

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MATHEUS ROSSO

**MODELOS POLÍTICO-ECONÔMICOS – UM ESTUDO DAS ELEIÇÕES
PRESIDENCIAIS DE 1994**

Porto Alegre

2016

MATHEUS ROSSO

**MODELOS POLÍTICO-ECONÔMICOS – UM ESTUDO DAS ELEIÇÕES
PRESIDENCIAIS DE 1994**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra
Fonseca

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Rosso, Matheus
Modelos Político-Econômicos - Um Estudo das Eleições
Presidenciais de 1994 / Matheus Rosso. -- 2016.
79 f.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Política econômica. 2. Eleições e economia. 3.
História econômica do Brasil. I. Dutra Fonseca, Pedro
Cezar, orient. II. Título.

MATHEUS ROSSO

**MODELOS POLÍTICO-ECONÔMICOS – UM ESTUDO DAS ELEIÇÕES
PRESIDENCIAIS DE 1994**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 30 de novembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
UFRGS

Prof. Dr. Ivan Colangelo Salomão
UFRGS

AGRADECIMENTOS

O primeiro agradecimento não poderia se destinar a outras pessoas além de meus pais, sem os quais nenhuma das etapas de minha trajetória educacional poderia ter se realizado. Serei para sempre grato pelos seus sacrifícios e pela sua dedicação.

Na graduação que então se encerra, todos os professores do quadro docente da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS merecem saudações. Em particular, pelo tempo de iniciação científica e pelos aprendizados, agradeço especialmente a Marcelo Savino Portugal. Pelas inspiradoras aulas de inestimáveis ensinamentos e reflexões, Jorge Paulo de Araújo, Gláucia Campregher e Eduardo Filippi tiveram importante contribuição em minha formação. Agradeço também a meu orientador, Pedro Cezar Dutra Fonseca, pela atenção e disponibilidade nesta conclusão de curso.

Adicionalmente, é impossível deixar de lembrar dos funcionários da Faculdade e da Universidade, pelos fundamentais serviços prestados, os quais muitas vezes passaram despercebidos ao longo destes últimos anos. Por fim, espero poder, a partir de agora, corresponder aos contribuintes que financiaram toda esta experiência.

RESUMO

Deseja-se, com este trabalho, proceder-se a uma análise da interação entre a ocorrência de eleições e a economia, particularmente em termos da condução da política econômica. De diversos episódios possíveis, selecionou-se um de especial interesse: as eleições presidenciais de 1994 no Brasil, a partir do que se investiga a influência do Plano Real sobre este cenário eleitoral. Além da exposição da evolução das intenções de voto, a análise da propaganda eleitoral consistiu em outra ferramenta importante no estudo. Com isto, denota-se um teor interdisciplinar do trabalho, o que é reforçado pela apresentação das principais teorias do voto desenvolvidas pela Ciência Política, a fim de subsidiar a compreensão do comportamento eleitoral. Finalizando, expõe-se uma proposta interpretativa, seguindo a literatura recente da Ciência Econômica denominada de modelos político-econômicos, exímios em analisar a relação entre as eleições e a economia.

Palavras-chave: Política econômica. Eleições e economia. História econômica do Brasil.

ABSTRACT

This paper aims to proceed an analysis about the interaction between the realization of elections and the economy, particularly concerning economic policy choices. Among all the possible events, it was chosen one of special concern: the Brazilian presidential election of 1994, from what it is investigated the influence of the Real Plan in this electoral setting. Besides the exposition of the voting intentions, the studying of political advertising represented another important tool of analysis. Thereby, it is shown an interdisciplinary content of this paper, which is reinforced with the presentation of the main voting behavior theories developed by the political science. Lastly, it is presented a interpretative proposal, following the recent economic literature named as political-economic models, relevant in analyzing the relation between elections and the economy.

Keywords: Economic policy. Elections and economy. Economic History of Brazil.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Inflação mensal do IPCA do fim do governo Collor ao governo Itamar Franco (%).....	30
Gráfico 2: Apelos apresentados por FHC no horário eleitoral gratuito da campanha presidencial de 1994 (%).....	34
Gráfico 3: Apelos apresentados por Lula no horário eleitoral gratuito da campanha presidencial de 1994 (%).....	35
Gráfico 4: Resultados de pesquisas de avaliação do governo Itamar Franco de setembro de 1992 a dezembro de 1994.....	38
Gráfico 5: Intenções de voto para as eleições presidenciais entre maio e outubro de 1994 (%).....	41
Gráfico 6: Intenções de voto para as eleições presidenciais e aprovação ao Plano Real de maio a setembro de 1994 (%).....	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Taxa Selic Over (ao mês) e Variação Cambial em 1994 (%).....	30
Tabela 2: Intenções de voto por categoria (%).....	39
Tabela 3: Resultado das eleições presidenciais de 1994 no Brasil.....	44
Tabela 4: Indicadores macroeconômicos do Brasil para os anos 1993-1995 (%).....	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Fases do Plano Real.....	27
Quadro 2: Premissas do modelo oportunista tradicional.....	60
Quadro 3: Premissas do modelo oportunista racional.....	63
Quadro 4: Premissas do modelo partidário tradicional.....	64
Quadro 5: Premissas do modelo partidário racional.....	66

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 RECONSTRUÇÃO DO PERÍODO PRÉVIO.....	15
2.1 A POLÍTICA DO TÉRMINO DA DITADURA CIVIL-MILITAR AO IMPEACHMENT DE COLLOR.....	15
2.2 A ECONOMIA, O PROCESSO INFLACIONÁRIO E OS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO.....	17
2.3 CONCLUSÃO.....	22
3 O PLANO REAL E AS ELEIÇÕES DE 1994.....	23
3.1 O GOVERNO ITAMAR FRANCO E O PLANO REAL.....	23
3.1.1 A FORMAÇÃO DO GOVERNO.....	23
3.1.2 A EQUIPE ECONÔMICA E A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO REAL.....	26
3.2 AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1994.....	31
3.2.1 A DISPUTA ELEITORAL, A PROPAGANDA DOS CANDIDATOS E O DISCURSO DE FHC.....	31
3.2.2 OS IMPACTOS DO PLANO REAL SOBRE A OPINIÃO PÚBLICA E OS RESULTADOS DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS.....	37
3.3 INTERPRETAÇÕES DA CIÊNCIA POLÍTICA.....	46
3.3.1 PRINCIPAIS TEORIAS DO VOTO.....	46
3.3.2 INTERPRETAÇÕES DA CIÊNCIA POLÍTICA PARA AS ELEIÇÕES DE 1994.....	49
3.4 CONCLUSÃO.....	54
4 MODELOS POLÍTICO-ECONÔMICOS.....	56
4.1 POLÍTICA E ECONOMIA NA CIÊNCIA ECONÔMICA CONTEMPORÂNEA.....	56
4.2 MODELOS OPORTUNISTAS E PARTIDÁRIOS.....	59
4.2.1 MODELOS OPORTUNISTAS.....	59
4.2.2 MODELOS PARTIDÁRIOS.....	64
4.3 MODELO OPORTUNISTA ALTERNATIVO.....	68

4.3.1 EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE CICLO POLÍTICO-ECONÔMICO.....	68
4.3.2 O PLANO REAL E AS ELEIÇÕES DE 1994.....	70
4.4 CONCLUSÃO.....	73
5 CONCLUSÃO.....	75
REFERÊNCIAS.....	77

1 INTRODUÇÃO

Conforme as decisões coletivas reflitam escolhas políticas que devem atender aos interesses dos cidadãos a que elas se destinam, não se pode prescindir ostensivamente de conceitos políticos ao se analisarem os processos econômicos, como se estes evoluíssem exclusivamente na dependência de princípios abstratos e próprios à economia. O presente trabalho objetiva satisfazer a necessidade de considerar em termos explícitos a interação entre a política e a economia, em especial através do mecanismo essencial de alocação de recursos em sistemas democráticos – a decisão eleitoral.

De diversos possíveis episódios brasileiros de relação entre a existência de uma eleição e a condução da política econômica, desperta maior curiosidade um caso peculiar, em que a gestão da economia não se restringiu a lhe impulsionar previamente a disputa eleitoral a fim de maximizar os votos, para, em seguida, proceder-se a uma estabilização monetária e fiscal – este seria o caso convencional, tal como o entende a literatura que versa sobre ciclos eleitorais. Ao contrário, as eleições de 1994 e o Plano Real representariam o fim de um período altamente instável, de crise institucional pós-*impeachment* de Collor e de persistência de um processo inflacionário pernicioso. Por conta disto, pôr-se fim ao caos e vislumbrar-se uma nova ordem consistiam no principal instrumento para se arregimentar recursos eleitorais naquelas circunstâncias.

Assim, estabelece-se a questão central deste trabalho que se exprime em uma eventual influência do Plano Real no panorama de sucessão presidencial daquele ano. A hipótese razoável aponta para a reforma monetária de fato alterando as perspectivas dos dois principais postulantes ao cargo (Lula e FHC). Para se verificar a relevância eleitoral do plano, é fundamental a análise dos dados de intenção de voto, para o que se mostra imprescindível o conjunto de pesquisas de opinião pública construído à época. Estudos que exploram a propaganda eleitoral dos principais candidatos são outra fonte de informação capaz de iluminar o problema de pesquisa. A partir destes dois subsídios, pode-se ir além da mera exposição do derradeiro resultado das urnas, possibilitando um esboço da evolução do quadro tal como se deu naquele momento.

A Ciência Econômica especificamente contribui com uma proposta interpretativa para o episódio. Dentro da chamada moderna Economia Política, os modelos político-econômicos constituem a produção teórica responsável por relacionar a realização de eleições com a configuração de ciclos nas principais variáveis macroeconômicas. Demonstrar-se-á a

inviabilidade de se enquadrar as eleições de 1994 no contexto desta classe de modelos tal como a literatura tradicionalmente os concebeu. No entanto, não se exclui a pertinência do episódio em sua relação entre as eleições e a política econômica, sugerindo que os modelos político-econômicos possam ter uma abrangência maior do que inicialmente se considerava.

Importante destacar desde já o enfoque interdisciplinar deste trabalho, o que se justifica não somente pelo objeto de estudo ser de incumbência também da ciência política – neste particular, dedicou-se espaço às suas interpretações para o episódio, que auxiliaram a ponderar a influência do Real sobre a disputa presidencial de 1994. Além disso, identificaram-se algumas limitações resultantes das premissas políticas restritivas dos modelos político-econômicos. Em resposta, buscou-se expor também algumas teorias do voto com a finalidade de matizar os determinantes do comportamento eleitoral, indo além da ênfase atribuída ao voto econômico.

Na sequência, o capítulo 2 reconstituirá o período prévio às eleições de 1994, demonstrando as adversidades pelas quais o país passou do término da ditadura civil-militar ao governo de Itamar Franco, tanto em suas particularidades políticas quanto com relação à principal questão econômica do período, a inflação. O capítulo 3, além de expor o contexto das eleições presidenciais, enuncia os impactos do Plano Real sobre a opinião pública; a perspectiva da ciência política também consta naquele capítulo, com o destaque das principais teorias do voto e com as interpretações da disciplina para a vitória de FHC. Já o capítulo 4 aborda os principais desenvolvimentos recentes da ciência econômica que têm por objeto a interação entre a política e a economia, bem como focaliza nos modelos político-econômicos e na sua capacidade em explicar o episódio em estudo. O capítulo 5, finalmente, elenca as principais conclusões do trabalho.

2 RECONSTRUÇÃO DO PERÍODO PRÉVIO

Após a saída de Collor, com o governo Itamar Franco, conforma-se, na primeira metade da década de 1990, um “ponto de acumulação” na história brasileira, em que o acúmulo de tensões se reverteu em uma conturbada, mas efetiva estabilização. A partir daquele governo, as crises se reverteram em uma retomada do desenvolvimento social brasileiro, que pôde afinal ver refletidas as bases sociais da “Constituição cidadã” de 1988. Portanto, entende-se o Plano Real, medida central do governo de transição, como um marco na história recente do país, uma vez que se curou a “doença nacional” (BORBA, 2006), conforme se promovia a desinflação, permitindo também a correção política de rumos. Assim sendo, para compreender a estabilização é preciso estabelecer de onde se partiu em termos políticos e econômicos. Politicamente, destacam-se o término da ditadura, o retorno às eleições diretas para presidente e o *impeachment* de Collor. Com relação à economia, o foco reside nos sucessivos fracassos dos planos que antecederam ao Plano Real.

2.1 A POLÍTICA DO TÉRMINO DA DITADURA CIVIL-MILITAR AO *IMPEACHMENT* DE COLLOR

A ditadura civil-militar, deflagrada em abril de 1964, enquadrava-se em um momento histórico cujo “espírito” de sua época foi a acirrada polarização ideológica que se manifestou na formação de dois blocos econômico-militares. Skidmore (1988) descreve o monitoramento norte-americano das condições políticas brasileiras à época, estando o bloco capitalista, capitaneado pelos EUA, temeroso de uma guinada à esquerda por parte do governo brasileiro. Além do mais, o temor ao comunismo, já presente no continente americano principalmente após a Revolução Cubana, conformara o ideário de importantes segmentos militares e de parte da população, também insatisfeita com a então política de Goulart.

Para além do arrefecimento do padrão de pensamento anticomunista, a “distensão lenta, segura e gradual”, que começa com Geisel, quarto presidente militar, pertencente ao grupo de militares “castelistas” (tidos como relativamente mais moderados), demonstra que a transição política brasileira foi definida por tensões internas às Forças Armadas. O choque de ideários militares se reflete na longa transformação do regime, que é dividida em três fases por Kinzo (2001): (i) de 1974 a 1982, “período em que a dinâmica política da transição estava sob total controle dos militares”; (ii) de 1982 a 1985, em que se percebe que a sociedade civil não foi passiva a este processo, pois progressivamente segmentos sociais que até então não eram

explicitamente contrários ao regime engrossaram o coro que clamava pelo fim do regime de longa exceção; e (iii) de 1985 a 1989, fase de intensificação da democratização, com a substituição de militares por políticos civis na administração pública.

Os avanços e retrocessos da transição têm a sua marca na rejeição, pelo Congresso, em abril de 1984, da emenda Dante de Oliveira (PEC nº 05/1983), que objetivava a transição, sem intervalos, da ditadura às eleições presidenciais diretas. Em vista disso, Macarini (2008) assinala o caráter discreto do encerramento do regime militar, reproduzindo a mescla de mudança com continuidade que em mais de um momento marcou a história política do Brasil:

não ocorreu uma ruptura e a transição articulada pelo PMDB e uma dissidência do PDS, sob o comando de Tancredo Neves, sinalizava um processo cinzento muito provavelmente projetado numa perspectiva integrando mudanças (nova Constituição, eleições diretas generalizadas) e continuidade (tudo indica, no campo da política econômica) (p. 11).

O presidente eleito de maneira indireta, Tancredo Neves, não chegou a governar, sendo sucedido por seu vice, José Sarney, o qual tratou de dar prosseguimento ao ajuste que remontava ao início da década. Se, naquele momento, predominava a prática condizente com a declaração de Mário Henrique Simonsen, de que “a inflação aleija, mas o câmbio mata”, a partir de 1985, com a questão das contas externas relativamente acertada, o foco passaria definitivamente para a estabilização monetária. O primeiro de uma série de planos seria introduzido em 1986, o Plano Cruzado.

