com relação aos cenários em que o governo perdesse as eleições (Cenários 2 e 4), a probabilidade de ocorrência é superior sem a existência de ciclo político, no caso, o Cenário 4. Nesse cenário, não haveria o custo com a mudança de política econômica; por outro lado, reduziria a sua chance de seu partido eleger o sucessor de Figueiredo.

Figura 2 - Mapa de decisões do Ciclo Político na Eleição de 1982



Fonte: elaboração própria (2012)

Logo, sustenta-se a tese de que a política econômica servia ao propósito maior da abertura política nos moldes concebidos pelos militares, ou seja, **o uso de instrumentos de política econômica para a obtenção da maioria no Colégio Eleitoral nas eleições de 1982, com o objetivo de garantir a eleição do sucessor do presidente da República em janeiro de 1985**. Porém, não obstante a política econômica estivesse de fato subordinada ao projeto de liberalização política, isso não implica que a equipe de tecnocratas tivesse que levar em consideração os efeitos sobre a abertura política toda a vez em que arquitetavam uma medida ou plano econômico. Com efeito, não há como confirmar isso. Crê-se, inclusive, que Delfim tivesse razoável liberdade na condução da política econômica, conquanto seguisse dentro das

metas de estabilizar a economia e recuperar o crescimento econômico. Ou seja, tinha autonomia para escolher os instrumentos da política econômica, mas não seus objetivos.

Contudo, por detrás da meta de crescimento econômico estava a abertura política, que supostamente seria favorecida consoante a economia permanecesse em ritmo de expansão. Desse modo, concordar com essa assertiva implica crer que a recessão causaria o efeito adverso. De fato, ao contrário, as decorrências da recessão até favoreceram parte dos interesses do governo e das classes dominantes da época. Vide, por exemplo, a política salarial de 1979. Isso aconteceu porque, segundo Skidmore (1988, p. 435): “a abertura só poderia ser bem-sucedida se os trabalhadores fossem mantidos sob controle, segundo os estrategistas tanto de Geisel quanto de Figueiredo”.

Com o agravamento da recessão, o poder de negociação dos sindicatos de trabalhadores caiu consideravelmente entre 1982 e 1983, obrigando-os a aceitar as condições propostas pelo governo na época. Destarte, a recessão colhia também bons frutos ao propósito de “manter os trabalhadores sob controle”, garantir a lucratividade do empresariado e, conseqüentemente, viabilizar o projeto militar de transição para a democracia.

Para a oposição, todavia, a recessão se tratava de uma oportunidade para elevar o seu eleitorado e, por sua vez, conquistar posições estratégicas politicamente para fazer frente ao partido representante da situação, elegendo governadores e membros do legislativo. Talvez o governo não esperasse a ampliação de cargos e simpatizantes dos partidos de oposição, restringindo o raio de manobra da política governamental, inclusive a econômica. Assim, com o fracasso nas eleições, uma retomada do crescimento mostrava-se cada vez mais premente, consoante o avanço gradual dos representantes da oposição ao governo.

As elites, em adição, também se preocupavam com a recessão. Tanto é que, na visão de Skidmore, o recrudescimento da dívida externa:

[...] pareceu secundária para os economistas e homens de negócios brasileiros em 1981. Sua preocupação imediata era com o declínio da economia. A elite administrativa há muito acreditava que o Brasil não podia ‘permitir-se’ uma recessão, crença cuidadosamente espelhada no III Plano Econômico de Delfim. Por essa crença o Brasil podia assumir o controle de seu destino econômico, o que era uma ilusão, conforme ficou provado em 1981 (SKIDMORE, 1988, p. 450).

Com a recessão de 1981, o governo mudou a sua intenção na política econômica, quando a retomada do crescimento econômico, com a correção dos desequilíbrios no balanço de pagamentos, torna-se ainda mais prioritária, relegando a solução da aceleração

inflacionária a segundo plano⁸⁰. Nas palavras de Macarini (2008b, p. 31), “[...] efetivamente havia a expectativa de equacionar a questão do financiamento externo e com isso abrir espaço para flexibilizar a política econômica recessiva (a tempo de enfrentar, em melhores condições, o desafio eleitoral de 1982)”. O mesmo autor sustenta que:

É plausível supor que os planos acalentados pelos executores da política econômica contemplassem a adoção no decorrer do ano de alguma flexibilização, mesmo porque o calendário político previa importantes eleições para o regime (dela sairia o colégio eleitoral que iria decidir em janeiro de 1985 o sucessor de Figueiredo) - e, naquela época, ainda se imaginava a abertura política como um processo de longo curso futuro (MACARINI, 2008b, p. 33-34).

Já em 1982 as eleições se obstaram à prescrição política. Em consonância ao ponto de vista de Skidmore, confia-se que:

Delfim, um animal visceralmente político, manobrou para maximizar a vantagem do governo na campanha política. Com a economia ainda apresentando certa folga, o ministro procurou suavizar os controles para mostrar melhor desempenho econômico [...] por ocasião do pleito de novembro, e foi bem-sucedido (SKIDMORE, 1988, p. 451).

Tal afirmação reitera a hipótese de o governo ter incorrido em **ciclo político oportunista** no período das eleições de 1982. Assim, até as eleições de novembro, o ministro e os demais componentes de sua equipe contradiziam as especulações em torno de uma suposta visita ao Fundo Monetário Internacional. Prontamente ao final das votações, a suposição se transforma em fato, quando o governo assume a abertura das negociações junto ao instituto (Fishlow, 1986; Barros, 1992; Skidmore, 1988). Nas palavras de Fishlow (1986, p. 536): “Até a undécima hora, [...] os tecnocratas insistiam a respeito de sua capacitação e no fato de que o Brasil era diferente de seus perdulários vizinhos”. Mais do que isso, essa foi uma estratégia oportunista do governo em somente solicitar empréstimo junto ao FMI após as eleições, o que igualmente pode ser compreendido como **ciclo político**.

É interessante observar como o governo adotava postura tão crítica - e até com demasiada empáfia - às sugestões e advertências da oposição ao regime, ou mesmo de entidades sindicais. Isso ocorreu porque consentir com os argumentos da oposição significava legitimar indiretamente aqueles que almejavam galgar ao poder. Ademais, era comprometer o seu grau de hegemonia, ou seja, a sua capacidade de direção intelectual da classe dominante. Qualquer sinal de aquiescência com estes demonstraria fraqueza e aludiria legitimidade aos

⁸⁰ Delfim Netto (1984) explicita o grau de importância que tinha a contenção da elevação da dívida externa, acima da prioridade conferida pelo governo à debelação do recrudescimento da inflação.

clamores daqueles que urgiam por maior participação nas decisões, ou seja, validaria a força e capacidade de seus adversários em governar o país, apontando para uma deterioração de sua hegemonia. Posto que isso pusesse em risco o seu projeto de perpetuar no poder e reger a transição do modo como convinha às classes que compunham o governo, bem como as representadas por este, justifica-se a incongruência desse projeto com a abertura política em seu sentido *stricto sensu*.

Um exemplo disso foi o tensionamento provocado pela pressão de um aumento dos salários dos trabalhadores:

Na situação crítica do final de 1982 imaginava-se que esse desenlace seria inevitável, forçado pela contingência do Acordo com o FMI. A ditadura atravessava as turbulentas águas de sua crise: se, no seu surgimento em 1964-66, impusera a indexação para colher o resultado almejado do arrocho salarial, nos seus estertores não era capaz de desindexar abruptamente para reproduzir o arrocho. Assim, no quadro político resultante das eleições de 1982 combinado ao jogo de xadrez voltado para a sucessão em 1984-85, observou-se um prolongado embate durante todo o ano de 1983 na tentativa de mudar a política salarial (MACARINI, 2008b, p. 46).

Assim, dentro da linha argumentativa de Fernandes (1986), percebe-se que os militares não desejavam com a distensão e a abertura tão somente entregar aos civis o poder de governar sob um regime democrático, mas também assegurar que, através desse processo, a sua corporação permanecesse representada pelo próximo governo, o que só ocorreria se o PDS conquistasse a vitória nas eleições de 1985.

O mesmo ocorreu com a anistia, cujo propósito se supõe, sobretudo, que fosse também o de servir ao processo de abertura política. Como ressalta Skidmore (1988, p. 424), “a anistia foi um poderoso tônico na atmosfera política, dando imediato reforço à popularidade do presidente”. Ainda segundo esse autor, Figueiredo demonstrava sua capacidade de se conservar firme em relação às contestações dos militares da linha-dura ao seu projeto político maior. Mas, principalmente, significava conferir mais legitimidade para assegurar que seu sucessor fosse do “seu partido”.

O presidente, nesse sentido, busca em todo o seu governo a conquista de credibilidade e legitimidade, ora pelas classes dominantes representadas desde 1964, ora pela comunidade internacional. Esta última, por sua vez, passa a receber ainda maior atenção a partir do recrudescimento da dívida externa em 1982, desde que verificada a contração na oferta de crédito internacional em 1979.

O “passar de bastão” requeria a sustentação política das classes dominantes e hegemônicas que compuseram os governos militares desde então. Assim, num primeiro

momento, a política econômica parecia condicionada à satisfação e garantia dos interesses das elites, para que após a liberalização as mesmas pudessem assumir o Estado com a inclusão dos militares. Porém, com os problemas nas contas externas, o governo se obrigou a adotar uma política econômica mais coerente com a preconizada pelo FMI e pelos banqueiros internacionais. O resultado maior dessa política foi a recessão agravada em 1983. Com isso, o governo acabou perdendo apoio dessas classes, comprometendo seu projeto político. Na opinião de Macarini (2008b):

Talvez seja excessivo enxergar aí a erosão definitiva do apoio das frações empresariais à ditadura (afinal, tratava-se do seu regime - a ditadura do grande capital). Mas é certo que a prolongada 'administração da crise' levava a uma situação de fricções ampliadas junto à sua base social, abrindo espaço para a busca de alternativa política. É sintomático que tanto um tecnocrata do regime (Simonsen) quanto uma expressiva liderança empresarial (Abílio Diniz) festejassem a vitória do 'centro' nas eleições de 1982, permitindo vislumbrar o futuro surgimento de um 'consenso' político (MACARINI, 2008b, p. 47-48).