Conquanto no imediato pós-Plano Cruzado Sarney tenha desfrutado de alguma popularidade política, “governou num contexto de constante instabilidade institucional, com várias ameaças de levante das forças armadas” (BORBA, 2006, p. 91), o que demonstra a incipiência da nova ordem política. As eleições de 1989, previstas após a nova Constituição de 1988, que coroavam o retorno à democracia direta, deram-se neste cenário de instabilidade. Na euforia do retorno à eleição direta para presidente, intenção política que se enunciava ainda antes do final da ditadura, com a campanha das “Diretas Já”, e consolidado um novo sistema partidário, um grande número de candidatos disputaram o primeiro turno (BORBA, 2006). Ao segundo turno, encaminharam-se dois candidatos, Luiz Inácio Lula da Silva, de um lado, e do outro Fernando Collor, antítese que implicou forte embate ideológico. A partir de um processo eleitoral conturbado, e “num contexto de crise econômica e de grande instabilidade política, alguém que se dizia acima da política e dos partidos elegeu-se presidente, ancorado num programa cuja principal proposta era a modernização da sociedade e da economia brasileira” (BORBA, 2006, p. 93). Filgueiras (2000) traz uma interpretação interessante da figura de

Collor, descrito como exalando uma “postura bonapartista”, que surge em momentos de crise social para reunificar um povo.

Piva (2010) mostra que tal novidade representada por Collor confrontou desde a sua origem com um Congresso eleito antes mesmo do chefe do Executivo. Seria a marca de um “presidencialismo sem coalizão”, na qual a intransigência desembocaria no término antecipado do seu mandato. Se antes tivesse apoio parlamentar, este descasamento eleitoral – entre o pleito presidencial e o para o Congresso – talvez não se mostrasse um problema inexorável. No entanto, o seu partido, o PRN (Partido da Reconstrução Nacional)

era um partido com reduzidíssimo número de parlamentares no Congresso Nacional. Além disso, Collor tinha por base de apoio o PFL e o PDS que, no conjunto, formavam uma coalização de apoio parlamentar de força bastante reduzida, na medida em que totalizavam 27,9% do Congresso Nacional (PIVA, 2010, p. 62).

Após assumir o governo, Collor governou sem grande apoio do Congresso, como acima anunciado, e também sem negociação com o restante da sociedade, de forma que se verifica forte centralização política no Executivo, o que somado às denúncias de corrupção e ao estrondoso fracasso do seu plano de estabilização, culminaria em manifestações públicas que exigiam a saída do primeiro candidato eleito de maneira direta após quase 30 anos. É fácil depreender o impacto sobre o ânimo político da população, que precisaria aguardar mais alguns anos para ver predominar um mínimo de estabilidade política.

2.2 A ECONOMIA, O PROCESSO INFLACIONÁRIO E OS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO

Após brevemente reconstruída a trajetória política até o final do governo Collor, deve-se analisar o contexto econômico, de alta inflação e de grande volatilidade do crescimento do produto, juntamente aos planos de estabilização que antecederam ao Plano Real.

A chamada industrialização por substituição de importações no Brasil já demonstrava sinais de esgotamento quando do primeiro choque do petróleo, momento em que o ainda predominante desenvolvimentismo conduziu a uma continuação do processo de crescimento através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (CASTRO, 1985). Ainda que tenha dado algum fôlego à economia, e, principalmente, não obstante as transformações estruturais ensejadas pelo plano, este não foi suficiente para manter o ritmo forte de crescimento e de evolução que a economia brasileira apresentava após o Milagre, particularmente após o segundo

choque do petróleo, em que a situação ruim das contas externas foi agravada. Depois de dois anos claramente restritivos (1981 e 1983), demonstrando a derradeira opção pelo ajuste recessivo das contas externas, a prioridade passaria a ser mais claramente a estabilização monetária. A razão para tanto deve ser encontrada na duplicação do nível da inflação – que medida pelo IGP-DI mostra um salto do nível dos 100%, em 1982, para o nível dos 200%, em 1983¹ – causada, em particular, justamente pela segunda maxidesvalorização cambial, do início deste ano. Com relação a isto, Francisco Lopes sustenta que tal salto da inflação “baseia-se quase que exclusivamente no impacto da maxidesvalorização cambial de 30% de fevereiro daquele ano [1983]” (LOPES, 1985, p. 136).

Nesta referência de Francisco Lopes, encontra-se uma divisão do processo inflacionário em dois componentes, os choques e a tendência. A inflação brasileira, devido ao elemento da tendência, seria inercial, pois “na ausência de choques inflacionários a inflação corrente é determinada pela inflação passada, independentemente do estado das expectativas” (LOPES, 1985, p. 137). De acordo com Bresser Pereira (1994), somente o Plano Collor, dentre os mais relevantes e que seguem ao Cruzado, não teria enfrentado a inércia da inflação. A equipe econômica de Sarney, liderada naquele momento por Dilson Funaro, vislumbrou esta característica da inflação brasileira, uma vez que o Plano Cruzado (1986) adotou como uma de suas medidas o congelamento de preços, que afinal se mostrou ineficaz e desastroso. Além desta, destacam-se: (i) a reforma monetária (troca de mil cruzeiros por uma unidade de cruzado); (ii) o congelamento de tarifas públicas; (iii) a desindexação incompleta (exceção para a poupança e fundos trabalhistas); e (iv) a conversão dos salários para o valor real médio dos últimos seis meses, somado a um abono. Esta última medida deve ter contribuído para a popularidade inicial do Plano e do governo Sarney, visto que, desta forma, “a política econômica combinou um programa de estabilização com uma política de redistribuição de renda” (MACARINI, 2009).

Realizadas as eleições para deputados (federais e estaduais) e senadores, em novembro de 1986, tem início o que se denomina de Plano Cruzado II (1986), em que o congelamento é cancelado e as tarifas públicas são revistas. O novo salto da inflação – que no IGP-DI sai de 2,5% em novembro para 7,6% em dezembro² – dispara os gatilhos salariais, alimentando a espiral preços-salários (MACARINI, 2009). Ao mesmo tempo em que começava a “guerra

¹ Fonte: FGV Dados.

² Fonte: FGV Dados.

contra a inflação”, iniciava uma sequência de planos frustrados. A sequência se daria com o Plano Bresser (1987), que privilegiou o setor externo da economia, dada a moratória dos juros da dívida externa realizada antes da posse de Bresser-Pereira. Com relação à inflação, repetiu-se a experiência do congelamento – desta vez com prazo definido de duração – e da correção salarial, ao que se somaram o reajuste cambial e de tarifas públicas, então não realizadas no plano anterior. Ao final de 1987, Bresser sairia da liderança da gestão econômica, dado o relativo insucesso de seu plano (MODIANO, 1990). Maílson da Nóbrega assume como novo ministro da Fazenda, sendo responsável pelo Plano Verão (1989), de cunho mais ortodoxo, em que vigorou altas taxas de juros e se realizou um corte fiscal via redução do funcionalismo. A medida mais significativa daquele plano foi a troca de moeda – substituíram-se cada milhar de cruzado por uma unidade de cruzado novo. Seria a segunda mudança de moeda em menos de três anos, ao que se seguiriam mais duas novas moedas antes do Real, o que pode ter afetado o imaginário social, na medida em que, se a moeda tem, para os economistas, uma fria definição funcional, a sua garantia pelo Estado representa um símbolo nacional tanto quanto diversos outros símbolos pátrios convencionais.

Após estas quatro experiências, a decepção da sociedade com o manejo da política econômica com relação à inflação é expressa de maneira sucinta por Borba (2006):

no final dos anos 80, tanto as políticas ortodoxas quanto as heterodoxas mostraram-se ineficazes no combate à inflação, gerando um clima de frustração da sociedade brasileira com a institucionalidade democrática recém-conquistada (p. 77).

Isto porque, a inflação saltou, após o congelamento do Plano Verão, para 13% ao mês³, o que representa uma taxa anualizada de mais de 300% – “baixa”, se comparada ao valor acumulado ao final daquele ano de 1989, de 1800%. Em consequência, a campanha eleitoral daquele ano seria marcada por discursos romanescos sobre os “culpados” e “salvações” para a hiperinflação (MORITZ, 1996), o que de certa forma se repetiria nos discursos da eleição seguinte, de 1994 (PINTO, 1996).

Como citado nos comentários sobre a evolução política, o vencedor da eleição presidencial de 1989 foi Collor, que, assim tomado posse (março de 1990), anunciou um plano de estabilização, o qual fazia parte de um plano mais abrangente – o Plano Brasil Novo (1990). De acordo com Carvalho (2006):

³ Inflação pelo IGP-DI. Fonte: FGV Dados.

algumas medidas do Plano Brasil Novo [que não associadas diretamente ao divulgado Plano Collor] tinham objetivo anti-inflacionário de médio prazo, caso da abertura comercial; outras procuravam equacionar a crise fiscal, mas não dependiam do bloqueio para tanto (p. 103).

Com relação às medidas propriamente de estabilização, Borba (2006) resume os seguintes elementos, a começar pelo mais polêmico, o bloqueio da liquidez, em que cerca de 70% dos ativos financeiros do setor privado ficariam retidos como depósitos junto ao Banco Central, podendo ser resgatados a partir de setembro de 1991; a reforma monetária ficava completa com a conversão ao par do cruzado novo para o cruzeiro; do lado fiscal, houve uma reforma administrativa (extinção de órgãos públicos) e uma reforma tributária, em que se destaca a cobrança de IOF na conversão dos valores de ativos financeiros da moeda antiga para a nova; a política cambial contemplou uma mudança de regime, de taxa fixa para uma flutuação suja; em termos de política de renda, houve novamente um congelamento de preços.

Além de problemas políticos, levantados anteriormente, somam-se dificuldades técnicas do plano. Carvalho (2006) afirma sobre a sua inaplicabilidade, dado o grande risco de paralisação do sistema de pagamentos em decorrência da rigorosa retenção financeira. Citando mais uma vez Carvalho (2006), é interessante trazer à discussão o resultado de sua pesquisa, que aponta para a existência de ideias quanto ao bloqueio de liquidez que não estavam presas à mente de Collor. Segundo o autor, “o plano não foi uma iniciativa desvairada surgida do vazio ou do voluntarismo político, embora possa ter tido papel decisivo na opção assumida” (p. 130). Antes, a opção pelo bloqueio “foi muito condicionada pela descrença na possibilidade de êxito das demais alternativas em análise ou implementadas nos anos anteriores”. Ao início de 1991, o chamado Plano Collor II (1991) trouxe mais medidas polêmicas, como novos congelamentos de preços e a substituição dos índices de remuneração dos depósitos, que passaram a ter uma característica *forward looking*, conforme se baseavam nas expectativas de inflação para o mês seguinte.

Afora o insucesso em reduzir a inflação (medida pelo IGP-DI) para baixo dos 9% ao mês, ao menos no decorrer de 1990, o fato de Collor ter acusado Lula, seu oponente no segundo turno das eleições de 1989, de que poderia realizar medidas estatizantes (BORBA, 2006) pode ter impactado a opinião pública, na proporção em que suas intenções de voto tenham sido influenciadas por tais acusações quando da campanha eleitoral. De forma alternativa, mas conduzindo a uma proposição semelhante, Belluzzo e Almeida (2002) indicam que, ainda durante o anúncio do bloqueio da liquidez, no primeiro trimestre de 1990, este

foi recebido com enorme indignação, sobretudo por parte da classe média, que apoiara em massa a candidatura Collor de Mello e tentava proteger-se da inflação por meio de aplicações em cadernetas de poupança, mas agora era acusada da prática de ‘especulação’ (foi assim justificado o bloqueio das aplicações financeiras) (p. 288).

Os resultados políticos do Plano Collor, e da postura do presidente de um modo geral, quase que unanimemente taxada de intransigente, levaram-no a rever suas posições, já em 1991. De acordo com Filgueiras (2000), “essa guinada, todavia, se deu tarde demais, quando a crise econômica já se aprofundava de novo, com o retorno das taxas de inflação elevadas e da recessão” (p. 86); em 1990, a contração de 4,35% do PIB foi a maior já registrada⁴. À situação econômica largamente adversa, somaram-se o acirrado ambiente político e as denúncias de corrupção culminando no *impeachment* de Fernando Collor, que, antes de ter seus direitos políticos cassados, renunciou ao cargo, deixando a presidência sob a incumbência de seu vice, Itamar Franco.

2.3 CONCLUSÃO

Apreende-se do exposto neste capítulo o estado de ânimo da população brasileira afetado por uma sucessão de eventos negativos. A começar pelo insucesso da campanha das Diretas Já, com a emenda Dante de Oliveira barrada no Congresso, passando pela morte de Tancredo Neves, que mesmo eleito indiretamente pelo Colégio Eleitoral, desfrutava de grande estima nacional. Na sequência, com o governo Sarney, há o fracasso da estabilização pós-Cruzado, o que é de particular interesse de uma perspectiva política na medida em que se inseriu em um contexto eleitoral; o Plano Cruzado constituiu um manifesto caso de ciclo político-econômico, pois rendeu frutos ao PMDB nas eleições de novembro de 1986 (MACARINI, 2009), após o que a necessária descompressão de preços e tarifas públicas reverteu a estabilização. O *impeachment* de Collor foi ainda mais traumático, por ser um mecanismo constitucional delicado e que representa uma ruptura e, especialmente, por se tratar do afastamento do primeiro presidente eleito diretamente desde Jânio Quadros (1960).

No pós-*impeachment*, os insucessos dos diversos planos de estabilização deixaram como legado uma inflação mensal do IPCA de 30% em janeiro de 1993 (com um acumulado em 12 meses de 1160%). Além do fracasso em promover a desinflação, a diversidade de formas que os planos assumiram abalou ainda mais a crença da sociedade na capacidade dos

⁴ Fonte: IPEADATA.

governantes para resolver o problema da inflação; choques heterodoxos, políticas restritivas, nada parecia ser capaz de conter o ímpeto inflacionário. A atividade econômica também não evoluía favoravelmente, pois de 1988 a 1992 alternaram-se anos de contração e de expansão moderada do produto. O novo modelo de inserção internacional da economia brasileira, vigente desde o final da década de 1980, mais liberal, também desagradou segmentos do empresariado, conforme se compreendia que o processo de abertura foi tal que a política de competição seria mais rigorosa do que o apoio proporcionado pela política de competitividade (SALLUM JUNIOR, 2011). Em suma, a economia acompanhava o cenário político na conformação de perspectivas sombrias para o restante da década de 1990. A um só tempo, porém, quanto maior a desesperança, maior o apreço da população pelo grupo político responsável pela correção de rumos, caso ela se efetivasse. O governo de Itamar Franco conviveria, portanto, com uma desconfiança e com um potencial de ganho de capital político igualmente grandes.

3 O PLANO REAL E AS ELEIÇÕES DE 1994

O contexto político e econômico que se vislumbra a partir de 1993 abriu a possibilidade de ganho de capital político pela combinação de dois fatores: o momento econômico delicado e o espaço deixado na gestão de políticas após o *impeachment*, com a formação de um novo governo dependente de coalizões para a sua estabilidade. Tais fatores são complementares na medida em que a atuação sobre o primeiro elemento dependia do acesso ao segundo; mais especificamente, a resolução do problema inflacionário se reverteria em ganhos de popularidade às vésperas de novas eleições, ao mesmo tempo em que o afastamento de Collor propiciava um acesso aos instrumentos de política econômica, conforme uma reformulação ministerial e de composição partidária do governo aconteceria com a sua sucessão.

Configura-se, desse modo, uma situação de ciclo político-econômico, sendo que diversas evidências parecem confirmar a hipótese de influência efetiva do Plano Real sobre o resultado das eleições de 1994. Nesse capítulo, além de se expor tal conjuntura, procede-se a uma descrição do governo Itamar Franco e a uma análise da execução do plano; na sequência, é reconstruída a evolução das eleições presidenciais, destacando-se, em particular, os resultados do pleito. Por fim, levantam-se interpretações da Ciência Política para a vitória de FHC, que consistem tanto em ponderações quanto em pormenorizações da hipótese aqui trabalhada.

3.1 O GOVERNO ITAMAR FRANCO E O PLANO REAL

Ainda que o personagem principal do Plano Real, especialmente de um ponto de vista retrospectivo, tenha sido Fernando Henrique Cardoso, a sua execução somente pode ser plenamente compreendida através da contextualização do governo Itamar, não somente com relação às suas especificidades históricas, mas sobretudo em termos de sua composição. Então, procede-se a uma análise da formação do governo para, em seguida, discorrer-se a respeito do Plano propriamente dito.