Em 1984, o governo logrou reduzir parcialmente o desequilíbrio externo, conforme sustenta Delfim Netto (1984), ao implantar medidas visando à geração de superávits comerciais, embora esses resultados possam ser entendidos como decorrentes da economia de divisas suscitada com os projetos do II PND que entraram em operação a partir daquele ano (CASTRO, 1985). No entanto, a inflação e a dívida externa não chegaram a ser sanadas, tornando-se heranças de Figueiredo ao seu sucessor.

Pode-se afirmar, mesmo mediante o risco de austeridade excessiva, que o governo Figueiredo teve pouco sucesso nos seus objetivos econômicos. No âmbito econômico, o crescimento do PIB foi irregular, a inflação permaneceu elevada - e, pior, foi mais que o dobro do patamar do final dos anos 70 - e as dívidas externa e pública continuaram minando a economia do país. Por sua vez, no âmbito político, o governo perdeu as eleições legislativas e para governador na maioria dos Estados. Contudo, por outro lado, sua maior vitória nessa seara foi conseguir impedir a ocorrência das eleições diretas para presidente do país no decorrer da liberalização política, seguindo conforme a intenção dos militares desde o início da distensão política. Para seus pares, infelizmente, seu êxito nessa questão não foi suficiente para assegurar que fosse sucedido por um pedessista.

Logo após o malogro na sua política, o governo foi compelido a revê-la, conferindo-lhe maior austeridade na efetivação de medidas em prol do controle da inflação e do desequilíbrio no balanço de pagamentos. Talvez, se o governo Geisel tivesse promovido uma política mais eficaz no combate à aceleração inflacionária e ao déficit nas contas externas,

relegando ao seu sucessor uma “herança econômica” mais ajustada e equilibrada, Figueiredo poderia ter administrado com maior tranquilidade o processo de abertura para a democratização do país.

Em conformidade com a explanação feita por Fishlow (1986), Geisel, através da sua retórica, superou os obstáculos causados pelas oposições interna (militares da corrente linha-dura) e externa (partidos da oposição e classes não contempladas com as benfeitorias propiciadas pelo regime) ao seu governo. Com efeito, logrou garantir credibilidade e legitimidade ao seu sucessor, o qual escolhera para promover o ajustamento econômico e, ao mesmo tempo, dar continuidade ao processo de distensão política. Esses dois projetos, não obstante as críticas que receberam, ora por segmentos da oposição, ora pelos próprios militares identificados com a ala mais rígida da corporação, puderam ser empregados em sua gestão com certa eficácia. Porém, a partir de Figueiredo, serão comprometidos dadas as novas circunstâncias a partir de 1979, bem como as políticas empreendidas e as reações geradas no decorrer da sua gestão.

Ademais, outra opção aos militares seria que houvesse mais uma gestão sob seu comando que sucedesse a Figueiredo, pois desse modo este não se sentiria compelido a postergar o enfrentamento das mazelas econômicas, optando pelo desaquecimento da economia, ciente de que isso não comprometeria o projeto maior do governo, a dizer, a continuidade da distensão política.

Crê-se que, no início do governo, diante das intempéries observadas em indicadores macroeconômicos como inflação e balanço de pagamentos e dos conflitos internos e externos ao governo, suscitados a partir da estratégia sugerida para o enfrentamento dos problemas econômicos naquela ocasião, Simonsen não teve autonomia e credibilidade para ditar a política econômica. Isso decorreu da natureza de suas proposições, as quais, uma vez implementadas, prejudicariam os planos do governo no âmbito político, dificultando o processo de abertura e as eleições de 1982. Adicionalmente, comprometeriam os investimentos a realizar pelos projetos do II PND que ainda estavam em estado de maturação.

É crucial, para uma melhor compreensão desse período, avaliar a estratégia de política econômica do governo frente aos seus fatores condicionantes, principalmente externos, do desempenho da economia brasileira. O diagnóstico equivocada da equipe econômica de que a crise externa era passageira, e de que a tática adotada no governo anterior permanecia adequada para vencer o estrangulamento externo, reforçava a concepção de que o governo possuía poder para escolher os rumos a serem perseguidos por sua política econômica.

Mesmo com a mudança de chefia na SEPLAN, o governo logrou elevar o seu nível de crédito e reputação junto à população ao chamar Delfim Netto para ocupar o posto. É quando inicia a segunda etapa. Percebe-se que a fase da chamada *heterodoxia delfiniana* se constituía numa política econômica híbrida, composta de instrumentos de cunho ortodoxo e heterodoxo, mas que nunca resultou no fim desejado pelos tecnocratas da equipe econômica. Uma das razões é a incoerência do modo que as medidas foram aplicadas diante das metas almejadas. Esse insucesso custou a perda de credibilidade da política econômica de Delfim, bem como a reorientação da intencionalidade do governo em manter a economia em crescimento.

Como um todo, a política de 1979-80 empreendida por Delfim comprometeu a credibilidade do governo - na acepção do termo usada na maior parte da literatura econômica - tanto junto ao mercado financeiro internacional quanto junto aos empresários brasileiros, no sentido proposto por Crocco e Jaime Jr. (2003), condizente à orientação heterodoxa prevalecente no país.

Destarte, a partir do segundo semestre de 1980, a adoção de medidas ortodoxas por Delfim, conforme pregara Simonsen no começo do ano anterior (um ano e meio antes), conduziram a economia à recessão em 1981. No ano seguinte, com as eleições, o governo conseguira recuperar uma fração do crescimento perdido, mas não o suficiente para evitar que o partido aliado (PDS) perdesse poder nos Estados e municípios para os partidos de oposição ao governo - PDT e, sobretudo, PMDB. Porém, com a forte retração no volume de crédito internacional e a crise mexicana de 1982, restringiu-se ainda mais a capacidade do governo em conter os desequilíbrios nas contas pública e externa.

A partir daquele ano, então, a equipe econômica ensaiou ainda maior rigidez na condução da política econômica, não obstante já ter sido comprometida e abalada a sua credibilidade, e com isso haver perdido autonomia na definição dos instrumentos e metas a seguir. A intenção de blindar a abertura política por meio inclusive da política econômica é sacramentada, e o governo acaba por reconduzir a economia a um novo arrefecimento no ritmo de crescimento em 1983, visando assegurar o atendimento dos objetivos traçados pelo FMI nas contas públicas e no balanço de pagamentos do país. A recuperação da economia brasileira em 1984 ocorre tardiamente para reverter o dano causado na credibilidade do governo em, principalmente, assegurar a determinação do sucessor de Figueiredo.

Um último fator igualmente importante reside na existência de eleições para o Congresso no período 1970-1982, por meio de voto popular a cada quatro anos. O Colégio Eleitoral elegeria o presidente do país. Assim, nesse sistema as eleições proporcionais se

torneram relevantes tanto para o poder executivo quanto para o próprio legislativo. Skidmore (1988) ressalta esta aparente contradição no regime civil-militar, com interesses eleitorais:

Dada sua posição e seus poderes, por que então o governo não aboliu as eleições? Ou simplesmente não apelou para eleições indiretas...? A resposta é que os militares (e seus colaboradores civis) ainda viam as eleições como um importante processo legitimador. Elas tinham que ser mantidas, e manipuladas se necessário (SKIDMORE, 1988⁸¹ apud PAIVA, 1994, p. 37).

Nesse sentido, a legitimidade do governo, para o autor, estava condicionada ao desempenho eleitoral do partido de situação. Quando Skidmore sugere uma manipulação das eleições, percebe-se que os militares poderiam fazer uso delas para manter no poder (ou o seu acesso) a sua base de sustentação, os representantes das classes dominantes, com o objetivo de se perpetuarem hegemônicas. Para tanto, o emprego dos instrumentos de política econômica serviam como um dos tantos mecanismos para esse intento. Uma explicação para esse desvio de finalidade da política econômica no governo Figueiredo é que:

A natureza essencialmente política do processo político-econômico, transcendendo o âmbito estreito das doutrinas econômicas em competição, surge no pano de fundo das guinadas experimentadas na sua execução. Como explicar a rejeição do caminho “prudente” proposto por Simonsen em favor de uma alternativa dotada de alto risco, mas portadora da mensagem sedutora da preservação do crescimento vigoroso, senão como subproduto direto da escassa base de apoio político que seus proponentes lograram articular? E este fator também se reveste de complexidade: o fracasso político da ortodoxia tem a ver com interesses concretos de classes (ou frações de classe) e igualmente com a dinâmica política específica do regime. Após dois períodos de governo marcados pela dominância explícita de um projeto de Nação-potência (vinculado à meta de crescimento acelerado) era certamente difícil o trânsito para a realidade perturbadora do crescimento medíocre. E mesmo que se aceitasse atravessar o “Rubicão”, numa demonstração de suprema austeridade e desprendimento (a la Castello Branco), a dinâmica política envolvia uma específica estratégia que também jogava o seu papel: a liberalização do regime, com um cronograma eleitoral, seria certamente afetada pelo curso da conjuntura econômica; e ainda, dependendo dos resultados das futuras eleições, a estratégia mesma poderia sofrer abalos (esta, é bom lembrar, contemplava a liberalização *cum* manutenção da ditadura). Certamente há lugar na análise para o debate doutrinário: se inexistissem diferentes abordagens econômicas, no interior do próprio campo conservador, ficaria difícil traduzir a incidência do fator político em caminhos alternativos da política econômica (MACARINI, 2008b, p. 50, grifos do autor).