3.1.1 A FORMAÇÃO DO GOVERNO

O primeiro pronunciamento de Itamar Franco em cadeia facultativa de rádio e TV, segundo coletânea do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2008), espelha o conturbado momento político do país. Esta instabilidade política teria se originado basicamente da intransigência do seu antecessor, o que se evidencia na seguinte declaração do ex-presidente:

pretendo dizer à Nação que se encerrou, e esperamos, para sempre, a época de Chefes de Estado com poderes quase imperiais, para começar a era da responsabilidade dividida de fato, e não somente de direito, entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, na administração do País e no cumprimento de seu destino (p. 17).

Logo ao início do pronunciamento há uma elevação do Legislativo e do Judiciário, poderes aos quais o recém-empossado presidente se submetia, “com a certeza de que muitos dos nossos males decorrem dos abusos do Poder Executivo” (p. 10). A instabilidade econômica, então ainda presente, é citada de duas formas: primeiro, através da reconhecida necessidade de estabilização, e, segundo, de que tal premência não deveria levar a posturas falsamente “modernizantes”, em clara referência ao programa de Collor:

nos quase três anos em que se proclamou a falsa modernidade como programa de governo, o resultado representou alguns passos atrás na economia do País. (...) Todos nós queremos modernizar o País e o modernizaremos, sem empobrecer a classe média e sem agravar o sacrifício dos trabalhadores (p. 11).

Entende-se destas primeiras declarações a consciência de Itamar da centralidade de uma estabilização que se constituísse de forma harmoniosa e sem sobressaltos.

De acordo com Borba (2006), o presidente reconheceu a delicadeza da situação e teceu um governo de coalizão, “no qual estavam representadas as quantidades de forças suficientes para dar sustentação ao seu governo” (p. 93), forças estas que, de fato, faltaram para o presidente anterior. Meneguello (1996) indica que, ao menos em termos de opções para a formação da coalizão de governo, esta tarefa não seria inatacável – a sustentação ao novo governo teria se confundido com a própria intenção de se garantir a recém-conquistada institucionalidade democrática. Além disso, vislumbrava-se a oportunidade de ganho de recursos políticos com a atuação direta no governo, em uma antecipação ao pleito agendado para 1994. Assim, uma ideologicamente diversificada coalizão partidária formou-se, envolvendo os seguintes partidos: PSDB, PFL, PMDB, PTB e PSB. Interessante como esta composição do governo contrasta com a original do governo Collor:

a ampla coalizão de forças que deu base à vitória de Collor no segundo turno da eleição de 1989 não teve tradução correspondente na distribuição de ministérios, e o governo limitou-se à definição de apenas três ministérios partidários ao longo dos dois primeiros anos de mandato (MENEGUELLO, 1996, p. 156).

Ao contrário, a primeira distribuição do governo Itamar apresentou 11 ministérios partidários, de um total de 18 pastas⁵.

O partido a quem mais nitidamente se atribuiria mérito pela consecução do Plano Real, o PSDB, dominou a área econômica, especialmente após a reforma ministerial de 1993 (MENEGUELLO, 1996). Além das pastas do Planejamento e de Minas e Energia, com a referida reforma também a Fazenda passou ao comando do partido, justamente sob a incumbência de Fernando Henrique Cardoso. Naquele momento, este domínio do PSDB não se destacaria apenas prospectivamente, mas igualmente tendo em vista o histórico dos governos anteriores, pois isto “corrobora a afirmação de que o governo Itamar rompeu a tendência de ocupação destas pastas [da área econômica] pelo PMDB” (p. 176). No que toca à evolução do plano pós-emissão do real, portanto, na sequência da saída de FHC para concorrer às eleições, a influência sobre as pastas econômicas pelo PSDB contribuiria para o controle das condições fiscais e monetárias, o que seria fundamental para o efetividade do plano.

Focando-se na alternância de ministros da Fazenda, entre a posse do presidente em outubro de 1992 ao primeiro trimestre de 1994, quatro ministros assumiram a pasta – Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, Paulo Roberto Haddad, Eliseu Resende e, finalmente, Fernando Henrique Cardoso. Após a saída deste, para candidatar-se à Presidência da República, mais dois ministros seriam empossados – Rubens Ricúpero e Ciro Gomes. Trata-se de seis ministros em pouco mais de dois anos de governo. Tradicionalmente, tais alternâncias evidenciam um momento conturbado, algo que se manifestaria também durante o governo Goulart (1961-1964). Além do derradeiro domínio tucano do principal ministério econômico, destaca-se a mudança do perfil ideológico do controle da pasta; no parágrafo anterior foi citado o rompimento do padrão de ocupação do ministério pelo PMDB. Dos seis ministros da Fazenda de Itamar Franco, dois foram apartidários (Paulo Haddad e Rubens Ricupero); Gustavo Krause e Eliseu Rezende pertenciam ao PFL, partido mais à direita, segundo o espectro político da época; Fernando H. Cardoso e Ciro Gomes eram do PSDB, o qual historicamente consistiu em uma dissidência do PMDB de localização mais centrista no tradicional espectro político.

Ainda que a referida alternância de ministros reflita, politicamente, a busca por recursos políticos com a atuação direta no governo, Borba (2006) destaca que “esses fatores davam a sensação de que o governo havia perdido por completo o controle da inflação e apresentavam

⁵ Com o novo governo, o total de ministérios passou de 11 para 18.

um diagnóstico sombrio para o futuro” (p. 93). De fato, a inflação medida pelo IGP-DI saiu de uma média mensal de 23,5% em 1992 para 32,1% em 1993⁶; ademais, novamente haveria uma recessão no país (1992), desta vez mais moderada do que em 1990, contudo.

3.1.2 A EQUIPE ECONÔMICA E A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO REAL

Nesse momento, deseja-se focar na equipe econômica responsável pela elaboração e implementação do Plano Real, para em seguida, então, descrever-se os detalhes do plano em si. Fernando Henrique Cardoso foi transferido de ministério em maio de 1993, saindo das Relações Exteriores e assumindo a Fazenda, em substituição a Eliseu Resende. A aposta, porquanto não consistia em um economista de formação, justifica-se, conforme Borba (2006), pela sua biografia

construída como sociólogo reconhecido internacionalmente, com passagens pelos grandes centros acadêmicos do mundo, historicamente ligado às causas de esquerda, e seu mandato como um senador moderado e conciliador credenciavam-no para o cargo (p. 95).

Embora tenha dado, de certo modo, prosseguimento ao trabalho de seu antecessor, FHC se notabilizou pela capacidade de tomar para si as obrigações relacionadas à política econômica, atuando como um verdadeiro gestor da economia. Quanto à continuação, Fernando Henrique foi elogioso ao programa de estabilização de Resende (BORBA, 2006), em particular, seu caráter ortodoxo. A centralização já é apreendida pela condição para aceitar o cargo, de que ele e sua equipe deveriam ter autonomia, sem a ingerência de outras pastas mais ou menos integradas à área econômica. Esta sua equipe foi composta por notáveis economistas brasileiros, dentre os quais se destacam Gustavo Franco, Edmar Bacha, Pedro Malan e Paulo Cesar Ximenes. Após a demissão deste último, Pedro Malan foi transferido para o Banco Central – antes sob a presidência de Ximenes – e André Lara Resende foi incorporado à equipe econômica da Fazenda. Depois que Pêrsio Arida assume o BNDES, os elementos-chave do Plano Real são finalmente postos. A homogeneidade que Borba (2006) afirma com relação a estes membros da equipe econômica é dupla, tanto política (dada sua relação com o PSDB) quanto no que diz respeito à formação econômica, nomeadamente junto à PUC-RJ, sendo economistas vinculados à chamada teoria da inflação inercial, da qual Francisco Lopes também pertenceu.

⁶ Fonte: FGV Dados.

Centrada a equipe em torno de Fernando Henrique, suas mentes se aliaram para a elaboração de um plano que evitasse a “ortodoxia convencional” – limitada ao monetarismo, expresso em ajuste fiscal e aperto monetário – e, a um só tempo, as medidas típicas dos chamados “choques heterodoxos”, os quais já haviam saturado a população. Bresser Pereira (1994) divide as fases do Plano Real de uma forma que interessa pela clareza com que se percebe como este plano evoluiu ao longo do tempo, embora suas principais diretrizes estivessem relativamente estabelecidas – em especial, a necessidade de combater a inflação inercial e, de um modo geral, de regenerar a moeda nacional, reunificando as suas funções (FRANCO, 1995). Bresser indica a primeira fase como a do ajuste fiscal, que empreendeu medidas de controle do orçamento da União para os anos de 1993 e de 1994. A segunda fase se deu com a introdução da URV (Unidade Real de Valor), no início de março de 1994; conforme este indexador diário trazia de volta ao embrião de uma moeda oficial a função de unidade de conta, preparava-se o terreno para a terceira fase: a reforma monetária propriamente dita, que criou o Real e que instaurou novo regime monetário, baseado, taticamente, em uma âncora nominal que se valeu do câmbio, e que, estrategicamente, visava a um regime que regrava a emissão monetária (FRANCO, 1995). Abaixo, segue o quadro 1 que resume as fases do Plano Real a serem esmiuçadas na sequência:

Quadro 1: Fases do Plano Real

Plano Real		
		Ajuste Fiscal
Fase I	De junho de 1993 a fevereiro de 1994	Programa de Ação Imediata Fundo Social de Emergência
Fase II	De fevereiro a junho de 1994	URV - Combinação de IGP-M, IPCA-E, IPC-FIPE: Indexador oficial a que preços e salários seriam convertidos, atuando como unidade de conta
Fase III	A partir de julho de 1994	Emissão do Real - Âncora nominal

Fonte: Elaboração Própria (2016).

A primeira fase pode ser dividida em dois momentos; um primeiro em que se trabalhou sobre medidas fiscais de emergência, visando à redução do déficit previsto para 1993, e um segundo em que se planejou o orçamento para 1994. O Programa de Ação Imediata, lançado em junho de 1993, previa a redução de gastos da União em um montante de US\$ 6 bilhões (BORBA, 2006), além de visar ao aumento da arrecadação através de um maior cerco sobre os

sonegadores. O segundo momento sobreveio, então, ao final de 1993, em que, mesmo após cortes de gastos em amplas frentes, aumentaram-se impostos e criou-se um mecanismo para aumentar a eficiência do gasto público, isto porque ainda se vislumbrava um déficit de US\$ 16 bilhões para o orçamento de 1994 (BORBA, 2006). O aumento de tributos abrangeu impostos como o IR e o IOF, além de contribuições, como o COFINS. Adicionalmente, foi criado o Fundo Social de Emergência, que autorizou o governo federal a

reter até 20% das receitas de todos os impostos federais. Além disso, implicou também a transferência, ao governo federal, de uma proporção da participação dos estados e municípios na arrecadação resultante de impostos específicos (BORBA, 2006, p. 102).

Desta forma, o governo desvinculou parcialmente os gastos da arrecadação, tornando possível o uso de parte da receita para gastos mais urgentes. Esta primeira fase foi, em termos políticos, a mais árdua, especialmente por, em uma união federativa, realizar uma mudança fiscal que envolve as finanças das diversas unidades da federação. Não obstante, a pressão pela necessidade de estabilização conduziu o Congresso a aprovar o pacote.

Encaminhado o ajuste fiscal, a segunda fase foi implementada em março de 1994, com a introdução da URV e a construção de um índice de correção de preços que calculava diariamente a paridade entre o cruzeiro real – moeda criada na metade de 1993 cuja unidade equivalia a um milhar de cruzeiros – e a URV. Aquele indexador se baseava em três índices de preços, o IGP-M, o IPCA-E e o IPC-FIPE, o que representou uma projeção do IPCA do corrente mês, que é divulgado somente após a sua conclusão. Paradoxalmente, procedia-se a uma desindexação ao conduzir a população a utilizar um único indexador, desta vez “oficial” e que, futuramente, converter-se-ia na nova moeda. A motivação para tanto se encontra em Franco (1995): “a função ‘unidade de conta’ havia sido ‘privatizada’ entre diversos entes cada qual prestando a públicos específicos o serviço que o Estado (...) deveria fornecer à sociedade”. Este processo de conversão de preços em URV não deixou de implicar um receio quanto a um risco de hiperinflação em URV (BRESSER PEREIRA, 1994), dada a sua indexação diária. No entanto, isto não se manifestou, e a equipe econômica obteve sucesso na etapa de reunificação monetária, a qual consistiu em um “mecanismo monetário complexo, a ponto de ter sido considerado um ‘milagre’, disseminar-se facilmente sem que a população manifestasse maiores dúvidas sobre seu funcionamento” (FRANCO, 1995). Antes de um milagre, esta fase, que foi o coração do Plano Real, refletiu o fato de que “desde o fracasso do Plano Collor I até a posse de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda formara-se na sociedade um sentimento profundamente contrário a qualquer novo choque” (BRESSER PEREIRA, 1994, p.

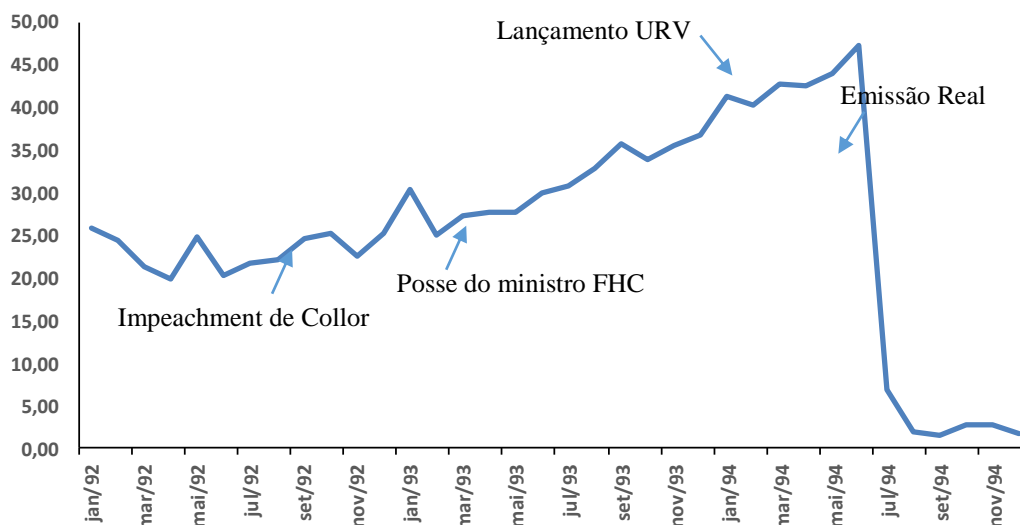
135). Em seu lugar, adotou-se um procedimento que “não interferiu nos mecanismos de mercado como processo de formação de preços” (BORBA, 2006, p. 28).

Mesmo com o apoio em mecanismos de mercado, e a despeito do sucesso verificado na época, a segunda fase do Plano não excluiu também o risco de desconserto na fixação dos preços, especialmente quando se contempla a inflação como um conflito distributivo. Franco (1995) e Bresser Pereira (1994) dão conta desta problemática essencialmente política. Começando por este último, que escreveu em meio às tratativas de introdução da URV, Bresser afirma que o maior risco que se enfrentava residia na conversão dos salários, que deveria ser feita pela média, o que, politicamente, tem maior reflexo nas decisões quanto ao salário mínimo. Gustavo Franco, escrevendo após o sucesso do Plano Real, argumenta que, em verdade, “os salários expressos em URV e pagos em cruzeiros reais tinham reajuste mensal pleno”, conforme explicado acima com relação à composição do índice de correção da URV. Assim, o problema maior seria de informação, para a classe trabalhadora, do que representava aceitar a conversão dos salários na nova unidade de conta. Quanto aos preços em geral, a Medida Provisória 434, que introduziu a URV, deixava livre a conversão dos preços em URV, por parte dos produtores e comerciantes. Contudo, após o lançamento do Real, todos os contratos deveriam ser fixados obrigatoriamente na nova moeda de curso legal, o que, no entanto, aconteceria em um prazo especificado com antecedência. Tudo, portanto, foi feito “às claras”, e a conversão dos salários conduzia o restante dos preços, por serem eles uma referência central.

Aproximadamente três meses após a introdução da URV, a terceira e última fase do Plano se iniciou, com a emissão, a 1º de julho de 1994, do Real, sendo a conversão iniciada com a mudança da unidade de conta do cruzeiro real para a URV completada com a conversão ao par desta última para a nova moeda oficial, que além de unidade de valor, também desempenhou as funções restantes da moeda – reserva de valor e meio de pagamento – de forma que, afinal, tinha-se regenerada a moeda oficial brasileira, conforme Gustavo Franco argumentava ser a necessidade e o objetivo do plano. Conforme Borba (2006), “o sucesso do Plano foi imediato, tanto em termos econômicos quanto eleitorais” (p. 103). A inflação mensal medida pelo IPCA saiu de uma média de 40,6% ao mês, entre janeiro e julho de 1994, para uma média de 2,1% no restante deste ano⁷. O gráfico 1 abaixo ilustra a evolução da inflação mensal do IPCA ao longo do governo Itamar Franco:

⁷ Fonte: IBGE.

Gráfico 1: Inflação mensal do IPCA do fim do governo Collor ao governo Itamar Franco (%)



Fonte: IBGE.

Por conta desta desinflação, observou-se uma explosão de consumo, com a recuperação do poder de compra do consumidor, também auxiliada pela queda nos juros e pela apreciação cambial, que constituiria o cerne da evolução do Plano Real posterior à terceira fase acima explicada. A tabela 1 a seguir demonstra a mudança de patamar das taxas nominais de juros (representadas pela média da taxa Selic Over mensal) e do câmbio nominal:

Tabela 1: Taxa Selic Over (ao mês) e Variação Cambial em 1994 (%)

	Taxa Selic Over (%)	Variação Cambial (%)
Jan/94-Jun/94	46,04	730,26
Jul/94-Dez/94	4,39	-15,4

Fonte: Banco Central do Brasil.

Os resultados eleitorais encontram-se expostos e analisados na seção seguinte, antecipando-se a separação entre três conjuntos de dados: avaliação do plano pela opinião pública, evolução das intenções de voto e, finalmente, o resultado das eleições realizadas a 3 de outubro de 1994.

Em resumo, na sequência do *impeachment* de Collor, o vice Itamar Franco tratou de formar um governo de coalizão, em resposta à dificuldade das situações política e econômica. Abriu-se, então, a oportunidade de se auferir recursos político-eleitorais com a atuação direta no governo, em uma antecipação ao pleito agendado para 1994. O espaço nos ministérios foi

habilmente trabalhado pelo PSDB, que dominou a área econômica, especialmente após a reforma ministerial de 1993. Objetivamente, a influência sobre as pastas econômicas pelo partido contribuiu para o controle das condições fiscais e monetárias, o que se mostrou fundamental para o efetividade do plano implementado em três etapas, iniciando ao final de 1993 sobre a área das contas públicas. Em particular a segunda etapa, a da URV, fica clara a originalidade da iniciativa, que evitou incorrer nos mesmos erros e insucessos das tentativas anteriores. De fato, a homogênea equipe econômica, em termos políticos e de formação acadêmica, vislumbrou efetivar uma desinflação com bases sólidas, e que se mostrou sustentada. O resultado geral foi positivo para o país e, como se verá na seção seguinte, conformou um fato relevante para as eleições daquele ano.

3.2 AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1994

Nessa seção, deseja-se abordar o cenário eleitoral da campanha presidencial de 1994, através da descrição dos seus principais elementos, da análise da propaganda eleitoral e do discurso do candidato vencedor. Feito isto na primeira subseção, são finalmente expostos, na subseção seguinte, os impactos do Plano Real sobre a opinião pública, a evolução das intenções de voto face à condução do plano e os resultados das eleições. Dessa forma, estabelecem-se evidências empíricas que confirmam a hipótese de influência do Plano Real sobre a vitória de FHC nas eleições de 1994, pavimentando o caminho para a interpretação deste episódio dentro do escopo dos modelos político-econômicos, objetivo último do presente trabalho.

3.2.1 A DISPUTA ELEITORAL, A PROPAGANDA DOS CANDIDATOS E O DISCURSO DE FHC

As eleições presidenciais de 1994 prometiam um alto grau de acirramento ideológico, a julgar pela experiência anterior, em 1989, e tendo-se em vista a força do principal candidato de esquerda (Lula) e a fragmentação do eleitorado de identificação ideológica de centro e direita (SINGER, 2016). No entanto, a polarização se daria mesmo entre a esquerda, de um lado, representada pela candidatura de Lula, e, do outro lado, o centro e a direita reunidos em torno de FHC. De acordo com Singer (2016), tal divisão decorreria da própria expressividade de Lula, que, provocando temor em segmentos conservadores, teria concentrado a rejeição de eleitores avessos às propostas da chapa petista.

Outra diferença com relação ao pleito anterior diz respeito ao número de postulantes à presidência, oito, quase um terço dos vinte e dois que concorreram em 1989. Além de Lula e FHC, os outros candidatos mais significativos eram Enéas Carneiro (PRONA), Orestes Quércia (PMDB) e Leonel Brizola (PDT). A coligação de Lula (Frente Brasil Popular) reunia a maior quantidade de partidos – PT, PPS, PSB, PCdoB, PV, PSTU e PCB. A força desta alternativa residia na figura de Lula, alçado a uma condição de liderança em virtude de suas alterações com Collor em 1989 e de seu papel destacado no movimento “Fora Collor”. Além disso, a sua preocupação com os aspectos sociais era amplamente reconhecida, o que foi reforçado com a iniciativa das “Caravanas da Cidadania”, em que o candidato percorreria inúmeras cidades das cinco regiões do país. De um ponto de vista conjuntural, o momento era favorável à esquerda, dado o trauma com Collor, tanto por sua gestão quanto pelo *impeachment*, conforme lembrado no capítulo anterior, além da CPI do Orçamento, que envolveu parlamentares de partidos de centro e direita (RUBIM *et al.*, 2016). Por seu turno, FHC, com a coligação “União, Trabalho e Progresso”, contemplando PSDB, PFL e PTB, agrupou parcelas da elite do centro do país e elementos da elite tradicional de outras regiões, sobretudo do nordeste brasileiro; com isto, ficou inviabilizada a formação de outra chapa forte representando uma alternativa à candidatura de Lula (CARREIRÃO, 2000).

A campanha eleitoral de 1994 é dividida, pela literatura sobre o assunto, em dois momentos: antes da emissão do Real, ou seja, até julho de 1994 e entre julho e outubro daquele ano. No primeiro intervalo da campanha, FHC concentrou intenções de voto de eleitores de centro e direita, especialmente no rastro da “reação conservadora” ao ímpeto de Lula. Já quanto aos virtuais apoiadores da coligação “Frente Brasil Popular”, Singer (2016) cita uma pesquisa do Datafolha de maio de 1994, em que

Lula apareceu com 40% das intenções de voto, 12% dos que diziam preferi-lo argumentavam fazê-lo para “experimentar o novo”. Outros 7% diziam preferi-lo por ele ter sido “pessoa pobre, operário” e apenas 16% por “representar os trabalhadores” (p. 9).

Como visto, parte do apoio a Lula naquele momento tem por fundamento as suas bases sociais, enquanto uma parcela significativa parecia optar por sua figura em virtude de questões conjunturais – como o trauma com Collor citado anteriormente. Com a emissão do Real e a derradeira desinflação, ocorre súbita reversão das intenções de voto, tendo FHC passado a

abarcando cada vez mais eleitores de faixas de renda mais baixas⁸. Em termos de campanha, Rubim *et al.* (2016) indicam que FHC amenizou o estigma de “pai do Real”, antes evocando a ideia de ser a sua candidatura uma condição necessária para a continuidade e o avanço da estabilização. Assim, o Plano Real, naquelas circunstâncias, aparentou ter uma quarta fase, além das três oficiais elencadas na seção anterior, a qual vigoraria com a eleição de FHC. Carreirão (2000) vai neste sentido ao sustentar que a campanha do tucano tentou emplacar a imagem de um candidato com capacidade técnica e política para gerir o país naquela ocasião de estabilização. Em particular, a ideia de continuidade com relação ao Real era adequada em contraposição à postura do PT frente à nova moeda:

Com um discurso, a princípio, de ataque ao Real (sendo o plano aprovado por 71% do eleitorado do PT), e depois, devido à aceitação da nova moeda junto à população, ambíguo, a candidatura do PT viu-se perdida em termos de estratégia de marketing político, pois não conseguiu em pouco tempo se adaptar ou construir uma alternativa contra hegemônica ao novo cenário colocado (RUBIM *et al.*, 2016, p. 25).

A coligação PSDB-PFL-PTB, ao contrário, a partir do lançamento do Real ganhou notável resiliência, tendo-se em vista uma série de escândalos que sequer ameaçaram o avanço das intenções de voto, a começar pelas denúncias de corrupção contra o candidato a vice, Guilherme Palmeira (PFL), que culminou em sua troca por Marco Maciel (PFL), passando pelo “escândalo das parabólicas”, envolvendo o então ministro da Fazenda Rubens Ricúpero, além das acusações contra o ministro das Minas e Energia, Aléxis Stepanenko, de uso da máquina pública para beneficiar a campanha de FHC (RUBIM *et al.* 2016). Escândalos, vale dizer, que não foram exclusividade daquela coligação, dado que Aloizio Mercadante assumiu a condição de candidato a vice pela saída de José Paulo Bisol (PSB), acusado de superfaturamento em obras para benefício próprio. O que se extrai destes acontecimentos, à luz da evolução das intenções de voto, é a força atribuída à candidatura de FHC pela desinflação pós-emissão do Real, que é acompanhada pela tradicional “festa da estabilização”, ambas beneficiando a imagem do ex-ministro.

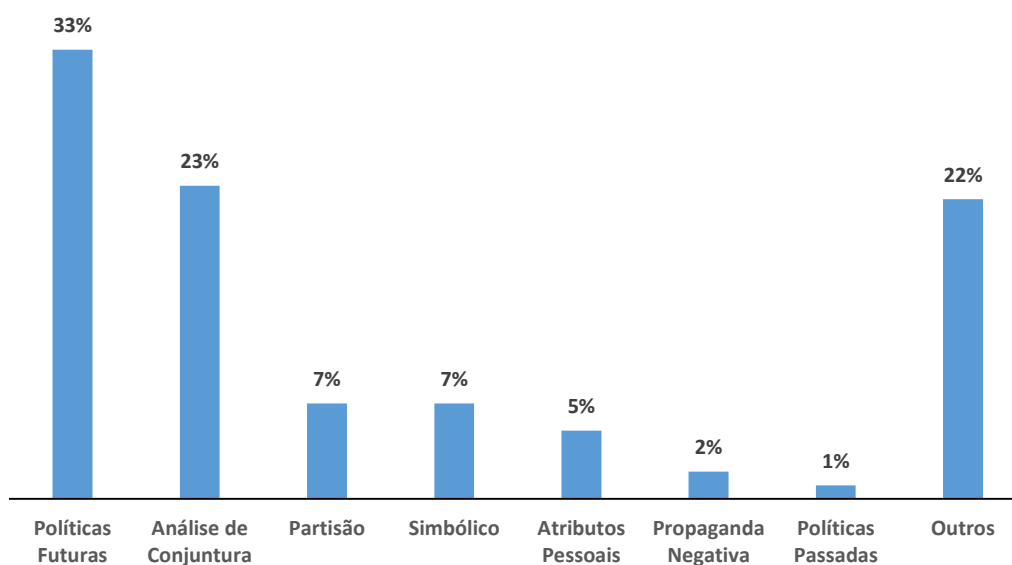
Além do Plano Real, outro fato relevante nas eleições presidenciais de 1994 foi a mudança da legislação eleitoral no que toca ao horário eleitoral gratuito. Com a lei 8.713 de 30 de setembro de 1993, a propaganda eleitoral ficava mais restrita, ao proibir a veiculação de imagens externas aos estúdios, bem como montagens diversas. Ainda assim, em um período

⁸ Na subseção seguinte as evidências empíricas deste momento crucial das eleições serão destrinchadas adequadamente.

em que os recursos de mídia se concentravam nos veículos televisivos e radiofônicos, a propaganda obrigatória era crucial na conformação da opinião pública em meio ao processo de decisão do voto. Um dado que reforça tal relevância encontra-se em Porto e Guazina (1999), que revelam uma audiência média de 56,1% dos televisores ligados sintonizados no horário eleitoral gratuito, em nove regiões metropolitanas – segundo pesquisa do IBOPE referente às eleições de 1994.

Naquela mesma referência de Porto e Guazina (1999), a propaganda eleitoral da eleição presidencial de 1994 é analisada de modo bastante esclarecedor: a partir dela entendem-se melhor os impactos eleitorais do Plano Real, além de se ter uma visão mais completa das candidaturas. Os autores classificam o conteúdo das campanhas no horário eleitoral gratuito a partir de nove critérios: políticas futuras (referência a propostas ou planos de governo), políticas passadas (realizadas pelo candidato ou seu partido), atributos pessoais, “partisão” (vinculação do candidato a partidos, personalidades, movimentos sociais), ideológico (categorias como esquerda/direita, nacionalismo, liberalismo, socialismo), simbólico (valores culturais, mitos, ideais), análise de conjuntura, propaganda negativa (contra candidatos ou instituições políticas), outros. Abaixo, no gráfico 2, segue a distribuição dos conteúdos abordados por Fernando Henrique Cardoso durante as suas mais de 4 horas de propaganda televisiva acumulada:

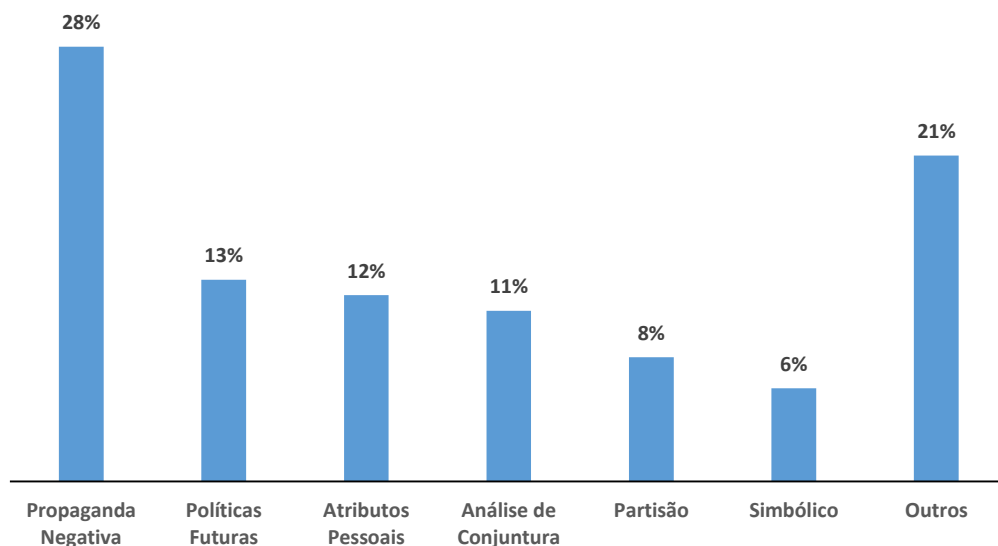
Gráfico 2: Apelos apresentados por FHC no horário eleitoral gratuito da campanha presidencial de 1994 (%)



Fonte: Porto e Guazina (1999).