À guisa de conclusão, observou-se, desse modo, que a implementação da política econômica nos meses antes e depois das eleições de 1982 estava sujeita ao comportamento oportunista verificado nos modelos de ciclos político-econômicos, e não coincidentemente, Preussler (2001) evidenciou a existência desses ciclos no período 1982-1998 no Brasil. Não

⁸¹ SKIDMORE, T. E. **Brasil**: de Castelo a Tancredo, 1964-1985. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

coube, tão somente, partir desse resultado como uma constatação inquestionável, mas como ponto de partida para ser averiguada a existência de outros ciclos no período que inicia o processo de abertura política. Confirmado o ciclo político em 1982, conforme verificado no capítulo anterior, essa observação veio ao encontro das hipóteses aqui convencionadas de que a política econômica possa ter sido, também, adotada para servir ao propósito da condução do processo de abertura política da forma como convinha à classe dominante, ou seja, visando que seu sucessor proviesse do partido situacionista da época, o PDS. Testada essa hipótese, pode-se avaliar essa intenção por trás da missão de Figueiredo, que buscava por legitimidade ao seu governo como forma de criar um ambiente favorável nas eleições de 1982 ao seu partido, quando se definiu o Colégio Eleitoral para as eleições de 1985. Para a infelicidade de seus correligionários, seu governo fracassou em garantir que seu sucessor fosse do PDS. Porém, teve sucesso em reger a abertura política (“fazer deste país uma democracia”) e reconduzir os civis ao exercício do Governo Federal depois de 25 anos de ditadura civil-militar.

6 CONCLUSÃO

O governo Figueiredo, sem dúvida, foi um dos que enfrentou mais crises e eventos adversos na recente história brasileira. Ao mesmo tempo em que precisava debelar a inflação crônica e o desequilíbrio no Balanço de Pagamentos, por conta da crise da taxa de juros norte-americana de 1979, do choque do petróleo no mesmo ano e da crise da moratória mexicana em 1982, Figueiredo era responsável por conduzir o processo de abertura política e dar continuidade aos projetos do governo anterior.

Sua política econômica tinha que, concomitantemente, considerar todos esses fatores supracitados. Constantemente, os estudiosos desse período restringiram sua análise aos fenômenos puramente econômicos, em geral desprezando a importância das variáveis políticas como condicionantes da condução da política econômica do governo. Neste trabalho, a pesquisa, mesmo não se centrando na investigação do peso de cada fator isoladamente, dedicou-se ao estudo do impacto do processo de abertura política, demonstrando por meio de diferentes métodos que as eleições gerais de 1982, parte integrante desse processo, foram uma variável significativa na tomada de decisões do rumo da política econômica do governo. Em seu trabalho, ao testar o modelo de ciclo político para o período 1982-1998 no Brasil, Preussler (2001) já havia chegado à conclusão semelhante sem, todavia, procurar explicar as razões da evidência de ciclo político em 1982 em plena ditadura civil-militar.

Por isso, os motivos de um ciclo político em 1982 passam a ter sua relevância na presente análise em virtude do contexto da época. Ordinariamente, esses eventos ocorrem em regimes democráticos, em que numa determinada eleição está em jogo a escolha, por meio de votação, do sucessor de quem se encontra no governo. O governante, então, se vê inclinado a manipular os seus instrumentos de política econômica para perseguir melhores resultados na véspera da eleição, comumente medidas expansionistas, promovendo ajustes no período pós-eleitoral com medidas contracionistas. Espera-se que, dessa forma, incentive-se ao eleitorado votar com o governo, garantindo a sucessão por um membro do partido da situação.

Como numa ditadura a incerteza sobre quem será o próximo governo é menor, o que se mostrou intrigante ao longo desta pesquisa foi compreender que motivos tinha o governo Figueiredo para utilizar a sua política econômica para manipular os resultados da eleição de 1982. Para esse entendimento, não bastava apenas analisar a conjuntura econômica (como visto no capítulo 2) ou testar o modelo de ciclo político através de um método econométrico (conforme se fez no capítulo 4). Necessitava-se também empregar outros conceitos, como a legitimidade, teorias de comportamento eleitoral e de regimes políticos (referenciados no

capítulo 3), mas também uma análise dos discursos de Figueiredo (promovida no capítulo 5). O entendimento é que esses vários instrumentais se complementam para propiciar uma análise mais bem elaborada e integrada. A aplicação de teorias, modelos e métodos tão díspares foi motivada pela abrangência do objeto de estudo desta tese, balizada na metodologia feyerabendiana do pluralismo científico⁸², haja vista a compreensão de que as teorias políticas e econômicas, assim como de outras ciências, servem apenas para o entendimento parcial de um determinado fenômeno, em função da carência de teorias gerais capazes de por si só oferecer uma análise como um todo, sem desprezar fatores importantes para a sua explicação.

Assim, começando pela análise da conjuntura do período em questão (1979-1984), observou-se que o governo Figueiredo se deparou logo em seu início com um dilema semelhante ao enfrentado por Geisel: ajustar a política econômica com medidas contracionistas ou manter o ritmo de crescimento. Contrariado por defender a primeira opção, Simonsen desligou-se do cargo de ministro do Planejamento (SEPLAN), sendo substituído por Delfim Netto. Este, logo que assumiu, implantou um conjunto de medidas ortodoxas e heterodoxas, denominado de “heterodoxia delfiniana”. O insucesso desse pacote suscitou um caminho para a ortodoxia, provocando a primeira recessão desde o pós-guerra no ano de 1981, sucedida por um ínfimo crescimento no ano seguinte e uma nova recessão em 1983. Com o empréstimo ao FMI no final de 1982 e o emprego de mais medidas de ajuste da política econômica, concomitante à implementação dos projetos de Geisel do II PND, a economia brasileira voltou a exportar produtos agrícolas, com um bom crescimento do PIB em 1984. Percebe-se, então, uma trajetória *stop-and-go* do crescimento econômico, em que nos anos de 1981 e 1983 ocorreu recessão, ao passo que em 1982 (ano das eleições gerais e de escolha dos membros do Colégio Eleitoral) e 1984 (um pouco antes das eleições de janeiro de 1985 do sucessor do presidente Figueiredo) a economia brasileira registrava taxas positivas de crescimento do PIB.

Particularmente, em 1982, ano em que aconteceriam as eleições gerais para governador, senador, deputado federal e estadual, verificou-se alteração apenas nas variáveis de emissão de moeda (M1) e câmbio no período pré-eleitoral, configurando a ocorrência de um ciclo político oportunista. Conforme exposto no capítulo 4, a explicação de poucas *dummies* eleitorais das variáveis analisadas terem indicado a existência de ciclo político é a utilização, por parte dos gestores da política econômica, de vários instrumentos ao mesmo tempo, o que segundo Borsani (2003) acabou diminuindo o grau da significância estatística de

⁸² Conforme exposto no Apêndice.

cada um isoladamente. Não se pode afirmar, com isso, que houve uma forte evidência de ciclo político nas eleições de 1982 por meio de manipulação dos instrumentos de política econômica de curto prazo pelo governo. Por esse motivo, fez-se importante analisar a influência do governo naquelas eleições por outros métodos.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar o papel da performance econômica no período pré-eleitoral. Segundo as Teorias Histórico-Contextuais, nos períodos de prosperidade econômica, o partido da situação tende a receber mais votos e, conseqüentemente, conservar-se no poder (KEY, 1966). Desse modo, considera-se que as pessoas exercem o seu direito de voto com a finalidade de receber algum benefício econômico em troca. Nas palavras de Figueiredo (2008), segundo essa corrente, “os eleitores votam por seus bolsos”. Os *policy makers*, cientes disso, são incentivados a perseguir desempenhos econômicos favoráveis com vistas a angariar mais votos para a situação, principalmente nos períodos relativamente próximos às eleições. A análise de discurso aponta que Figueiredo e membros do seu governo também sabiam da relação entre desempenho econômico e eleições.

Outro aspecto igualmente relevante propiciado pela pesquisa foi a análise dos períodos denominados “transições democráticas”. De acordo com O'Donnell e Schmitter (1986), interesses econômicos e instituições políticas importantes na avaliação de regimes estáveis são menos proeminentes no decorrer das transições democráticas. As elites políticas cumpriram importante papel nesses processos, em que os atores são mais orientados em relação à mudança de regime político do que por estruturas econômicas e condições e funções das instituições. Ainda segundo eles, a democratização é resultado de negociações, em que novas instituições são barganhas entre políticos com interesses próprios.

Por outro lado, Haggard e Kaufman compreendem que as condições econômicas influenciaram o tempo e as condições das transições democráticas, principalmente naqueles países onde ocorreram crises econômicas e a performance econômica foi desfavorável. De acordo com esses autores, as crises econômicas prejudicam os negócios entre os governantes e seus aliados, sujeitando governantes a perder apoio dos empresários e a protestos dos grupos de baixa renda. No caso brasileiro, crê-se que a crise econômica restringiu a atuação do governo, através dos instrumentos de política econômica, em manter o ritmo de crescimento dos governos militares anteriores. Conseqüentemente, a crise comprometeu o intento do governo em proporcionar um ambiente econômico favorável para o partido da situação nas eleições de 1982, o que, por seu turno, pode ter influenciado no bom desempenho eleitoral dos partidos da oposição.

O que se encontrava em jogo, nas eleições de 1982, não se resumia tão somente ao seu resultado. A vitória do partido da situação significava, igualmente, conferir maior legitimidade ao governo Figueiredo e, mais do que isso, ao próprio regime civil-militar. O desempenho da economia cumpria um importante ingrediente dessa legitimação. De acordo com o conceito de Weber, legitimar o regime significava também buscar maior coesão ao seu governo, mesmo que os governados não o aprovem ou estejam ao lado da oposição. A ditadura brasileira iniciada em 1964, calcada no princípio do crescimento econômico, no fomento dos negócios do setor privado e na baixa inflação, ao não mais conseguir sustentá-los, perdeu consigo três de seus pilares de legitimação.