Disparado como conteúdo mais explorado pela campanha de FHC, as políticas futuras concentraram 33% do tempo de propaganda televisiva, dividindo-se em 22 pontos percentuais de propostas gerais e 11 de propostas específicas (que deixam claras as formas de implementação da política anunciada). A análise de conjuntura vem em seguida, com 23% do total do tempo – destacando-se que 18 pontos percentuais se referiam ao Plano Real, em que “Fernando Henrique vinculou diretamente sua candidatura ao Real, como criador do Plano e como o mais indicado para dar continuidade a ele” (PORTO; GUAZINA, 1999, p. 13). Outro elemento relevante consistiu no apelo simbólico (7% do total), em que o candidato levantou valores como o otimismo, a confiança no país e a valorização do povo. Contrastando com esta “propaganda positiva”, o apelo que reúne as críticas a outros candidatos e/ou a instituições políticas, a propaganda negativa, correspondeu a somente 2% do tempo total do programa. Por fim, o candidato não fez menção explícita a elementos ideológicos, e a categoria outros inclui *jingles* ressaltando atributos pessoais e contribuindo para a “construção do clima de otimismo que caracterizou todo o programa” (PORTO; GUAZINA, 1999, p. 14). Quanto à propaganda de Luís Inácio Lula da Silva, a distribuição de suas duas horas de propaganda gratuita televisiva por conteúdo é representada pelo gráfico 3 a seguir:

Gráfico 3: Apelos apresentados por Lula no horário eleitoral gratuito da campanha presidencial de 1994 (%)



Fonte: Porto e Guazina (1999).

Fica evidente o contraste com a campanha de FHC dada a ênfase aos apelos de propaganda negativa, que concentraram 28% do tempo total, sendo 23 pontos percentuais

dedicados à depreciação de outros candidatos. Consoante a isto, dos 11% de análise de conjuntura, 8 pontos percentuais correspondiam a críticas ao Plano Real – 6 pontos de crítica aberta e 2 de crítica cautelosa, em que se reconhecia algum aspecto positivo. São opostas, portanto, as posturas dos dois principais candidatos das eleições presidenciais de 1994, especialmente com relação a dois aspectos: o otimismo e a associação de imagem ao Plano Real, por FHC, e os ataques e a crítica ao plano de estabilização, por Lula. Ainda na referência de Porto e Guazina (1999), encontra-se importante argumento que relaciona o conteúdo eleitoral, tipicamente de curto prazo, com o cenário a longo prazo construído pela mídia, resumido sob o conceito de “cenário de representação da política”. De acordo com os autores, os elementos de tal cenário à época das eleições de 1994 eram, entre outros, a construção de um clima de otimismo e confiança e uma cobertura favorável ao Plano Real e sua vinculação a FHC. Em virtude disto, concluem os autores que “os apelos do programa de Fernando Henrique foram os mais sintonizados com o cenário de longo prazo” (p. 29), de tal modo que, além dos benefícios imediatos para a sua campanha, apreende-se a forma conveniente com que se explorou a implementação do Real.

Particularizando o discurso de FHC, ainda que, como todo programa de governo, suas propostas sejam abrangentes, a inflação era vista como o ponto focal da crise pela qual a economia e a sociedade brasileiras passavam. Em sua proposta de governo, “Mãos à obra, Brasil” (1994), Fernando Henrique, em uma reprodução de um discurso proferido em Brasília a 28 de julho de 1994, indica ser a estabilização econômica uma condição necessária para a superação da crise. O desestímulo à atividade econômica, com a ênfase em mecanismos de proteção contra a inflação, a fragilização fiscal do Estado, o descrédito com relação às instituições políticas e os efeitos perniciosos sobre a psicologia coletiva e os valores da sociedade, todos estes aspectos negativos se escoravam na inflação. Desse modo, a inflação e seus males foram centrais também no discurso de FHC, sendo evocada, então, implícita ou explicitamente, a sua responsabilidade junto ao Plano Real, sugerindo a sua capacidade gestora com méritos antes mesmo de assumir. O candidato, inclusive, contrasta a experiência do Real com as malsucedidas e traumáticas tentativas anteriores: “vamos alcançar a estabilidade sem confisco, sem congelamento, sem choque e com efetivo benefício para as camadas mais pobres da população” (CARDOSO, 1994, p. 267).

Na propaganda eleitoral, o Plano Real não somente foi mencionado como um recurso para atração de votos, como precisou ser legitimado, a fim de que tal estratégia lograsse resultados. Borba (2006) levanta três elementos justificativos do plano, iniciando pela negação

do seu caráter eleitoreiro; as medidas envolvidas foram tidas como “neutras”, caracterizando a candidatura FHC como uma condição necessária à continuidade da estabilização, ao invés de um projeto político específico. Outro argumento que o autor identifica seria o caráter popular do plano, estando este vinculado às faixas de renda mais baixas, dada a tradicional noção de que pessoas com maior patrimônio têm mais fácil acesso aos mecanismos financeiros de proteção contra a perda de poder aquisitivo da moeda. O terceiro argumento do discurso de FHC que buscava legitimar o plano consistiu na própria veiculação dos seus resultados imediatos, que permitiu a justificação do Real por “representar a possibilidade de uma nova ordem, fundada na estabilidade, na tranquilidade, na simplicidade e na união de todos, contrapondo-se à interrogação e ao radicalismo imputado ao discurso da oposição” (BORBA, 2006, p. 264).

Do acima exposto, conclui-se pela ampliação da distribuição do voto em FHC em termos de renda com a emissão do Real, a qual dividiu a campanha eleitoral em dois momentos, o primeiro no qual o candidato tucano concentrou votos em faixas de renda mais elevadas. Afora isto, com o Plano Real a candidatura de FHC ganhou notável resiliência, avançando sem sobressaltos mesmo em meio a uma sequência de escândalos. No horário eleitoral gratuito, combinou-se a exploração do plano com uma estratégia de construção de um clima de otimismo e confiança, algo mais alinhado ao cenário de longo prazo de representação da política. Por fim, o diagnóstico da crise brasileira, pelo candidato, colocou a inflação em seu cerne, sugerindo a sua eleição como necessária para a continuidade da uma estabilização que vigorava sem os traumas das outras tentativas.

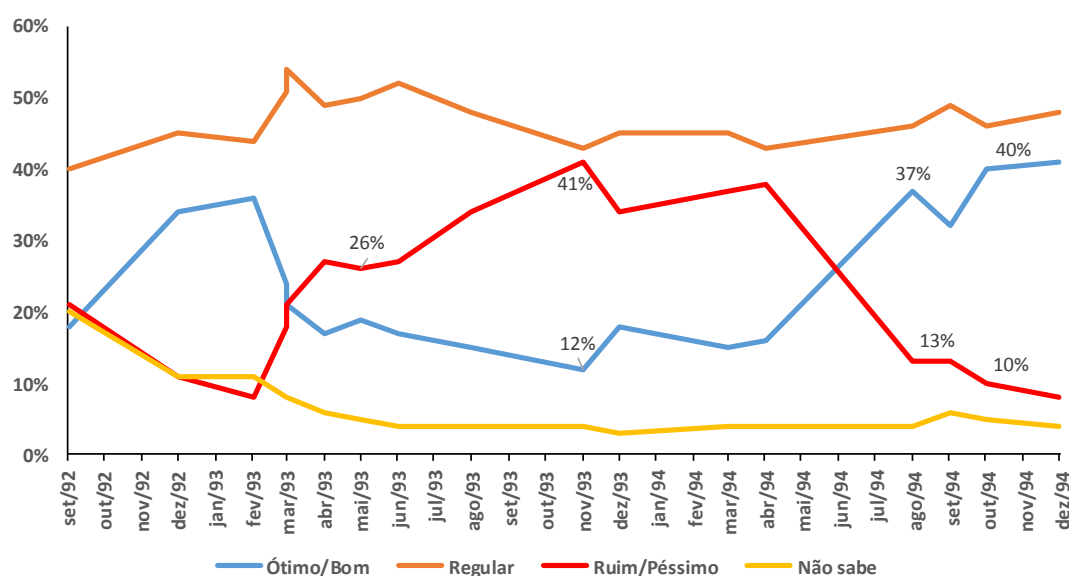
3.2.2 OS IMPACTOS DO PLANO REAL SOBRE A OPINIÃO PÚBLICA E OS RESULTADOS DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS

Na presente subseção, deseja-se expor o estado de ânimo da população à época da execução do Plano Real, em particular, em termos de satisfação e confiança com relação à gestão do país. Então, constrói-se empiricamente a evolução das eleições presidenciais de 1994, com os dados de intenções de voto. Após cruzar estas informações com a avaliação do plano propriamente dito, chega-se ao resultado das eleições. Assim, é possível checar a hipótese de influência do Real sobre o resultado das eleições, além de, sobretudo, permitir uma interpretação lastreada nestas evidências.

Já se fez referência no capítulo 2 acerca da eufórica eleição de Collor em 1989, representando uma novidade particularmente envolvente para as classes médias. Por conta disto

que, em pesquisa do Datafolha⁹ anterior à sua posse, 71% dos entrevistados disseram esperar um bom ou ótimo governo Collor; reforçando o cenário favorável, apenas 4% esperavam um governo ruim ou péssimo. Na mesma intensidade, porém, o quadro político reverteu-se subitamente, com 68% da opinião pública julgando o governo Collor como ruim/péssimo e apenas 9% avaliando-o favoravelmente, na pesquisa de junho de 1992, espalhando-se a desconfiança para toda a classe política. O gráfico 4 a seguir demonstra a adversidade do ambiente político pós-*impeachment* de acordo com a opinião pública – em setembro de 1992, basicamente 60% dos entrevistados dividiam-se igualmente entre esperando um bom/ótimo governo, um ruim/péssimo ou sem saber opinar, predominando 40% de expectativa regular.

Gráfico 4: Resultados de pesquisas de avaliação do governo Itamar Franco de setembro de 1992 a dezembro de 1994



Fonte: Datafolha.

Interessa também assinalar a crescente avaliação negativa durante a gestão FHC na Fazenda, com 26% de avaliação negativa em sua posse (maio de 1993), alcançando 41% em novembro de 1993. Nota-se que a avaliação positiva do governo foi essencialmente baixa, alternando-se esta tendência após a experiência bem sucedida com a URV, a partir de abril de 1994 – a proporção de avaliação boa/ótima passa de 16% em abril para 37% em agosto. Ao despontar o mês das eleições, 40% da avaliação era positiva e apenas 10% dos que participaram

⁹ Fonte: Datafolha, disponível em:

<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_01061992.pdf>

da pesquisa avaliaram o governo como ruim/péssimo. Vislumbra-se esta primeira dimensão do impacto do Real sobre a opinião pública: o governo Itamar Franco finalmente consagrou-se e reverteu o longo período de mal-estar da população junto a seus governantes.

Os efeitos do Plano Real sobre o panorama das eleições presidenciais são mais nítidos na evolução dos dados de intenções de voto, os quais são divididos em segmentos relevantes para uma mais ampla compreensão do processo eleitoral: por idade, faixa de renda, escolaridade, pesquisa espontânea e rejeição. As informações da tabela 2 abaixo, provenientes do Datafolha, contrapõem as intenções de voto por categoria logo após o lançamento do Real (pesquisa de 11 e 13 de julho de 1994) com as intenções às vésperas do pleito (27 e 28 de setembro).

Tabela 2: Intenções de voto por categoria (%)

		FHC		Lula	
		Julho	Setembro	Julho	Setembro
Idade	16 a 24 anos	23%	48%	41%	26%
	60 anos ou mais	28%	50%	23%	15%
Renda	Até 5 salários mín.	22%	47%	34%	22%
	Mais de 10 salários mín.	34%	49%	34%	24%
Escolaridade	Até 1º grau	22%	49%	33%	20%
	Ensino superior	33%	41%	37%	33%

Fonte: Datafolha.

A única categoria em que FHC levava vantagem antes mesmo de o Real afetar o cenário eleitoral era a de eleitores com 60 anos ou mais (28% contra os 23% de Lula), sendo este um segmento propenso ao conservadorismo, lembrando da separação dos momentos da campanha eleitoral (subseção 3.2.1) em que, antes da vigência da terceira fase do plano, o candidato tucano concentrava votos em reação à liderança do petista. Mesmo nos segmentos de renda elevada (mais de 10 salários mínimos) o cenário indicava, ao menos, um equilíbrio. A virada proporcionada pelo plano é especialmente marcante para as categorias de baixa renda (até 5 salários mínimos) e de baixo grau de instrução (até o ensino fundamental): de 22% FHC passa para 47%, no quesito renda, e de 22% para 49%, em termos de escolaridade. Reflete-se, politicamente, a noção econômica de que as parcelas sociais mais vulneráveis são as mais afetadas negativamente pela inflação.

A pesquisa espontânea do Datafolha¹⁰ sugere uma maior força de Lula, havendo maior citação “livre” ao candidato durante toda a campanha eleitoral, comparando-se com as pesquisas em que há menção às alternativas de voto. Pode-se associar este fato à maior participação de Lula na campanha “Fora Collor”, em conjunção à sua imagem já consolidada de líder das esquerdas, além da exposição mais recente do nome de FHC junto ao Plano Real. Neste sentido, Filgueiras (2000) analisa a virada eleitoral a partir de dois elementos, a exposição na mídia e o sucesso imediato do plano propriamente dito, pois tiveram importância para a opinião pública “o cargo no Ministério da Fazenda – na função quase de primeiro-ministro –, com exposição diária nos meios de comunicação do país, e, principalmente, a responsabilidade pela adoção de um Plano Econômico que acabou com a inflação” (p. 91).

Da parte dos dados de rejeição, é possível associá-los à distribuição temática da propaganda eleitoral televisiva, indicada na subseção anterior. Isto porque os candidatos com maior proporção de propaganda negativa, Lula (28% do tempo de programa) e Brizola (29% do tempo de programa), igualmente foram os mais rejeitados durante a campanha (juntamente com Orestes Quécia), com médias de 36% e 41%, respectivamente. Ao contrário, FHC, com baixa taxa de propaganda negativa (2%), teve média de somente 15% de rejeição pelo público¹¹. Finalmente, expõe-se a evolução das intenções de voto em sua totalidade, ficando patente, no gráfico 5 abaixo, a aceleração do progresso da campanha de FHC posterior à desinflação de julho de 1994:

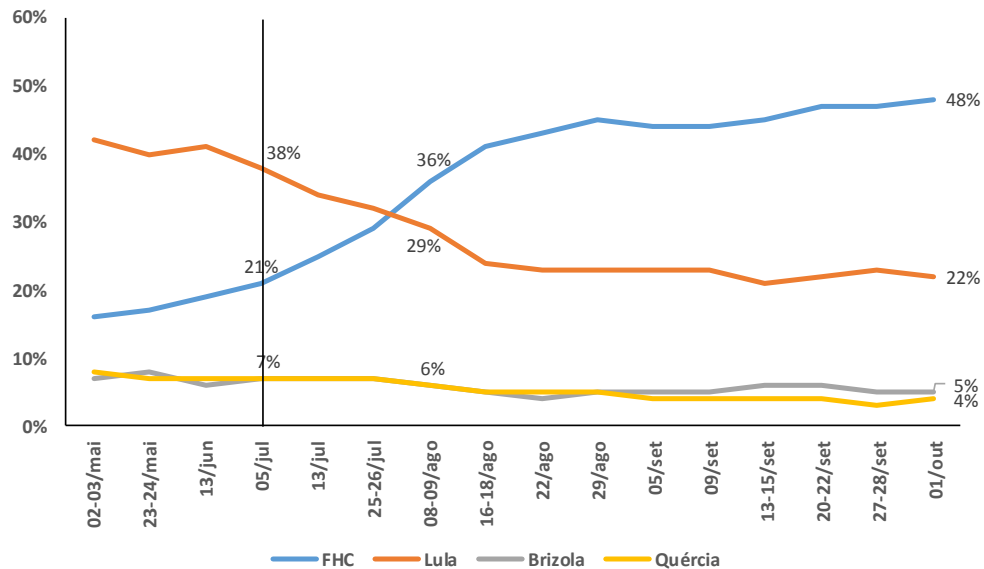
¹⁰ Fonte: Datafolha, disponível em:

<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/intvoto_pres_01101994.pdf>

¹¹ Fonte: Fonte: Datafolha, disponível em:

<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/intvoto_pres_22091994.pdf>

Gráfico 5: Intenções de voto para as eleições presidenciais entre maio e outubro de 1994 (%)



Fonte: Datafolha.