Portanto, foi a busca de legitimidade que fez o governo optar, mesmo diante do choque do petróleo e das altas taxas de juros norte-americanas, por adotar as medidas de cunho heterodoxo de Delfim, preterindo a política ortodoxa defendida por Simonsen. Essa mesma busca ocasionou na manipulação dos instrumentos de política econômica no período pré-eleitoral em 1982. A legitimidade do governo Figueiredo e do regime se fazia necessária naquele momento de escolha dos futuros membros do Colégio Eleitoral que definiria, em janeiro de 1985, o sucessor civil daquele governo.

Pode-se destacar, além disso, três outros aspectos que apontam e auxiliam na explicação da ocorrência de ciclo político nas eleições de 1982, sem esquecer que ao longo do trabalho empregou-se o termo ciclo político em um sentido mais amplo que o convencionalmente utilizado, não restrito apenas ao uso de instrumentos de política econômica de curto prazo.

Em primeiro lugar, a postergação do acordo de empréstimo junto ao FMI, para depois das eleições de novembro de 1982, também é possível de ser caracterizada como prática de ciclo político. O material empírico analisado mostra que havia a percepção pelos membros do governo que se fosse anunciada antes, poderia comprometer o resultado das eleições, corroborando para o discurso da oposição. Talvez isso explique a relutância do governo em adotar na íntegra as medidas impostas pelo FMI, resultando em sete cartas de intenções entre 1983 e 1984. Algumas medidas, como subsídios e a Lei Salarial de 1979, apontadas por Bresser, igualmente não foram alteradas, o que justifica a atitude do governo de querer evitar grandes medidas contracionistas mesmo após as eleições de 1982, isso porque o ano de 1984 passou a ser crucial para o contentamento das bases aliadas que estariam presentes no Colégio Eleitoral em janeiro de 1985. Um segundo fator foram as obras inauguradas e programas econômicos adotados no período pré-eleitoral. Por esse motivo, Figueiredo foi acusado de estar tentando influenciar o resultado das eleições de 1982. Um exemplo foi a criação do

FINSOCIAL. Apesar de ser “um instrumento de política de longo prazo”, Figueiredo se aproveitou do apelo institucional desse programa e da sua publicidade, beneficiando não somente as camadas sociais mais pobres, como também indiretamente o seu partido. Igualmente, o mesmo se pode dizer da inauguração de obras do BNH, no caso, os conjuntos habitacionais, do Programa Nacional de Rodovias Alimentadoras, bem como de outros atos assinados entre os governos federal e estaduais.

Por último, outro elemento primordial que configura a estratégia do governo como ciclo político foram os discursos de Figueiredo. Em primeiro lugar, é salutar destacar que o presidente, desde o seu primeiro discurso, salientava que seu governo dava continuidade aos seus antecessores pertencentes à “Revolução” de 1964. E, dentre as ações requeridas para dar continuidade à dita “Revolução”, particularmente, era incumbido de “*fazer deste País uma democracia*”. A redemocratização passou a ser um instrumento de uso político, em que a própria realização das eleições de 1982 fazia parte das medidas necessárias para esse intento do governo. Outro aspecto importante é a justificativa de Figueiredo, junto à população, de o governo não ser diretamente responsável pelas causas da crise econômica que assolava o país. Certamente essas causas não provinham somente de origem externa; todavia, sua atribuição se resumia a agir com as medidas de política econômica necessárias, com a eficiência requerida, assim como ficava a seu encargo os efeitos das mesmas. As recessões de 1981 e 1983, por exemplo, resultaram não apenas em consequência das causas externas, como também de suas medidas. A estratégia de eximir-se da responsabilidade na situação econômica desfavorável cumpria o papel de “blindar” a legitimidade de seu governo, e, por que não, do próprio regime civil-militar.

Com a proximidade das eleições gerais de 1982, é interessante a mudança promovida nos discursos do presidente. Ele passou a proferir mais discursos (inclusive mais longos), viajando mais pelo interior do país e, principalmente, a mencionar o nome de seu partido, o PDS, mais frequentemente. Ao se constatarem essas estatísticas, como igualmente o conteúdo de seus discursos, Figueiredo majorava a importância das eleições daquele ano para seu governo, talvez em maior magnitude do que para o próprio eleitor. Inclusive, para o seu partido. Pode-se depreender, até, que aquilo que afetasse ou influenciasse o governo faria o mesmo ao PDS. Nos discursos de Figueiredo, nota-se uma espécie de simbiose entre governo e partido, como quando ele falava sobre o PDS em inaugurações de obras e solenidades de assinatura de atos do Governo Federal, fundamentalmente no período pré-eleitoral de 1982. Como dito anteriormente, **o Executivo era o seu Partido, e vice-versa**. Se seu governo fazia

parte da **continuidade da Revolução**, sua missão se definia em garantir a **continuidade do PDS no governo seguinte**.

Esse comportamento do presidente se repetiu em 1984, meses antes de o Colégio Eleitoral votar o seu sucessor. Figueiredo manifestou-se em vários discursos explanando sobre suas realizações nos ministérios, na tentativa de criar um ambiente mais propício no Colégio Eleitoral durante a eleição para presidente de 15 de janeiro de 1985, objetivando beneficiar o candidato do seu partido. Dando publicidade às medidas de seu governo, Figueiredo buscava proporcionar maior sustentação a sua gestão, através da ação estratégica de conferir mais popularidade no período pré-eleitoral de 1985.

Por conseguinte, encontramos respaldo empírico para aceitar a hipótese inicialmente formulada de que a política econômica foi um instrumento voltado ao objetivo maior da abertura política pelos militares, seja **para atingir a maioria no Colégio Eleitoral nas eleições de 1982, seja depois com vistas a assegurar a eleição do sucessor do presidente da República em janeiro de 1985**. Por um lado, Delfim tinha considerável margem de manobra na condução da política econômica; por outro, tinha autonomia para escolher os seus instrumentos, mas não seus objetivos, quais sejam, manter o ritmo de crescimento e combater a inflação para conferir mais legitimidade ao governo. Nas palavras de Skidmore (1988), Delfim era “um animal visceralmente político”, que manobrou os instrumentos de política econômica visando conferir vantagem ao governo na campanha política. Por meio de medidas mais populares, o ministro buscou afrouxar os comandos para forçar melhor desempenho econômico no decorrer das eleições de novembro de 1982, obtendo relativo sucesso. Com isso não se quer afirmar que os *policy makers* considerassem a abertura política como a única condicionante na formulação da política econômica, mas que essa por certo pesou nas suas decisões.

Constata-se que Delfim tinha um perfil bem mais apropriado para os objetivos do governo Figueiredo. Mesmo que não seja possível afirmar categoricamente que tenha sido intencional, a sua escolha trazia à SEPLAN um tecnoburocrata mais aberto às questões políticas do que seu antecessor, o economicista Simonsen. Sem dúvida, Delfim se mostrava o ministro ideal para buscar o crescimento econômico em um período de crise internacional, como fizera com o Milagre Econômico, em vez de optar por um ajustamento. Assim, iria ao encontro do ideal de buscar mais legitimidade ao governo e, também, ao regime civil-militar. Igualmente, adequava-se a manejar os instrumentos de política econômica no período pré-eleitoral de 1982.

Para concluir, confirma-se a tese de que o governo Figueiredo, comprometido com sua intenção de conduzir o processo de abertura política, **manipulou alguns instrumentos de política econômica e outras medidas e ações econômicas e políticas** (empréstimo do FMI, obras e programas do governo e discursos presidenciais) **com a finalidade de aumentar a vantagem do partido da situação, o PDS, nas eleições gerais de 1982**, em que se elegeram também os membros do Colégio Eleitoral, os quais por sua vez escolheriam o sucessor civil da Presidência da República em janeiro de 1985. Ao mesmo tempo, a política econômica e outras ações do governo procuraram auferir maior **legitimidade** ao governo e, igualmente, ao próprio regime civil-militar, principalmente no período pré-eleitoral. A crise internacional, o choque do petróleo e a consequente recessão que assolou o país foram fatores condicionantes que restringiram o campo de ação do governo em prol de seu intento maior. O crescimento da oposição, por conta disso, também pode ser percebido como restrição para a condução do processo de abertura política. Mesmo diante dessas limitações, **o governo fez uso político de todos os meios que possuía**, inclusive a política econômica, desencadeando no **ciclo político** no qual se inserem as eleições de 15 de novembro de 1982. Nesse particular, considera-se que os discursos presidenciais tenham cumprido importante papel nessa estratégia do governo em favorecer o partido da situação.

No presente estudo, o objetivo de incorporar variáveis políticas e institucionais na análise econômica foi fundamental como passo metodológico para se atingir as conclusões anteriormente expostas. Observa-se que, sem levar em consideração os fatores políticos mencionados, não se teria alcançado uma compreensão melhor da intenção por trás das ações e medidas adotadas no governo Figueiredo, particularmente para influenciar os resultados das eleições de 1982. Isso porque a própria teoria de ciclos políticos, geralmente formuladas para modelar o comportamento dos *policy makers* em países com democracias mais consolidadas, poderia à primeira vista sugerir não se tratar de instrumental apropriado para regimes ditatoriais. Em virtude das idiossincrasias do regime civil-militar brasileiro, e dos motivos arrazoados para o manejo dos instrumentos de política econômica no período pré-eleitoral de 1982, demonstrou-se que com o auxílio de outras teorias políticas, os resultados obtidos por meio da análise econométrica foram mais bem interpretados e compreendidos. Finalmente, por esse motivo, se para North (1990) “*history matters*”, pode-se concluir que, **para a política econômica e para o próprio governo Figueiredo, a política importa.**