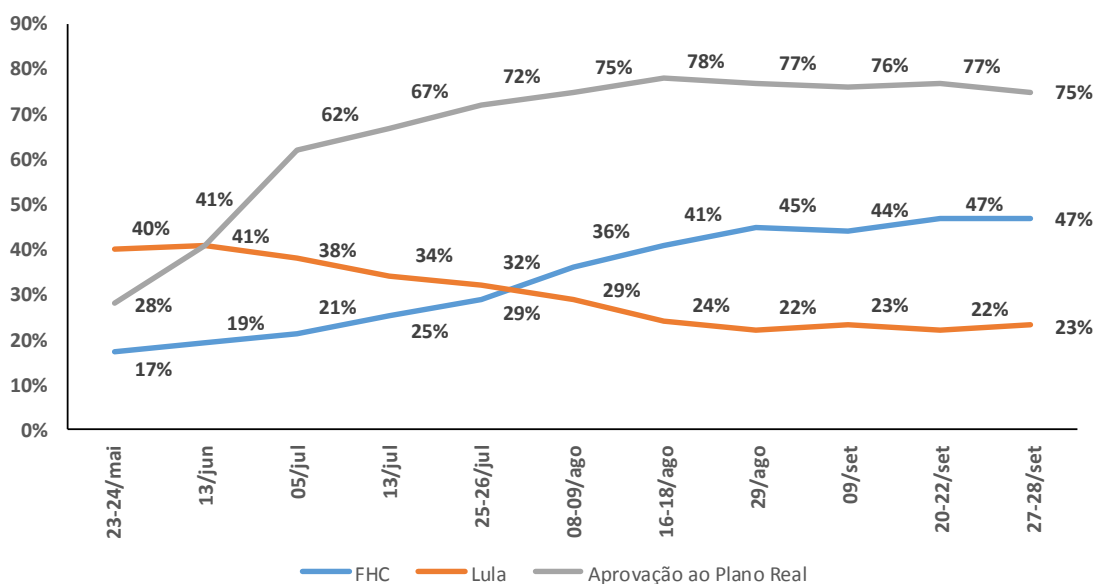
Dos 16% das intenções de voto no início da campanha formal¹², FHC alcança 21% no quinto dia de Real; embora um avanço, paralelo ao declínio de Lula (queda de 42% para 38%), as duas primeiras fases do plano parecem pouco ter contribuído à candidatura tucana, sendo que somente com a materialização da desinflação, ao aprofundar-se a terceira fase, é que FHC acelera nas pesquisas: há um empate técnico ao final de julho e uma aceleração do avanço na primeira metade de agosto, a partir do que se estabiliza o cenário, com Fernando Henrique consolidando por volta de 45% das intenções, cabendo a Lula 23%, em média. Destacam-se, portanto, três tendências nas pesquisas, do ponto de vista de FHC, havendo a contrapartida simétrica de Lula, seu principal oponente: em um primeiro momento há um crescimento modesto (entre maio e julho), passando-se a uma intensificação do movimento de alta (entre julho e agosto) e, por fim, a estabilização (entre agosto e outubro).

Talvez a principal referência empírica dos efeitos eleitorais do Plano Real, o artigo de Mendes e Venturi (1994) procura, com base nas intenções e razões de voto, verificar a velocidade e a dimensão do impacto do plano sobre diversos segmentos do eleitorado. Antes disto, apresentam-se os importantes dados da aprovação do Plano Real pelo público. Durante maio e junho, a avaliação positiva não alcançava metade da amostra questionada pelos pesquisadores do Datafolha. Ao início de julho, após a emissão da nova moeda, a aprovação

¹² Com as convenções partidárias que definiram oficialmente os candidatos à presidência.

passa para a faixa dos 60%, mesmo com o curto período de vigência da terceira fase do plano; Mendes e Venturi (1994) assim interpretam esta circunstância: “tratava-se de um resultado que refletia antes a vontade e a expectativa de que o plano vingasse do que uma aprovação dos seus efeitos reais” (p. 62). O gráfico 6 que segue dispõe comparativamente a evolução das intenções de voto com a aprovação ao Plano Real; o que se sobressai é a aceleração das perspectivas eleitorais de FHC paralela à consolidação da avaliação positiva do plano, dando a entender que tal julgamento se converteu, com o passar do tempo, em intenções de voto para o candidato associado à estabilização.

Gráfico 6: Intenções de voto para as eleições presidenciais e aprovação ao Plano Real de maio a setembro de 1994 (%)



Fonte: Reproduzido de Mendes e Venturi (1994) (p. 61).

Os autores fazem menção ao importante fato em que consistiu o início do horário eleitoral gratuito. Com a exploração do Plano Real pela campanha de FHC, a estabilização é revertida em recurso eleitoral para sua candidatura, ajudando a explicar, junto a outros elementos de sua propaganda, o fortalecimento das intenções de voto a partir de agosto. Mendes e Venturi (1994) reforçam isto com o uso de dados que separam o eleitorado entre aqueles que assistiram o início da campanha televisiva e os outros que não o fizeram: “qualquer que seja o grupo de renda ou escolaridade, as taxas de FHC são sempre maiores entre os que assistiram ao horário eleitoral” (p. 62). Desse modo, parece que somente o Plano Real não é suficiente para explicar o ímpeto da campanha tucana; a sua interação com a exposição midiática da

responsabilidade de FHC junto ao plano deve ser frisada como fator essencial na evolução eleitoral. Não somente isto, tem-se importante indicação de um cenário compatível com um modelo político-econômico, na medida em que um instrumento de política econômica tenha apresentado funcionalidade eleitoral.

O reflexo eleitoral do Real também é evidenciado, em Mendes e Venturi (1994), pela razão de voto dos que intencionavam votar em Fernando Henrique. Ao final de maio, 45% destes justificavam sua escolha em virtude do Plano Real; nos últimos dias de julho, esta proporção crescia para 60%, estabilizando-se em 55% às vésperas do pleito. Reforça-se a importância da vinculação do candidato ao plano, mas, sobretudo, percebe-se em que se escorava o capital político de FHC desde o início da corrida eleitoral. Finalmente, para responder às questões principais estabelecidas por Mendes e Venturi (1994), no que diz respeito à velocidade com que o Plano Real afetou diferentes segmentos do eleitorado, além da dimensão do impacto, estes dividiram os eleitores em 10 grupamentos socioeconômicos, sendo seis categorias pertencentes à PEA (população economicamente ativa) e quatro ausentes desta: trabalhadores informais com renda mensal de até cinco salários mínimos, informais com mais de cinco salários mínimos de rendimento, assalariados com renda de no máximo cinco salários mínimos e assalariados que extrapolam este limite, empregadores e desempregados; estudantes, donas de casa de baixa e de alta renda, aposentados.

A primeira conclusão importante dos autores indica que os segmentos em que FHC obteve primeiramente a virada são os que menos fortemente ampliaram a votação neste candidato – tratam-se dos empregadores, dos assalariados de maior rendimento e das donas de casa de alta renda. Por sua vez, as categorias com maior variação na intenção de voto foram justamente aquelas em que Lula apresentava maior vantagem inicial e aquelas cuja virada sobre o petista deram-se mais tardiamente – donas de casa de baixa renda, estudantes, informais com rendimento de menos de cinco salários mínimos, informais acima deste patamar e desempregados. Sugerem os autores que esta reação mais lenta, mas de maior repercussão (dado o peso daquelas categorias no eleitorado – por exemplo, os informais de baixa renda compunham 12% do eleitorado e as donas de casa de faixas de renda mais baixas, 11%), estaria baseada no fato de que estes segmentos “levaram mais tempo para identificarem FHC ao plano ou para serem convencidos das virtudes do Real” (MENDES; VENTURI, 1994, p. 71).

Terminando a seção, expõem-se os derradeiros resultados das eleições de 1994 para presidente, que confirmam o sucesso em termos eleitorais do Plano Real, o qual felizmente também logrou êxito econômico, além de coroar a estratégia de campanha da coligação PSDB-

PFL-PTB. Na verdade, além de comprovar a liderança incontestada de FHC, fundada a partir de agosto, percebe-se, na tabela 3, que as pesquisas de intenção de voto erraram para menos o desempenho previsto do candidato: 48% contra 54%.

Tabela 3: Resultado das eleições presidenciais de 1994 no Brasil

Candidato	Região						Total
	Exterior	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
FHC	55,2%	58,9%	57,6%	60,5%	56,2%	41,3%	54,3%
Lula	40,0%	25,5%	30,3%	24,6%	25,6%	28,2%	27,0%
Enéas	2,1%	7,4%	4,1%	6,4%	8,9%	7,8%	7,4%
Quércia	1,2%	4,9%	4,4%	4,8%	4,3%	4,3%	4,4%
Brizola	2,1%	1,0%	1,2%	1,6%	2,8%	8,1%	3,2%

Fonte: TSE.

Nesta subseção, sobre os impactos políticos do Plano Real, levantam-se as seguintes conclusões como principais: i) derradeira reversão do longo período de mal-estar da população junto a seus governantes, com a melhora da avaliação do governo de Itamar Franco; ii) existência de três tendências nas pesquisas de intenção de voto, do ponto de vista de FHC: crescimento modesto (entre maio e julho), intensificação do movimento de alta (entre julho e agosto) e estabilização (entre agosto e outubro); iii) a aceleração das perspectivas eleitorais de FHC foi paralela à consolidação da avaliação positiva do plano, dando a entender que tal julgamento se converteu, com o passar do tempo, em intenções de voto para o candidato associado à estabilização; iv) tal conversão deveu-se, sobretudo, à exploração do plano pelo candidato a ele associado no horário eleitoral gratuito, configurando um cenário compatível com um modelo político-econômico; v) a virada eleitoral foi especialmente marcante para as categorias de baixa renda e de baixo grau de instrução, mais expostos à inflação; e vi) por sinal, às vésperas do pleito, 55% dos que intencionavam votar em FHC justificavam esta escolha por conta do Plano Real.

Na seção que aqui se encerra, exploraram-se basicamente dois temas: o contexto eleitoral da disputa presidencial de 1994 e os impactos do Plano Real sobre este cenário. De um modo geral, apresentou-se o argumento, extraído da literatura da Ciência Política, de que a campanha do candidato Fernando Henrique Cardoso, centrada na construção de um clima de otimismo e confiança, foi mais compatível com o chamado “cenário de representação da política”, a configuração midiática (de longo prazo) dos elementos que compõem a política. Isto ajuda a ponderar os efeitos eleitorais do Plano Real, inserindo-o em um enquadramento

mais amplo; com efeito, a propaganda eleitoral permite apontar para o mecanismo pelo qual o plano pôde, afinal, surtir efeito: foi somente com a sua exploração no horário eleitoral gratuito que a identificação plano-candidato reforçou a candidatura de FHC. A existência de três tendências nas pesquisas de intenção de voto, com a aceleração dos números da campanha tucana, corrobora a hipótese de influência casada do plano com a campanha eleitoral, ao que se aliam os dados apresentados anteriormente de que FHC liderou com mais força entre os eleitores que assistiram à campanha televisiva. Ainda assim, isto apenas elucida a hipótese mais geral, de efeito favorável ao candidato tucano da implantação do Plano Real. Neste sentido, percebeu-se que a sua candidatura ganhou notável resiliência, ampliando-se a distribuição do voto em termos de renda com a emissão da nova moeda, além do que a virada eleitoral foi especialmente marcante para as categorias de baixa renda e de baixo grau de instrução, mais expostos à inflação.

Com isto, responde-se positivamente à questão “o Plano Real afetou o resultado das eleições de 1994?”; mais ainda, permite-se decantar desta influência o papel decisivo da propaganda eleitoral. A compatibilidade do episódio com os denominados modelos político-econômicos fica enunciada, a partir da exploração do plano pelo candidato. Antes, porém, da interpretação com base na literatura apropriada, deseja-se expor as principais ideias da Ciência Política acerca do tema; além de qualificar a compreensão do objeto em discussão, isto revelará que o argumento segundo o qual a política econômica afeta as decisões eleitorais, e para isto seria então utilizada, guarda um pressuposto implícito que precisa ser desnudado: o de que o comportamento eleitoral orienta-se fundamentalmente pelas circunstâncias econômicas. Embora não refute a tese do “voto econômico”, esta exposição amplia, perante à Ciência Econômica, o entendimento da interação entre as variáveis da política e da economia.

3.3 INTERPRETAÇÕES DA CIÊNCIA POLÍTICA

Na seção que aqui se inicia, tenciona-se expor algumas das principais teorias do voto desenvolvidas pela Ciência Política, para, então, elencar trabalhos que, em particular, interpretam as eleições presidenciais de 1994 pela ótica daquela disciplina. Procedendo deste modo, busca-se poder: i) compreender os pressupostos políticos em que se assentam os modelos político-econômicos, que implicitamente trazem uma teoria do voto ao explicar o ciclo econômico com base na atuação eleitoralmente dirigida da política econômica; ii) ter um enquadramento metodológico das interpretações da Ciência Política acerca da relação Plano Real-eleições de 1994; iii) com base nestas explicações, ponderar e pormenorizar a hipótese de influência direta do plano sobre as eleições. Na primeira subseção, as teorias do voto são expostas, enquanto que na seguinte abordam-se as citadas interpretações.

3.3.1 PRINCIPAIS TEORIAS DO VOTO

A fim de se evitar uma inadequada digressão, a exposição que segue tem por base três trabalhos de particular síntese das principais teorias do voto: Carreirão (2000) e Radmann (2001) são dissertações de mestrado que abordam a escolha eleitoral visando a uma específica contribuição, mas que antes realizam uma interessante revisão da principal bibliografia; já Echegaray (2005) é autor de uma obra que testou alguma das teses do voto mais importantes para a América Latina, e que previamente também inicia com uma revisão bibliográfica.

A referência de Radmann (2001) divide as teorias do voto em três categorias principais: a perspectiva sociológica, a psicológica e a teoria da escolha racional. A primeira considera fundamental a circunscrição social do eleitor, sendo que “eleitores em situação social semelhante desenvolvem condutas político-eleitoral similares” (p. 17). Dentre os principais grupamentos destacam-se classe social, ocupação, local de moradia, origem, raça, idade, gênero, etc. O voto partidário e a imagem dos candidatos acabam sendo cruciais para a escolha eleitoral, de acordo com esta vertente. A perspectiva psicológica parte da cognição e da psique, fazendo da socialização política uma base para a formação de opinião; dessa forma, “a identificação partidária não ocorre por laços ideológicos ou pragmáticos, ela se baseia em crenças, sentimentos e laços afetivos” (p. 25). Importante menção seja feita à derivante da perspectiva psicossociológica, que faz uso de conceitos da sociologia integrados a uma base psicológica. Percebe-se que ambas as perspectivas, a sociológica e a psicológica, embora destoem no enfoque – uma mais abrangente, a outra concentrada no indivíduo – convergem em

conceber o eleitor como um agente preponderantemente político e, sobretudo, exposto ou reativo ao ambiente social em que se insere.