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, B. M. B, SADDI, F. C. Uma alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 78-98, out./nov. 1997.
- AKERMAN, J. Political Economic Cycles. In: FREY, B. S. (Ed.). **Political Business Cycles**. Cheltenham/UK: The International Library of Critical Writing in Economics, 1947. p. 107-117. (Elgar Reference Collection).
- ALBERTI, V.; SARMENTO, C. E.; ROCHA, D. (Org.). **Mário Henrique Simonsen: um homem e seu tempo**. Depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- ALENCAR, L. S. de. Raízes unitárias e cointegração: uma introdução. **Boletim do Banco Central do Brasil**, Brasília, p. 171-210, abr. 1998.
- ALESINA, A.. Macroeconomic policy in a two party system as a repeated game. **Quartely Journal of Economics**, v. 102, p. 651-678, 1987.
- ALESINA, A., ROUBINI, N., COHEN, G. **Political cycles and the macroeconomy**. Cambridge: The MIT Press, 1997.
- ANDERSON, L. **Transitions to democracy**. New York: Columbia University Press New York, 1999.
- ARROW, K. J. **Social choice and individual values**. 2nd. New Haven: Yale University Press, 1978.
- BAER, W. **A economia brasileira**. 4 ed. São Paulo: Nobel, 2009.
- BANDEIRA, M. **O governo João Goulart e o golpe de 64**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- BARROS, E. L. de. **Os governos militares**. São Paulo: Contexto, 2 ed., 1992.
- BELLINGIERI, J. C. A economia do período militar (1964-1984): crescimento com endividamento. São Paulo: **Revista Hispeci & Lema**, Faculdades Integradas FAFIBE, v. 8, 2005.
- BELLUZZO, L. G. **O senhor e o unicórnio**: a economia dos anos 80, crônicas. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. de. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, L. Natureza e crise do endividamento externo. Rio de Janeiro, **Revista do PMDB**, ano I, n. 2, p. 58-79, nov. 1981.
- BIANCHI, A. M. Muitos métodos é o método: a respeito do pluralismo. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 2 (46), abr-jun, 1992.

BOLETIM DE CONJUNTURA INDUSTRIAL, v. 3, n. 1, dez. 1982.

BONELLI, R.. **Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro, SENAI/DN/DITEC/DPEA, CIET, 1995.

BONOMO, M., TERRA, C. The political economy of exchange rate policy in Brazil: an empirical assessment. Rio de Janeiro, **Revista Brasileira de Economia - RBE**, n. 53, p. 411-432, 1999.

BORSANI, H. **Eleições e economia**: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998). Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

BOYER, R. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **III Plano Nacional de Desenvolvimento**: (1980-1985). Brasília, 1979.

_____. **O povo e o presidente**. Brasília, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1983.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: 1930-1983. São Paulo: Brasiliense, 4ª ed, 1984.

_____. **A dívida e a inflação**: a economia dos anos Figueiredo 1978-1985. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1985.

_____. **Economia brasileira**: uma introdução crítica. 3.ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. **Inflação e recessão**: a teoria da inércia inflacionária. São Paulo: Brasiliense, 3ª ed, 1991.

CALDWELL, B. J. **Beyond positivism**: economic methodology in the twentieth century. New York: Routledge, 279 p. : Il, 1994.

CAMPBELL, A. et al. **The American Voter**. New York: John Wiley and Sons, Inc, 1964.

CARDOSO DE MELLO, J. M.; BELLUZZO, L. G. Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (Orgs.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. São Paulo: ed. Brasiliense, v. 1, 1982.

CARNEIRO, D. D. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, M. de P. (org.), **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CARNEIRO, D. D.; MODIANO, E. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, M. de P. (org.) **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, p. 323-346, 1990.

CARNEIRO, R. A economia brasileira no período 1974-89. **Economia e Sociedade**. Campinas : IE, n. 2, p. 145-69, ago. 1993.

_____. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX.** São Paulo - Editora Unesp, IE - Unicamp, 2002.

CASTRO, A. B. S. de; SOUZA, F. E. P. de. **A economia brasileira em marcha forçada.** Rio de Janeiro: ed. Paz e Terra, 1985.

CHRISTOFOLETTI, R. **O discurso da transição: mudança, ruptura e permanência.** Itajaí: Ed. Univali, 2000.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituição, crescimento e mudança na ótica institucionalista.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 228p. (Tese FEE, n.1), 2001.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. Política econômica, inflexões e crise: 1974-1981. In: BELLUZZO, L. G. a; COUTINHO, R. (Orgs.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise.** São Paulo: ed. Brasiliense, v. 1, p. 159-193, 1982.

COUTO E SILVA, G. **Geopolítica do Brasil.** Rio de Janeiro, J. Olympio, 1981.

CROCCO, M.; JAYME JR., F. G. Independência e autonomia do Banco Central: mais sobre o debate. In: PAULA, J. A. de (org.). **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula.** Belo Horizonte: Autêntica, p. 123-138, 2003.

CRUZ, P. R. D. C. **Dívida externa e política econômica.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 121-144, ago. 1995.

CRUZ, S. C. V. **O presente como história: economia e política no Brasil pós-64.** Campinas: UNICAMP, 1997.

CUNHA, M. S. **Raiz unitária e cointegração: três aplicações.** Brasília: UNB, 22 p., 2002 (Textos didáticos, nº 40).

CYSNE, R. P. A economia brasileira no período militar. Rio de Janeiro, **Ensaio Econômico**, n. 227, EPGE, 1994.

DELFIN NETTO, A. **Mudanças estruturais da economia no Governo Figueiredo: 1979-1984.** Brasília: SEPLAN, 1984.

DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 65, n. 2. p. 135-150, Apr., 1957a.

_____. **An economic theory of democracy.** New York: Harper and Row, 1957b.

DRAZEN, Allan. The political business cycle after 25 years. In: **NBER Macroeconomics Annual 2000**, Cambridge, v. 15, MIT Press, p. 75-138, 2001.

ELSTER, J. (Ed.). **Rational Choice.** New York: New York University Press, 1986.

ENDERS, W. **Applied econometric time series**. New York: Iowa University, 1995.

FAIR, R. C. The effect of economic events on votes for president. **Review of Economics and Statistics**, Harvard, n. 60, p. 159-73, 1978.

_____. Econometrics and presidential elections. **The Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, v. 10, n. 3, pp. 89-102, Summer 1996.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 1976.

_____. **Nova república?** Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 1986 (Coleção Brasil: os anos de autoritarismo).

FERREIRA, J. O governo João Goulart e o golpe civil militar de 1964, in: FERREIRA, J.; DELGADO, L. de A. N. (orgs.). **O Brasil republicano: o tempo da experiência democrática - da democratização de 1945 ao golpe civil e militar de 1964**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol. 3, 2003.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia - RBE**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul-set 2007.

FEYERABEND, Paul K. (1989). **Contra o método: esboço de uma teoria anárquica da teoria do conhecimento**. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

_____. **Adeus à razão**. Lisboa: Edições 70 (Trad. Maria Georgina Segurado), 1991.

FICO, Carlos. **Além do Golpe - versões e controvérsias sobre 1964 e a Ditadura Militar**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

FIGUEIREDO, J. B. **Discursos**. v. 1. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1979.

_____. **Discursos**. v. 2. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1980.

_____. **Discursos**. v. 3. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1981.

_____. **Discursos**. v. 4. tomo I. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1982a.

_____. **Discursos**. v. 4. tomo II. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1982b.

_____. **Discursos**. v. 5. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1983.

_____. **Discursos**. v. 6. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1984.

FIGUEIREDO, M. **A decisão do voto**: democracia e racionalidade. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

FINIFTER, A. W. Dimensions of political alienation. **The American Political Science Review**, Denton, v. 1, 64, n. 2, 1970.

FISHLOW, A. A economia política do ajustamento brasileiro ao choque do petróleo: uma nota sobre o período 1974-1984. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, dez. 1986.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. **Instituições e política econômica**: o II PND. Porto Alegre: Editora da UFRGS (Texto para discussão), 2007.

GOLDENSTEIN, L. Os percalços da política econômica recessiva (1981/82). **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 3, n. 3, jul./set. 1983.

GONÇALVES, V. M. F. **Do racionalismo crítico ao anarquismo pluralista**: uma ruptura na transformação do pensamento de Paul Feyerabend. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2004.

GONÇALVES, C. E. S.; FENOLIO, F. R. Ciclos eleitorais e política monetária: evidências para o Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 465-487, 2007.

GREENE, W. H. **Econometrics Analysis**. 3. ed. New York, New York University, 1997.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1975-1979). In: KON, A. (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo, Perspectiva, 1999.

GUIMARÃES, U. A política econômica do governo: críticas e alternativas. **Revista do PMDB**, Rio de Janeiro, ano I, n. 1, p. 17-24, jul. 1981.

GUJARATI, D. N. **Econometria Básica**. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, R. R. The political economy of democratic transitions. In: ANDERSON, L. **Transitions to democracy**. New York: Columbia University Press New York, 1999, p. 72-96.

HAMILTON, J. D. **Times series analysis**. Princeton, Princeton University Press, 1994.

HATANAKA, M. **Times-series-based econometrics**: unit roots and co-integrations. New York: Oxford University Press, 1996.

HIBBS, D. A. Political parties and macroeconomic policy. **American Political Science Review**, Denton, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, dec. 1977.