A teoria da escolha racional tem por protótipo o enfoque economicista, para o qual “cada indivíduo isoladamente age e reage continuamente em resposta ao que percebe e experimenta em relação à economia. Nesse sentido, o cidadão responde positivamente à situação quando a economia vai bem e opta pela oposição quando a economia vai mal” (RADMANN, 2001, p. 31). A autora sugere que o espectro político acaba simplificado em termos dicotômicos – propostas e políticas satisfatórias ou não satisfatórias – o que elimina o matiz ideológico. Particularmente, os resultados das políticas quanto aos benefícios esperados para o indivíduo alcançam a condição de determinante principal das eleições. A teoria da escolha racional *per se*, associada aos trabalhos de Anthony Downs, delinea um “*homo politicus*”, em paralelo ao “*homo economicus*” presente na perspectiva economicista. Esta teoria, outrossim, guarda mais semelhanças do que antagonismos com a visão econômica; na linha da maximização da utilidade sujeito à restrição orçamentária da teoria convencional do consumidor, “a teoria da escolha racional explica a decisão do voto a partir da preferência partidária do eleitor” (p. 36), base para que este maximize sua utilidade ao optar pelo candidato mais alinhado a suas convicções. Há, dessa forma, na teoria da escolha racional, maior aproximação com elementos propriamente políticos e ideológicos, contrastando com a perspectiva economicista.

O viés instrumentalista da perspectiva da escolha racional é bem expressa por Echegaray (2005) ao abordar diferentes trabalhos que compartilham a concepção de eleitores cujo comportamento se resume a ponderar custos e benefícios, quer seja ao minimizar a distância do posicionamento pessoal frente ao dos partidos e candidatos, ou ao reagir a diferentes níveis de satisfação decorrentes da política econômica do governo em vigor (o que se aplica também a análises prospectivas de possíveis futuras gestões), ou ainda no caso de uma racionalidade política aplicada à apreciação dos candidatos. Unindo as diferentes abordagens, diz o autor que “at the center of these arguments lies the concept of utility¹³” (p. 18). Esta medida de satisfação, que estende a aplicação junto a escolhas de consumo pessoal para qualquer decisão relevante para o indivíduo, pode ser valorada pela assimilação das ideias e propostas dos candidatos na perspectiva da posição social do eleitor, ou pelo julgamento do posicionamento dos partidos

¹³ Tradução livre: “no centro de todos estes argumentos reside o conceito de utilidade”.

tradicionais, ou também a depender dos resultados da administração atual ou esperados de uma eventual gestão.

Focando na teoria do voto econômico, o comportamento eleitoral fica resumido ao padrão de apoiar o candidato governista, quando as circunstâncias econômicas são favoráveis, ou optar pela oposição nos momentos adversos (ECHEGARAY, 2005). Os eleitores são tidos como capazes de responsabilmente responder às experiências de governo, projetar o futuro a partir das informações disponíveis, e mesmo tornarem-se “presas” do oportunismo dos atuais gestores da política econômica – e reside aqui o mote dos modelos político-econômicos do tipo oportunista. De todo o modo, não somente os indivíduos são aptos a avaliar o governo com base no desempenho econômico, como, antes de tudo, a leitura do cenário econômico deve ser adequada e de tal forma que a atribuição de responsabilidade aos governantes esteja correta. Echegaray (2005), por fim, joga luz às limitações do enfoque economicista: sempre que a associação entre variáveis macroeconômicas e resultados eleitorais não se mostra satisfatória, elementos políticos e ideológicos emergem como resíduos interpretativos. Parece, com efeito, que o cenário econômico não explica integral e incondicionalmente as escolhas dos eleitores; antes, combinam-se com outros elementos e, apenas em circunstâncias excepcionais, são preditores mais eficientes do voto.

As teorias do voto expressas sumariamente acima têm caráter genérico e aplicação geral. Para concluir a subseção, deseja-se abordar, seguindo a referência de Carreirão (2000), as principais teses sobre o voto no Brasil, à época dos estudos deste autor, que se voltaram às eleições de 1989, 1994 e 1998. São cinco as discutidas: o voto no “defensor dos interesses do povo”, o voto segundo a sofisticação política, o voto por “identificação ideológica”, o “novo eleitor não racional” e o voto por avaliação de desempenho. A primeira classificação sustenta que a “maioria do eleitorado (...) tende a votar no candidato que conseguir formar, junto a estes eleitores, a imagem de defensor dos interesses do ‘povo’, dos ‘pobres’, dos ‘trabalhadores’, ou da ‘maioria’” (CARREIRÃO, 2000, p. 5); os principais trabalhos que defendem esta tese aplicam-se à eleição de Collor em 1989. A “sofisticação política” condiciona o voto de acordo com a capacitação política de cada estrato do eleitorado, estando, por exemplo, os eleitores menos instruídos em termos políticos mais sujeitos ao trabalho de imagem dos candidatos. O voto ideológico toma como referência a localização do cidadão no contínuo esquerda/direita, havendo a contraposição com a classificação do candidato em termos ideológicos; um estudo de destacada relevância na área é o de Singer (2016) a respeito das eleições de 1994, a que se voltará na subseção seguinte. O “novo eleitor não racional” levanta a questão do voto volúvel,

orientado por aspectos morais e de imagem dos candidatos, que se diferencia do “tradicional eleitor não racional” por estar este imerso em uma institucionalidade marcada pelo clientelismo e por tradições e costumes. A tese do voto por avaliação de desempenho contempla o que anteriormente se fez citação como sendo o voto econômico. A literatura no Brasil, neste quesito, utiliza como base: a resposta eleitoral aos sucessivos fracassos dos planos econômicos de Sarney, nas eleições de 1989, indicando um voto retrospectivo; a eleição de Collor, neste mesmo ano, por sua vez, configuraria um voto prospectivo; em 1994, por sua vez, o Plano Real teria possibilitado a formação de uma opinião tanto com relação a uma trabalho já realizado pelo candidato FHC, quanto em termos de um futuro desempenho.

Concluindo a subseção, fica nítida, apenas com a breve exposição anterior, a diversidade de teorias do voto disponíveis. Afora isto, deseja-se apenas clarear a relação entre as teorias denominadas de escolha racional, voto por avaliação de desempenho e voto econômico. As duas primeiras não se prendem a aspectos econômicos, podendo ou não se voltar a esta dimensão da vida social. Já o voto econômico, exatamente por esta exclusividade, desperta o interesse de estudiosos da Ciência Econômica que se voltam às interações com a política. Comum às três supracitadas categorias de abordagem está a instrumentalidade do comportamento eleitoral, sempre concebendo o eleitor como uma unidade de análise das informações disponíveis, orientada para a satisfação individual.

3.3.2 INTERPRETAÇÕES DA CIÊNCIA POLÍTICA PARA AS ELEIÇÕES DE 1994

Neste momento, deseja-se expor algumas contribuições da Ciência Política acerca do tema objeto deste trabalho. Algumas das interpretações a seguir pormenorizam a influência direta do Plano Real (discurso e perfil do candidato, avaliação de desempenho), enquanto outras ponderam os seus efeitos, valendo-se de elementos do processo político-eleitoral (participação no governo, identificação ideológica, ideário tecnocrático). O traço comum a todas as vertentes de análise é, contudo, a centralidade da nova moeda.

A análise do discurso de FHC se encontra na subseção 3.2.1, lembrando a recorrência dos apelos quanto a políticas futuras e associando o candidato ao Plano Real. Na literatura da Ciência Política, Pinto (1996) é uma referência que se vale deste artifício eleitoral, que, imagina-se, teve seus efeitos beneficiados pela estabilização pós-emissão do Real. No entanto, o argumento levantado pela autora diz respeito à instabilidade política e econômica que reinou desde antes mesmo do término da ditadura militar, acerca do que se discorreu no capítulo deste trabalho. Assim, afirma a autora que

o sucesso do discurso eleitoral de Fernando Henrique Cardoso pouco ou nada tem a ver com as possibilidades concretas do Plano Real enquanto plano de estabilização econômica, mas sim teve a ver com a capacidade de constituir com relativo sucesso o discurso de ordenamento do social, tantas vezes frustrados nos últimos dez anos no país (p. 157).

A menor ênfase do que se espera na estabilização é bem defendida pela autora uma vez que esta relembra o Plano Cruzado, o qual também resultou em uma desinflação assim que lançado, e, acima de tudo, este plano igualmente teria se inserido dentro de um ciclo político – com relação às eleições de 1986 – de modo que os eleitores poderiam estar cautelosos frente à relação entre estabilização e eleições. Portanto, a posição da autora é de que a interação Plano Real-eleições de 1994 deve ser focada a partir dos discursos dos candidatos, especialmente dentro das ideias derivadas da “teoria da construção da ordem”. Esta teoria se aplica duplamente nas eleições daquele ano, na proporção em que a chapa de FHC construiu uma ordem ao se vislumbrar um futuro favorável para o país, na esteira da estabilização em andamento, enquanto que a campanha de Lula teria construído um “discurso de aprofundamento do caos” (PINTO, 1996, p. 158).

A tese de Borba (2006) representa uma sofisticação da interpretação centrada na relevância do discurso do candidato do PSDB, ao destacar a interação deste com a chamada “cultura política” do eleitorado brasileiro. Segundo o autor, o sucesso eleitoral do Plano Real explica-se “não somente pelo ‘voto econômico’, como também relacionou-se ao fato de que tanto o Plano quanto o candidato foram muito identificados com o conjunto de crenças políticas da sociedade brasileira” (p. 354). Tais crenças e valores seriam permeadas por “ideias tecnocráticas”, de legitimação e racionalização de um Estado tutelar, com hipertrofia do poder executivo e centralização das decisões junto à tecnocracia, o que acabaria por desqualificar as instituições e componentes do regime democrático. Na campanha eleitoral, a manifestação deste ideário teria por evidência, por exemplo, a exortação à unidade nacional e, sobretudo, no “elogio da competência técnica de FHC e a defesa desses critérios como condição para uma boa gestão governamental” (BORBA, 2006, p. 366). A interpretação de Borba (2006), portanto, não somente consiste em uma variação daquela que se baseia no discurso eleitoral, como também se vale da exploração do Plano Real, tendo por referência uma visão da estrutura política do país.

Partindo na direção das concepções de voto econômico, já se fez referência, na subseção 3.1.1, que discorre acerca da formação do governo de Itamar Franco, do privilégio que representou para o PSDB a participação nesta gestão, sem que se fizesse necessária uma eleição

prévia, representando um ponto originário da sua relação partido-governo. Meneguello (1996) constitui um trabalho da Ciência Política que desenvolve este argumento; dada a priorização social de uma política de estabilização, os ministérios econômicos passaram ao foco inequívoco das preferências dos partidos, sendo que o PSDB apresentou uma dupla capacidade neste sentido: a de apresentar uma proposta inovadora de desinflação e a de obter o controle das pastas fundamentais para a execução de seu plano (a Fazenda e o Planejamento). Assim, identificadas na seção 3.2 as características do processo eleitoral de 1994, que, com efeito, vão além do sucesso do partido acima citado na disputa presidencial – houve também crescimento da bancada no Congresso e eleição de cinco candidatos a governador – a autora conclui ser possível “apontar a vitória de Fernando Henrique Cardoso (...) como uma evidência da obtenção pelos partidos de recursos políticos através da participação na arena governamental” (MENEGUELLO, 1996, p. 167, grifo nosso). Identifica-se, aqui, uma interpretação operacional para a tese de voto econômico, que ilumina aspectos de bastidores do uso eleitoral da política econômica, representando um colateral político para a abordagem dos modelos político-econômicos.

No trabalho de Carreirão (2000), focaliza-se a tese do voto por avaliação de desempenho, considerando-se esta, no período compreendido, 1989-1998, uma função basicamente da avaliação do público com relação à política econômica implementada (destacando-se os planos de estabilização). Por conta deste condicionante, classifica-se a tese de Carreirão (2000) também dentro da abordagem do voto econômico. Em particular, o autor identifica uma relação, em todo o período, entre a avaliação do desempenho do governo e o voto/intenção de voto em candidatos associados ao governo. Para as eleições de 1994, como a avaliação do governo de Itamar Franco foi predominantemente regular, o Plano Real desempenhou papel crucial na relação discutida pelo autor:

Com o destaque dado pela campanha eleitoral (inclusive da oposição) ao fato de FHC ser o condutor direto do Plano Real, a avaliação do candidato pôde se descolar mais da avaliação geral do governo (medianamente boa após a queda da inflação) e se colar mais à avaliação apenas do plano (muito boa) (CARREIRÃO, 2000, p. 136).

Extrai-se da interpretação de Carreirão (2000) que o Plano Real contribuiu tanto diretamente para a campanha eleitoral do candidato a ele associado quanto para a avaliação do governo então vigente, melhorando, portanto, o ambiente para uma chapa associada à atual gestão, como foi o caso da liderada por Fernando Henrique Cardoso.

Também constituindo uma pormenorização da hipótese de influência direta do Plano Real sobre a eleição presidencial de 1994 (a tese do voto econômico), Figueiredo (1994) vale-se de pesquisas que refletem a opinião pública para construir o que seria o perfil do candidato ideal para a média da população. Resumido no chamado “Projeto Leader”, este perfil reunia as características da honestidade, da aptidão e coragem para resolver os problemas da inflação e da miséria, da capacidade de aglutinação e da segurança e estabilidade para o futuro. Após um período de discrepância entre o perfil ideal e o candidato até então líder das intenções de voto (Lula, que lidera até o final de julho), de acordo com Figueiredo (1994), “com a implementação do Real, a realidade ‘encaixou-se’ no perfil de FHC, fazendo-o vencedor já no primeiro turno” (p. 127). Pelo exposto, a ênfase no perfil do candidato, no trabalho de Figueiredo (1994), faz do Real um anulador da conjuntura que até então fazia o cenário eleitoral contrastar com o perfil ideal de candidato a presidente – nomeadamente, o clima de insatisfação generalizada com a política (*impeachment*, CPI do Orçamento, etc.) e com a economia (inflação e desemprego).

Focalizando, finalmente, nas interpretações mais nitidamente alinhadas com o voto econômico, Kinzo (1996) começa por realçar o impacto sobre a população dos fracassos políticos e econômicos dos governos anteriores. Nas eleições de 1994 isto se manifesta, primeiramente, nas altas taxas de abstenção (17,7%) e de votos nulos e brancos (18,8%), e, em segundo lugar, tem-se o bom desempenho de um candidato performático e crítico da política tradicional – Enéas Carneiro, o terceiro candidato mais votado, com 7,4% dos votos válidos. Então se observa, pela análise da autora, a indicação de uma ordem a ser construída, pois “se o fator descrédito teve um impacto no resultado das urnas, ele foi, no entanto, neutralizado pelo clima positivo produzido pelo Plano Real” (p. 102). Combinando-se esta proposição de Kinzo (1996) com a hipótese de Pinto (1996) indicada anteriormente, pode-se sugerir que o discurso de FHC quanto à “construção da ordem” tenha sido lastreado no “clima positivo” que se criou com o Real. Inequivocamente, para Kinzo (1996), o processo eleitoral daquele ano estaria subordinado ao plano cuja última fase foi inaugurada três meses antes da disputa presidencial.

Meneguello (1995), em outro trabalho, levanta explicitamente a tese do voto econômico. O longo período de inflação elevada teria condicionado o eleitorado a focar no problema dos preços crescentes e na capacidade dos candidatos em saná-lo. Tanto assim o seria que a alusão da campanha de FHC ao Plano Real teria ofuscado os demais candidatos, fazendo da disputa eleitoral um confronto entre governo e oposição. A autora igualmente enfatiza a importância da exploração midiática do plano para seus efeitos eleitorais, os quais acabaram por confirmar a relação entre o apoio ao governo e a seu candidato e as condições econômicas. Um último e

interessante argumento que traz Meneguello (1995) diz respeito ao forte apoio eleitoral de FHC que se reverte ainda no primeiro mês de seu governo, em janeiro de 1995

In December 1994, fifteen days before he took office, 70 per cent of the electorate expressed positive expectations about his government, but at the end of January 1995, only 36 per cent positively evaluated the performance of the President (p. 639)¹⁴.