- HOLDEN, D.; PERMAN, R. Unit roots and cointegration for the economist. In: RAO, B. B. (Org.). **Cointegration for the applied economist**. New York: Martin's, 1994.
- HOLDEN, K.; PEEL, D. A.; THOMPSON, J. L. **Econometric forecasting**: an introduction. Cambridge University Press, Nova York, 1990.
- HUNTINGTON, S. I. P.; NELSON, J. M. **No easy choice**: political participation in developing countries. Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- KALECKI, M. Political Aspects of Full Employment in: FREY, B. S. (ed.). **Political Business Cycles**. Cheltenham/UK: The International Library of Critical Writing in Economics, Elgar Reference Collection. 1943.
- KEECH, W. **Economics politics**: the costs of democracy. Cambridge University Press, 1995.
- KEY, V. O. **The responsible electorate**: rationality in presidential voting, 1936-1966. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1966.
- KEYNES, J. N. **The scope and method of political economy**. 4. ed. New York: Kelley & Millman, xiv, 382 p, 1955.
- LACERDA, A. C. et al. **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2 ed., 2003.
- LAMOUNIER, B.; MOURA, A. R. Política econômica e abertura política no Brasil: 1973-83. São Paulo, **Textos IDESP**, n. 4, 1984.
- LAZARSFELD, P. F. et al. **Voting**: a study of opinion formation in a presidential campaign. Chicago: The University of Chicago Press, 1966.
- LEITE, A. D. **Crescimento econômico**: experiência histórica do Brasil e estratégia para o século XXI. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1999.
- LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976**, sonho e fracasso. Tese (Doutorado em Economia) - Rio de Janeiro, Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, 1978.
- LEVI, L. Legitimidade. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., (Trad. VARRIALE, C. C. et al), p. 675-679, 1998.
- LINZ, J. J.; STEPAN, A. **The breakdown of democratic regimes**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1978.
- LOPES, C. T. G. **Planejamento, estado e crescimento**. São Paulo, Pioneira, 1990.
- LOPES, F. L. de P. **Choque heterodoxo**: combate à inflação e reforma monetária. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- MACARINI, J. P. (2008a). **Governo Geisel**: transição político-econômica? Um ensaio de revisão. Campinas: IE - UNICAMP, n. 142, maio 2008 (Texto para Discussão).

_____. (2008b). **Crise e política econômica**: o governo Figueiredo (1979-1984). Campinas: IE - UNICAMP, n. 144, jun. 2008 (Texto para Discussão).

MALTA, M. M. de et al. Doutrina de segurança nacional e atos institucionais: entendendo o modus operandi do regime civil-militar no Brasil (1964 -1985). In: MALTA, Maria Mello de; et al (Org.). **Ecoss do desenvolvimento**: uma história do pensamento econômico brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA/Centro Internacional Celso Furtado para o Desenvolvimento, v. 01, p. 125-163, 2011.

MARTINS, E. de R.. Pluralismo científico. In: STEIN, Ernildo, BONI, Luís A. de (org.) (1993). **Dialética e liberdade**: festschrift em homenagem a Carlos Roberto Cirne Lima. Petrópolis, RJ: Vozes; Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1993.

MARTINS, R. C. de A. **As teorias de ciclos políticos e o caso português**. Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF), n. 5., 2002.

MATHIAS, S. K. **Distensão no Brasil**: o projeto militar (1973-1979). Campinas, SP: Papirus (Coleção Estado e Política), 1995.

MATOS, P. de O. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Piracicaba, Dissertação (Mestrado em Economia), ESALQ/USP, 2002.

McCALLUM, B. T. The political business cycle: an empirical test. **Southern Economic Journal**, Chattanooga, v. 44 (3), p. 504-15, jan. 1978.

MELILLO, P. **La stratégie nationale du Brésil de 1964 à 1985**. Montréal, (Monographie, École des Hautes Études Commerciales), 1994.

MERQUIOR, J. G. **Rousseau e Weber**: dois estudos sobre a teoria da legitimidade. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1980.

MILLS, T. C. **Time series techniques for economists**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

_____. **The econometric modelling of financial time series**. New York: Cambridge, 1993.

MÜLLER, F. L. Comunidade científica: uma visão feyerabendiana. **Estudos Leopoldenses**, São Leopoldo: v. 29, n. 132, p. 21-43, abr./mai, 1993.

MONTEIRO, S. M. **Política econômica e credibilidade**: uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart. Tese (Doutorado em Economia), Porto Alegre, CPGE/UFRGS, 1999.

NETTO, Maria Aparecida Cavalcanti. **A previsão com metodologia de Box-Jenkins**. [S.l.] , 2007. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/download/APrevisaoComMetodologiaBox-Jenkins.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2012.

NORDHAUS, W. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, Stockholm, v. 42, p. 169-90, 1975.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, G. **Modernization and bureaucratc-authoritarianism**. Berkeley: Institute For International Studies, 1973.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. Tentative conclusions about uncertain democracies. In: O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C.; HITEHEAD, L. **Transitions from authoritarian rule**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.

OLIVEIRA, Francisco Horácio Pereira de. **Crescimento econômico, retornos crescentes de escala e difusão tecnológica: o caso brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

PAIVA, Cláudio A. C. Interesses eleitorais e flutuações de preços em mercados regulados. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4 (56), p. 31-40, out-dez 1994.

PATTERSON, K. **An introduction to applied econometrics: a time series approach**. New York: St. Martin's Press, 2002.

PERSON, T.; TABELLINI, G. **Macroeconomic policy, credibility, and politics**. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers, 1990.

POPKIN, S. et al. Comment: what have you done for me lately? Toward an investment theory of voting. **The American Political Science Review**, Denton, v. 70, n. 1, 1976.

PREUSSLER, A. P. da S. **Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil**. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

PREUSLER, A. P. de S.; PORTUGAL, M. S. **Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil**. Textos Para Discussão, n. 05, PPGE/Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppge>>. Acesso em: 05 mar. 2008.

RAMIREZ, H. **Os institutos de estudos econômicos de organizações empresariais e sua relação com o Estado em perspectiva comparada: Argentina e Brasil, 1961-1996**. 2005. Tese (Doutorado em Economia), Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

REGNER, A. C. K. P. Feyerabend e o pluralismo metodológico. **Epistême**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p 61-78, 1996.

RESENDE, M. J. de. **A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade 1964-1984**. Londrina, Editora UEL, 2001.

ROGOFF, K., SIEBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, Stockholm, v. 55, p. 1-16, 1988.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

RUSTOW, D. A. Transitions to democracy: toward a dynamic model. **The Journal of Comparative Politics**, New York, v. 2, n. 2, p. 337-63, apr. 1970.

SALLUM JR., B.; KUGELMAS, E. O. Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. São Paulo: **Estudos Avançados**, v. 5, n. 13, 1991.

SALVATO, M; et al. Ciclos políticos: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. Belo Horizonte: Ibmeq-MG, **Working Paper** 42, 2007.

SANDOVA, R.. **Feyerabend y el pluralismo metodológico**. Disponível em: <http://www.cneq.unam.mx/cursos_diplomados/diplomados/medio_superior/dgire2006-2007/7_material_didactico/aporta_histo/presentacion_feyerabend.ppt>. Acesso em: 3 set. 2008, 2007.

SERRA, J. Alternativas à recessão econômica. **Revista do PMDB**, Rio de Janeiro, ano I, n. 2, p. 34-45, nov. 1981.

SILVA, L. O. Desenvolvimentismo e intervencionismo militar. **Revista de Estudos Estratégicos**, Campinas: NEE-UNICAMP, E-Premissas, n. 1, p. 92-119, jun./dez. 2006 (Dossiê Dreifuss).

SILVEIRA, A. M. da. A ciência econômica na Europa e nos Estados Unidos: pluralismo *versus* monismo. In: CORAZZA, G. (org.) (2003). **Métodos da Ciência Econômica**. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 2003.

SIMONSEN, M. H. **30 anos de indexação**. Rio de Janeiro: FGV, 1 ed., 1995.

_____. **Textos escolhidos**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SKIDMORE, T. E. **Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TAVARES, M. da C. Palestra. **Tibiriçá**, n. 12, jan./mar. 1980.

TAVARES, M. da C.; ASSIS, J. C. de . **O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 1985 (Coleção Brasil: os anos de autoritarismo).

TAVARES, P. V.; FONSECA, P. C. D. Estamento burocrático e intencionalidade: Raymundo Faoro, Florestan Fernandes. **Revista de Economia Política e História Econômica**, Maceió: UFAL, n. 16, p. 56-74, jan. 2009.

TEJADA, C. A. O.; PORTUGAL, M. S. Credibility and reputation: an application of the external circumstances model for the Real Plan. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 695-727, 2002.

VAN DALEN, H. P. Pluralism in economics: a public good or a public bad? **Tinbergen Institute Discussion Paper**, n. 2003-034/1, nov. 2003.

VELLOSO, J. P. do R. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, abr./jun. 1998.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968/73): uma análise empírica. Rio de Janeiro: IPEA, **Textos para discussão**, n. 1237, abr. 2007.

VERBEEK, M.. **A guide to modern econometrics**. New York: John Wiley & Sons, 2000.

VICTORINO, P. (2000). **História do Brasil** - segunda parte; Brasil - cem anos de república (1889-1989). Registrado na Fundação Biblioteca Nacional. Disponível em <http://www.pitoresco.com/historia/index_republ.htm>. Acesso em 15 de novembro de 2012.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3ª ed., 2000.

WILLET, T. D.; BANAIAN, K. Models of the political process and their implications for stagflation: a public choice perspective. In: WILLET, T. D. (ed.) **Political business cycles**. Durham: Duke University Press, 1998.

WOLFE, A. B. Functional economics. In: TUGWELL, R. G. (ed.). **The trend of economics**. New York, Alfred Knopf, p. 443-482, 1924.

APÊNDICE A – O PLURALISMO METODOLÓGICO E SUA APLICAÇÃO NA CIÊNCIA ECONÔMICA

O termo *anarquismo epistemológico* é empregado para descrever a diversidade de proposições científicas, e sua defesa implica a adoção do que a literatura denomina de *pluralismo metodológico*. Para não incorrer em problemas de ininteligibilidade, faz-se necessário compreender o significado de tais termos, o que requer o conhecimento da linguagem e da visão de mundo “feyerabendianas”. Para tanto, faz-se necessário observar e apreender adequadamente como se dão as relações entre as expressões e conceitos utilizados pelo filósofo ao longo de sua obra.

Segundo Martins (1993, p. 104), o termo pluralismo metodológico “contém uma pluralidade de significados diversos possuindo atualidade, como expressão de conflitos virtuais sobre fundamentos do trabalho científico [...] e como elemento no processo de superação desses conflitos”. Partindo das concepções de Feyerabend (1989), anarquismo e pluralismo apresentam uma relação semântica - uma sinonímia, na medida em que anarquismo significaria a “oposição a um princípio único [e] absoluto [...]” (REGNER, 1996 p. 64). Logo, em termos metodológicos, anarquismo não denota uma contrariedade ao emprego de procedimentos para se fazer ciência, mas sim à “instituição de um conjunto único, fixo, restrito de regras que se pretenda universalmente válido, para toda e qualquer situação [...]” (REGNER, 1996 p. 64)⁸³.

Sendo a epistemologia o estudo crítico de várias ciências, o anarquista epistemológico não se restringirá a observar apenas um ponto de vista, por estar ciente de que determinada concepção de um objeto pode ocultar uma realidade mais profunda, ou que a escolha dessa concepção pode ser dentre várias opções dispostas de diferentes modos, não sendo mais “racional” ou “objetiva” do que outra (FEYERABEND, 1989). Então é possível compreender que a relação do sujeito que se comporta como anarquista epistemológico com o objeto é muito semelhante àquela que se dá na hermenêutica, permitindo a *convivência de diversas interpretações (e teorias) a respeito da concepção que se tem deste*. Segundo Gonçalves (2004, p. 32), o anarquismo surge “como uma alternativa ao racionalismo crítico, por ser capaz de abrigar toda a liberalidade do humanismo de Mill e todo o pluralismo da

⁸³ Por isso, quando se lê o título “Contra o Método”, deve-se compreendê-lo como uma contradição alusiva a “O” método único e verdadeiro, e não como uma resistência ao uso de método(s) na ciência. Far-se-á aqui essa distinção entre “O” método e “o método”, em que o primeiro artigo, na sua forma maiúscula, é empregado para dar um significado único e exclusivo à palavra método, enquanto que o segundo apenas cumpre a sua função gramatical. Crê-se que esse tipo de distinção já tenha sido utilizado em outros trabalhos acadêmicos e científicos, não havendo no presente trabalho nenhuma inovação nesse sentido.

visão epistemológica feyerabendiana”⁸⁴. Ele ainda contraria qualquer concepção de método que conduza ao *monismo teórico*, como é o caso do racionalismo popperiano, em que se prega uma visão de que há *conceitos que podem ser aplicados a qualquer situação*, ou seja, uma ideia de universalidade nas leis científicas. O mito da “única teoria verdadeira” cairia por terra, já que se deve levar em conta a “falibilidade humana” (GONÇALVES, 2004).

Conforme Feyerabend (1991, p. 140), o “racionalismo ocidental” teria sido constituído por grupos sociais que instituíram “as bases intelectuais da ciência ocidental”, opondo-se ao conjunto de possibilidades de se fazer ciência e de se expressar o conhecimento. Esses grupos, segundo o autor, eram míopes em relação à riqueza do mundo e a complexidade do conhecimento, vendo o que chamavam de “mundo real” como algo “simples, uniforme, sujeito a leis universais e iguais para todos”. O racionalismo criticado por Feyerabend diz respeito justamente a essa subordinação a normas e modelos inflexíveis, respeitando “O” método a ser aplicado conforme as regras a seguir:

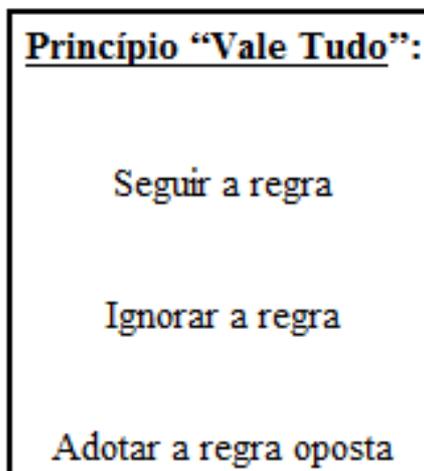
- a) “só *aceitar* hipóteses que se *ajustem* a teorias confirmadas ou corroboradas” (REGNER, 1996, p. 65, grifos meus);
- b) “*eliminar* hipóteses que *não se ajustem* a fatos bem estabelecidos” (REGNER, 1996, p. 65, grifos meus).

Para o autor, a primeira regra impede a exploração da evidência, uma vez que condiciona e limita as hipóteses possíveis para cada teoria. Tratar-se-ia de uma visão dogmática, dando manutenção ao *status quo*. A segunda regra acabaria com as teorias devido ao descompasso, em termos quantitativos e qualitativos, entre uma teoria e os fatos por ela explicados, algo comum nas ciências.

Dessa crítica ao racionalismo, contrapondo-se às suas regras, surgem dois conceitos: “vale tudo” e “irracionalismo”. O primeiro é proposto como o único princípio aplicável a todas as situações em que o sujeito explora o seu objeto de estudo, na condição de um princípio metametodológico. O entendimento de tal expressão é no sentido de que tudo é possível e pode ser considerado, nada deve ser rejeitado *a priori*. Nas palavras de Muller (1993, p. 25), “é uma forma jocosa de afirmar que nenhuma regra é satisfatória”. Não se trata, obviamente, de uma expressão carregada de juízos de valor (uma espécie de carta branca a qualquer desatino), mas de pontos de partida (Figura 1).

⁸⁴ De acordo com Muller (1993, p. 24), “Feyerabend concorda com Stuart Mill, de que deve haver um julgamento ou valorização das teorias racionais, não somente em suas consequências teóricas, mas nas suas consequências para a vida daqueles que as adotam. Como Mill, acredita no pluralismo de ideias para o desenvolvimento de múltiplas e variadas possibilidades de cada ser individual”.

Figura 1 - Conjunto de estratégias possíveis a partir do princípio “vale tudo”



Fonte: SANDOVA, 2007

O primeiro desses pontos de partida, seguir a regra, significaria adotar o método racionalista e seus regramentos. Percebe-se que Feyerabend o contrapõe, mas não o exclui como uma das tantas possibilidades de “testar” teorias. Já o segundo confere maior liberdade ao pesquisador, abandonando os preceitos do racionalismo popperiano. Por fim, adotar a regra oposta pode ser compreendido como seguir o segundo conceito arrolado acima, aquilo que Feyerabend denomina de “irracionalismo”.

Esse irracionalismo se caracteriza pelas seguintes contrarregras, que se opõem às do racionalismo:

- a) *inclusão* de hipóteses que *contrastem* com teorias confirmadas ou sancionadas;
- b) *inclusão* de hipóteses que *não se adaptem* a eventos bem fundados.

O racionalismo está para a indução assim como o irracionalismo está para a contraindução. A concepção racionalista de que a experiência serve para balizar uma teoria, determinando se ela deve ser aceita ou legitimada, é contrastada pelo método pluralista. Por meio da contraindução, tais regras servem ao propósito da exploração da evidência e da discussão crítica pretendidas pelo racionalismo. Segundo Gonçalves (2004, p. 41), outra espécie de contrarregra seria a “incomensurabilidade de teorias”. Vale, neste ponto, ressaltar a visão de Feyerabend (1991, p. 40-1, grifos do autor) segundo a qual o conhecimento:

[...] não é uma série de teorias coerentes, a convergir para uma doutrina ideal; não é um gradual aproximar-se da verdade. É, antes, um *oceano de alternativas mutuamente incompatíveis (e, talvez, até mesmo incomensuráveis)*, onde cada teoria

singular [...] que seja parte do todo força a demais partes a manterem articulação maior, fazendo com que todas concorram, através desse processo de competição, para o desenvolvimento de nossa consciência.

Por esse motivo, o autor considera que a razão científica é indissociável da prática da ciência. A práxis científica seria dada pela competição de teorias, que serviria ao propósito de tão somente coordenar um movimento em prol da ampliação de “nossa consciência”. Perceba-se que, para ele, para que **tais teorias façam parte de um todo elas devem ser compreendidas como *ad hoc***. Essa é, na opinião aqui defendida, a principal hipótese da sua filosofia de ciência. Quanto a isso há concordância com Lakatos: “as novas teorias são e não podem fugir de serem *ad hoc*” (MULLER, 1993, p. 27, grifos do autor). Nesse caso *todas as metodologias seriam limitadas, e essas limitações se expressariam na tentativa de seus praticantes fazerem e compreenderem a ciência ao longo da história* (FEYERABEND, 1991).

Por meio do estudo da história da ciência é que se extraem argumentos contra a existência d’“O” método, haja vista a *práxis* científica não demonstrar tal obediência. Os cientistas agem de modo oportunista, adotando estratégias de convencimento além da argumentação racional para defender suas teorias⁸⁵. **Usam deste oportunismo para relacionar teorias conhecidas ou em desenvolvimento conforme o contexto do momento**. Assim, os cientistas, na prática, não seguem regras metodológicas fixas e preestabelecidas. Para ele, o progresso da ciência se deve ao *pluralismo metodológico* adotado pelos cientistas (GONÇALVES, 2004; MULLER, 1993).

Considerando a história da ciência econômica⁸⁶, ocorreram alguns debates acerca de questões metodológicas⁸⁷, ao mesmo tempo em que alguns autores⁸⁸ se propuseram a conciliar métodos. Dentre esses autores, pode-se citar John Neville Keynes (1955), que procurou mostrar o falso dilema existente entre os métodos indutivo e dedutivo como forma de obtenção do conhecimento científico, defendidos pela Economia Clássica Inglesa e pela

⁸⁵ O termo “oportunismo” deve ser visto aqui de uma forma desprovida do caráter negativo que comumente a palavra encerra. Trata-se simplesmente de, como referido, adotar estratégias de convencimento além da argumentação racional para defender teorias, de persuadir indivíduos com o uso de argumentos que fogem ao escopo da racionalidade. Conforme mencionado na seção 2, a persuasão é uma forma de convencimento normal presente no desenvolvimento da ciência, a qual é particularmente importante quando há incomensurabilidade. O que diferencia o termo ‘oportunismo’ de ‘persuasão’ é a aplicação do primeiro ao caso ‘do momento’, ou seja, quando se usa de persuasão para convencer acerca de problemas atuais.

⁸⁶ Dada a escassez de estudos sobre tal tema, utilizou-se como base para a construção deste argumento o artigo de Bianchi (1992).

⁸⁷ Dentre os citados por Bianchi (1992) estão: 1) Ricardo X Malthus; 2) A “Batalha dos Métodos”; 3) Controvérsia de Cambridge; 4) Teoria da Firma (concorrência perfeita X concorrência imperfeita).

⁸⁸ Poder-se-ia destacar aqui também a Escola de Regulação, que utiliza e compõe as teorias neoclássica, keynesiana e marxista para explicar a economia. Para mais detalhes a respeito dessa escola, sugere-se a leitura de Boyer (1990) e Conceição (2001).

Escola Histórica Alemã, respectivamente, que travaram a tão conhecida “Batalha dos Métodos”. Neste particular, resta saber se a conciliação é (in)compatível com a visão de pluralismo científico.

Para Keynes, o desenvolvimento da ciência pode se dar através da “combinação não preconceituosa de ambos [os métodos]”, e a partir disso ele desenvolve uma reprovação ao que designou de “falácia do método exclusivo” (BIANCHI, 1992, p. 137), postulando ser um equívoco considerar um método excludente ao outro. Para ele, os economistas clássicos adotavam procedimentos metodológicos com poucas diferenças entre si, quase imperceptíveis e irrelevantes. O método indutivo e o dedutivo não seriam essencialmente contraditórios, mas complementares. Ademais, todos os métodos teriam “seus méritos e suas limitações, e a habilidade do cientista é revelada precisamente na sabedoria com que combina os méritos e se precavê [sic] contra as limitações” (BIANCHI, 1992, p. 138). Smith seria um exemplo de economista que teria, com sucesso, empregado os dois métodos. Essa visão parece guardar boa relação com a “feyerabendiana”, uma vez que ambos os autores concebem restrições à existência de um método único para se fazer ciência⁸⁹.

A partir dos anos 1960, tornou-se mais comum a utilização do falsificacionismo popperiano na ciência econômica. No entanto, segundo Caldwell (1994), este seria inadequado enquanto método para ser adotado na Economia. Para ele, essa ciência não atenderia a certos condicionantes, devido ao excesso de pré-requisitos iniciais no exame de teorias, à inviabilidade de alguns destes serem testados separadamente (um exemplo são preferências e gostos), à carência de “leis gerais falseáveis” e à dificuldade de adaptação de dados empíricos a teorias. Por essa razão, Caldwell (1994) propôs o pluralismo metodológico à ciência econômica. Em sua obra, ele introduz o pluralismo tal qual um “preconceito”, tendo em vista “condenar o dogmatismo e enfatizar que, assim como há muitas tarefas a serem desenvolvidas pela teoria econômica, há muitos métodos de avaliação e crítica desta teoria”, sendo que nenhum deles é indefectível (BIANCHI, 1992, p. 139). Para Caldwell as vantagens do pluralismo seriam de:

- a) fomentar a inovação na ciência;
- b) incitar a crítica sem ser “dona da verdade”;
- c) reduzir a incomensurabilidade entre teorias e estimular a conversação entre diferentes PPCs.

⁸⁹ Esta semelhança pode ser consequência de ambos terem sido influenciados por John Stuart Mill, mais precisamente em sua obra “Sistema de Lógica”. A influência de Mill sobre Keynes é ressaltada por Bianchi (1992).

A adequação do pluralismo para a Economia também é abordada por Van Dalen (2003). Para ele, existiriam três categorias de “especialistas”: teóricos, empiricistas e “jornalistas”. Os primeiros tendem a ressaltar em demasia as teorias, o chamado “vício da economia de quadro-negro⁹⁰”; os segundos pecam por crer que os dados “contam toda a história”, deixando-os decidir por si só; e os terceiros acertam nas perguntas, mas são pouco afeitos a teorias e dados. Em suma, *esses especialistas empregariam métodos insuficientes e, por conseguinte, ineficazes para o emprego da ciência e prática econômica*. Para ele, esta “divisão de trabalho no mercado para economistas tem sido contraproduziva” (VAN DALEN, 2003, p. 20). O autor critica também a necessidade que se tem de que o economista possua diversas habilidades, o que ele chama de “economista utópico”. Assim, o pluralismo se tornaria um “bem público” a partir de uma linguagem padronizada, que englobasse a base econômica, a teoria econômica, os fatos empíricos e a história econômica, em que o profissional se comportaria de modo “*open mind*”.

Entretanto, como ressalta Bianchi (1992), existem algumas restrições e dúvidas ao uso do pluralismo como método, que são tratadas em seu artigo sob a forma de perguntas. A primeira é se ele se aplica a um economista individual ou a toda a “comunidade” científica dos economistas. Para a autora, eles devem ser encorajados ao debate e ao convívio com divergências teóricas e de visões de mundo, fatores considerados necessários ao progresso da ciência econômica. A segunda é se o pluralismo seria um método mais adequado a “períodos de transição revolucionária”, quando não se tem um conjunto de teorias eleito como paradigma na ciência econômica. Segundo Caldwell (1994), o pluralismo teria suas vantagens em tais períodos, embora Bianchi (1992) não conclua sua reflexão estendendo-a para quando algumas dessas teorias fossem vencidas. Sua posição vai de encontro à de Feyerabend (1991), uma vez que esta hegemonia não parece ser compatível com o seu princípio de vale tudo. Mesmo que um conjunto de teorias (ou um programa de pesquisa científico) se apresente mais utilizado e aceito pela comunidade científica, isso não implica que suas hipóteses não possam ser submetidas a testes, como o autor sugere por meio de suas contrarregras. Dada a diversidade de teorias e correntes na Economia, pensa-se que o pluralismo metodológico é uma solução - e não “A” solução - para o convívio de seus seguidores e o progresso dessa ciência. Ou seja, crê-se ser o pluralismo metodológico um bem público, seja aos acadêmicos da ciência econômica, seja a toda a comunidade científica.

⁹⁰ Tradução livre do termo “blackboard economics”, que se aplica a teorias irrealistas e incoerentes com a existência de contratos e outros fatores do mundo real.

Empiricamente, não obstante o embasamento das proposições de Caldwell (1994)⁹¹, observa-se ainda uma larga utilização do método popperiano na ciência econômica, sobretudo na estadunidense. Conforme Silveira (2003), os artigos publicados em revistas europeias são mais pluralistas do que nos EUA, onde prevalece o chamado *mainstream*.

Figura 2 - Principais características da ciência econômica nos EUA e Europa

Ciência Econômica	
<u>EUA</u>	<u>EUROPA</u>
<i>Mainstream</i>	Segmentado
Especialização teórica	Formação teórica ampla
Economia pura	Economia social
Nível abstrato	Problemas econômicos locais – atuação política.
Não institucional	Instituições

Fonte: Silveira, 2003

A partir das informações contidas na Figura 2, acima, percebe-se que a corrente neoclássica é mais representativa nos EUA, enquanto na Europa há mais espaço para outras vertentes teóricas, como pós-keynesianos, neoschumpeterianos, Economia da Regulação, dentre outras. A economia institucional, a despeito de North ser norte-americano, também seria uma corrente mais aceita no continente europeu, haja vista a importância dada às instituições nessa região. Em consequência disso, torna-se mais clara a aceitação pluralista das publicações europeias por Silveira (2003).

Mais do que uma prescrição filosófica, o pluralismo metodológico é uma realidade no meio científico. Basta analisarmos a história da ciência, como fez Feyerabend, ou mesmo Caldwell para a ciência econômica. Ambos os autores usaram uma quantidade significativa de fontes - bibliográficas, no caso do segundo, ou biográficas, pelo primeiro - para sustentação de suas análises. Observa-se também que tanto Caldwell quanto Feyerabend convergem sobre a inadequação da metodologia *popperiana*: o primeiro, dirigindo sua crítica a tal método quando utilizado na Economia, enquanto o segundo a considera inapropriada para qualquer ciência. O pluralismo metodológico, mesmo sem Feyerabend ter tal pretensão, acaba por se tornar uma alternativa ao positivismo, que Caldwell intenciona superar dentro da Economia.

⁹¹ Para a construção e embasamento de sua proposição, Caldwell (1994) analisa 164 bibliografias sobre metodologia da ciência (e da ciência econômica).

Não obstante os dois teçam suas análises por meio de argumentos diferentes, são contra o monismo teórico e a existência de um método. Seja pela filosofia feyerabendiana de “vale tudo” e de contrarregras, seja por Caldwell pelas vantagens apontadas ao pluralismo, a diversidade metodológica é defendida pelos autores em substituição ou superação da metodologia popperiana.

Entretanto, como ressalta Bianchi (1992), existem algumas restrições e dúvidas ao uso do pluralismo como método, que são tratadas em seu artigo sob a forma de perguntas. A primeira é se ele se aplica a um economista individual ou a toda a “comunidade” científica da Economia. Para a autora, os economistas devem ser encorajados ao debate e ao convívio com divergências teóricas e de visões de mundo, fatores considerados necessários ao progresso da ciência econômica. A segunda é se o pluralismo seria um método mais adequado a “períodos de transição revolucionária”, quando não se tem um conjunto de teorias eleito como paradigma dentro da ciência econômica. Segundo Caldwell, o pluralismo teria suas vantagens em tais períodos. Mas, para quando estes fossem vencidos, a autora não conclui sua reflexão nesse sentido. Entretanto, sua posição pode ser questionada quando se baseia em Feyerabend, uma vez que essa hegemonia não parece ser compatível com a concepção de incomensurabilidade de teorias. Mesmo que um conjunto de teorias (ou um programa de pesquisa científico) se apresente mais utilizado e aceito pela comunidade científica, isso não implica que suas hipóteses não possam ser submetidas a testes, como Feyerabend sugere por meio de suas contrarregras. Dada a diversidade de teorias e correntes na Economia, brevemente apresentadas nesse apêndice da tese, pensa-se que o pluralismo metodológico é uma solução para o convívio de seus seguidores e o progresso da ciência econômica. Ou seja, crê-se ser o pluralismo metodológico um bem público, seja aos acadêmicos da ciência econômica, seja a toda a comunidade científica.