A despeito das razões para tal reversão de comportamento da opinião pública, o forte apoio inicial parecia ser produto dos efeitos imediatos do Plano Real e de seu aproveitamento em campanha.

Uma importante contribuição da Ciência Política para a compreensão do processo eleitoral de 1994 é a de Singer (2016), que identifica como variáveis relevantes do resultado das urnas a satisfação com o real, a identificação ideológica e a identificação partidária. Mais importante, a principal conclusão de seu trabalho, que se baseou em dados de justificação de votos do eleitorado paulista, mostra que a “dupla influência ideologia/economia é capaz de explicar o que apenas uma delas não explicaria” (p. 41). A resposta ao Plano Real, por exemplo, também estaria em função do posicionamento ideológico do eleitor, sugerindo uma razão para que nem toda a proporção de aprovação ao plano se revertesse em votos efetivos. O voto dos que avaliavam positivamente o Real igualmente dependeu de considerações ideológicas, de modo que os satisfeitos com a desinflação, mas que rejeitavam ideologicamente FHC, direcionaram o voto para outros candidatos (sobretudo Lula), além de que alguns de seus eleitores já assim haviam se posicionado por motivos inversos – alinhamento ideológico com a chapa PSDB-PFL-PTB. Desse modo, a interpretação de Singer (2016) adverte que o Plano Real não teria apagado os posicionamentos ideológicos, ao contrário, estes configurariam a forma com que o plano pôde eleger o candidato a ele associado.

A subseção que aqui se encerra iluminou a necessidade de se ter em conta a aderência do discurso e do perfil do candidato FHC à realidade política de então do país, afligida por frustrações e fracassos; trouxe que o plano e o seu candidato foram condizentes com o conjunto de crenças políticas da sociedade brasileira; mostrou o espaço político aberto pelo *impeachment* e bem aproveitado pelo PSDB no governo Itamar; sugeriu que a tese do voto por avaliação de

¹⁴ Tradução livre: “em dezembro de 1994, quinze dias antes de sua posse, 70 por cento do eleitorado expressava expectativas positivas acerca de seu governo, porém, ao final de janeiro de 1995, apenas 36 por cento avaliava positivamente o desempenho do presidente”.

desempenho foi validada pela mudança de orientação da opinião pública com o Real; e ainda ressalvou a relevância da identificação ideológica para o voto presidencial em 1994.

A seção 3.3, reconhecidamente, valeu-se de elementos teóricos e argumentos da Ciência Política. Pareceu fundamental visitar trabalhos desta disciplina a fim de mais adequadamente analisar um objeto de explícito caráter econômico e político-eleitoral. Assim, ficou patente a diversidade de teorias do voto disponíveis, confrontando com a suposição de voto econômico implícita aos modelos político-econômicos oportunistas. Das teorias do voto alinhadas à perspectiva economicista (escolha racional, avaliação de desempenho e voto econômico propriamente dito), conclui-se pelo caráter instrumental apregoado ao comportamento eleitoral. Por fim, mesmo com a centralidade do Plano Real, outras variáveis devem ser ponderadas quando se pensa a respeito da disputa presidencial de 1994.

3.4 CONCLUSÃO

O capítulo 3 buscou aproximar as ciências Econômica e Política. Assim como trabalhos de Economia Matemática requerem um desvio momentâneo de foco, em que se trata exclusivamente de conteúdos da matemática pura, também aqui se necessitou de um desenvolvimento particular escorado na Ciência Política. Isto se deu na seção anterior, com a exposição de teorias do comportamento eleitoral, particularmente com aplicação para a eleição presidencial de 1994; na seção 3.1, a política também foi central, na medida em que se conheceu o contexto daquela disputa e, anteriormente, a formação do governo de Itamar Franco. Naquela mesma seção, o Plano Real foi descrito em suas fases, ao que se seguiu a exposição de seus efeitos econômicos imediatos.

Sabendo-se da premência de uma desinflação naquelas circunstâncias, a hipótese de influência também eleitoral do plano se mostra razoável, e as evidências dispostas na seção 3.2 parecem corroborá-la. Estas mesmas informações, ademais, apontaram para outras conclusões relevantes, destacando-se a funcionalidade da exploração do plano em campanha, o que, inclusive, realça uma possível configuração de uma situação alternativa de ciclo político-econômico; alternativa, primeiramente, pelo fato de o PSDB ter acessado a arena governamental de maneira indireta, podendo, então, acumular recursos eleitorais ao fazer uso de um plano original e eficaz de estabilização; a situação foi alternativa especialmente pelo uso de uma política econômica de natureza não expansionista, como é o caso tradicional na literatura econômica.

O capítulo que segue irá considerar a eleição presidencial de 1994 sob a perspectiva dos modelos político-econômicos, verificando a sua adequação como proposta interpretativa dentro da Ciência Econômica. Se os efeitos eleitorais do plano parecem insofismáveis, a sua compreensão como um episódio de ciclo político-econômico depende da conformação com as predições dos modelos especializados, além da comparação do Plano Real com o manejo da política econômica em outros períodos de eleição.

4 MODELOS POLÍTICO-ECONÔMICOS

O capítulo anterior, afora apresentar evidências favoráveis à hipótese de influência direta do Plano Real sobre as eleições de 1994, dialogou com a Ciência Política, provendo uma base teórica acerca dos determinantes do voto. No capítulo que aqui se inicia, apresentam-se os principais desenvolvimentos da Ciência Econômica que incorporam explicitamente variáveis políticas em seus modelos. Assim prosseguindo, deseja-se poder ampliar o entendimento da disputa presidencial de 1994, sobretudo ao explorar a pertinência de se enquadrar este episódio na categoria dos ciclos político-econômicos do tipo oportunista, em que a política econômica é eleitoralmente orientada.

A estrutura do capítulo é tal que se inicia com uma breve exposição da forma com que a literatura econômica contemporânea aborda temas originariamente de competência da Ciência Política. A seção seguinte se dedica aos modelos político-econômicos, exímios em explorar a influência econômica da existência de eleições. Por fim, volta-se ao pleito de 1994, então sob o lastro do exposto neste capítulo.

4.1 POLÍTICA E ECONOMIA NA CIÊNCIA ECONÔMICA CONTEMPORÂNEA

A Economia Política, como em seu primordial paradigma do valor-trabalho, sugere uma Ciência Econômica inicialmente preocupada com as relações de classe subjacentes aos processos econômicos. Após uma evolução relativamente afastada de elementos políticos, no último quarto do século XX a teoria econômica recobrou, ao menos parcialmente, seu sentido original. O que se pode denominar de uma moderna Economia Política se configurou, atenta à centralidade da política na tomada de decisão coletiva, esta que flui de um Estado formado por e árbitro de interesses muitas vezes conflitantes. Tal natureza dos mecanismos de decisão coletiva afeta a escolha da política econômica e, então, a subsequente evolução dos agregados macroeconômicos – nisto consiste o objeto político dos principais desenvolvimentos da Ciência Econômica recente.

O estudo propriamente dos mecanismos de escolha coletiva também representa uma área de estudo de teor político da teoria econômica contemporânea, a *public choice*. A rigor, dentro mesmo da teoria microeconômica, a alocação de recursos caracterizados como bens públicos já constitui um embrião do que consiste a teoria da escolha pública, a julgar por conteúdos como o do mecanismo de votação para provisão de bens públicos, encontrado em manuais recentes de Microeconomia a nível intermediário, como o de Nicholson (2012). Se a

moderna Economia Política verifica os efeitos econômicos do caráter político da política econômica, a *public choice* se debruça sobre os aspectos positivos e normativos de mecanismos de escolha coletiva. A democracia, neste sentido, é apreendida como a principal estrutura que condensa as preferências individuais, a reverterem-se em decisões coletivas. Seja sob a forma de democracia direta (cidadãos institucionalmente reconhecidos como tal votando diretamente acerca de questões coletivas) ou representativa (em que o número de cidadãos é tal que nem todas as opiniões e preferências podem se manifestar diretamente), a teoria da escolha pública analisa o processo do voto, através de regras que definem quem pode participar de votações, como as propostas chegam à pauta, como estas são aprovadas, etc.; inclusive, alguns resultados destes estudos tornaram-se notáveis, como o teorema do eleitor mediano e a convergência de plataformas dos partidos (DRAZEN, 2000).

Ainda no intento de retratar como a política e a economia interagem da perspectiva e através de métodos da Ciência Econômica, a modelagem dos problemas de agente-principal merece uma menção especial. Proveniente da assimetria de informação que representa um perigo moral (ação oculta), o problema de agência demanda o desenho de mecanismos que possam induzir um *agente* a atuar em conformidade com os objetivos de um *principal*, hierarquicamente superior no quadro institucional em que os participantes se inserem (NICHOLSON, 2012). As duas principais características do problema de agente-principal consistem na diferença de interesses entre ambos os seus componentes e nos seus distintos conjuntos de informação. Fica clara a aplicabilidade dos modelos desta classe para o contexto eleitoral; o agente consistiria no *policymaker*, direta ou indiretamente nomeado pelo eleitorado, enquanto este representaria o principal, a qual cabe monitorar e prover incentivos para que o agente escolha políticas em conformidade com as preferências do eleitor. A provisão de tais incentivos, como decorre da literatura usual, implica um resultado econômico ineficiente, com relação ao cenário de informação completa, além do que, e nisto reside a natureza política do problema eleitoral de agência, a diferença de preferências entre o agente e o principal pode resultar em decisões distintas às que se apregoam a um “planejador social benevolente” (DRAZEN, 2000), responsável por perfeitamente traduzir as preferências sociais, de acordo com o paradigma apolítico tradicional da microeconomia convencional.

Também a rotatividade de *policymakers* gera uma “fricção” entre a política econômica efetivamente implementada e a suposta pela teoria como sendo ótima do ponto de vista social. Os efeitos econômicos das eleições são a questão motivadora por detrás dos chamados modelos político-econômicos, que buscam explicar o ciclo econômico, ou seja, a flutuação das principais

variáveis macroeconômicas a partir da alteração nos quadros responsáveis pela política econômica – trata-se de outra produção teórica dentro da chamada moderna Economia Política. Drazen (2000) levanta três formas principais pelas quais a atuação de um *policymaker* pode ser afetada pela perspectiva de que venha a ser substituído em data vindoura. Primeiramente, há a possibilidade de que as políticas sejam orientadas para que a probabilidade de reeleição¹⁵ se eleve; se o gestor da política deseja manter-se no cargo pelo fato em si de estar no poder ou se almeja implementar um programa específico, distinguem-se, respectivamente, as motivações oportunista e partidária. Em segundo lugar, impossibilitado de reproduzir outro período de mando, o gestor pode optar por influenciar a política de seu sucessor, através de restrições legais ou financeiras levadas a termo em seu mandato; alternativamente, o incumbente pode decidir por aumentar as chances de que seu sucessor pertença ao mesmo partido ou a um partido da coalizão vigente, caso semelhante ao primeiro descrito acima. Finalmente, a incerteza eleitoral pode influenciar nas políticas escolhidas e em seus resultados, mesmo sem uma atuação do gestor orientada para a disputa eleitoral, em virtude sobretudo dos efeitos sobre a formação das expectativas.

Nesta seção foi apresentado o panorama atual da Ciência Econômica no que diz respeito à aplicação de métodos desta ciência para a análise de fenômenos políticos em suas consequências econômicas. Enquanto a *public choice* se dedica ao estudo dos aspectos positivos e normativos de mecanismos de escolha coletiva, a moderna Economia Política analisa como a natureza política do efetivo manejo dos instrumentos de política econômica afeta os seus resultados. A discrepância entre as preferências dos *policymakers* e a do eleitorado, descrita pelo modelo de agente-principal, e a influência das eleições na evolução do ciclo econômico, sugerida pelos modelos político-econômicos, são as duas principais referências deste ramo da Ciência Econômica que demonstra uma retomada da tradição de explicitamente considerar variáveis políticas no estudo de processos econômicos. Dado o objetivo do trabalho de estudar de uma maneira interdisciplinar as eleições de 1994 e a sua relação com o Plano Real, a próxima seção focaliza a literatura dos modelos político-econômicos.

¹⁵ Para fins de elucidação, destaca-se que a literatura desconsidera a especificidade de como os *policymakers* são escolhidos para o cargo. É generalizada a noção de “eleição”, de forma que ser eleito para agir sobre a política econômica contemple uma eleição presidencial, cujo vitorioso do pleito, então, escolhe o gestor que julga mais adequado ao cargo.

4.2 MODELOS OPORTUNISTAS E PARTIDÁRIOS

Os modelos político-econômicos fornecem um referencial teórico capaz de descrever um comportamento cíclico das principais variáveis macroeconômicas em função do reconhecimento de que a política econômica pode ser condicionada por fatores de ordem política. Como antecipado na seção anterior, a bifurcação nesta classe de modelos se inicia com a separação entre duas motivações fundamentais¹⁶: a oportunista e a partidária. Na medida em que os políticos desejam tão somente alcançar as instâncias de poder e lá se manter, a sua motivação é *oportunist*a, acarretando uma tomada de decisão uniforme entre partidos de diferentes bases ideológicas, estando a escolha de política sempre orientada pelo calendário eleitoral. Quando o que leva um gestor a disputar um cargo público é o desejo de implementar um específico programa que atende aos anseios de sua base eleitoral, define-se sua motivação como *partidária*.

Além da distinção entre motivações principais, os modelos de ciclo político refletiram o paradigma das expectativas e do comportamento racionais, que a partir dos anos 1980 revolucionou a macroeconomia do chamado *mainstream*. Por conta disto, as duas subseções que seguem apresentam quatro modelos político-econômicos, seguindo as divisões em termos de motivação e de formação de expectativas tal como enunciado por Alesina, Roubini e Cohen (1999): oportunista tradicional, oportunista racional, partidário tradicional e partidário racional.

4.2.1 MODELOS OPORTUNISTAS

O modelo oportunista original foi desenvolvido por William Nordhaus em 1975, partindo dos princípios de que as eleições são particularmente sensíveis às condições econômicas imediatamente anteriores à sua realização e de que os proponentes à disputa estão conscientes deste fato, buscando, eventualmente, tirar proveito das vantagens de já se estar atuando no governo. O modelo, seguindo os preceitos metodológicos da teoria econômica *mainstream*, escora-se em suposições sobre as variáveis exógenas e em equações que permitem predições quanto às variáveis endógenas. As premissas do modelo estão reunidas de forma didática por Alesina, Roubini e Cohen (1999) e encontram-se reproduzidas no quadro 2 abaixo:

¹⁶ É preciso reconhecer que, efetivamente, ambas as motivações devam se combinar, uma vez que a maioria dos partidos deseja vencer eleições a fim de implementar políticas condizentes com seus programas.

Quadro 2: Premissas do modelo oportunista tradicional

1)	A estrutura da economia é representada por uma curva de Phillips ajustada por expectativas, relacionando o desvio da inflação frente ao esperado com o desvio do desemprego de sua taxa natural.
2)	As expectativas são formadas adaptativamente.
3)	Os políticos são idênticos em suas preferências, que consistem em garantir sua participação no governo.
4)	Somente dois candidatos se enfrentam a cada eleição.
5)	Eleitores com preferências idênticas (utilidade decrescente no desemprego e na inflação) e voto retrospectivo (com grande desconto à performance passada).
6)	Os <i>policymakers</i> controlam deterministicamente a demanda agregada.
7)	O período de mandato é fixado exogenamente.

Fonte: Alesina, Roubini e Cohen (1999).

A estrutura do modelo fica definida, a partir destas premissas, por quatro equações fundamentais, seguindo Drazen (2000): uma função de perda (equação 1 abaixo, onde \hat{u} é a taxa de desemprego tal como o eleitor representativo deseja, $\hat{\pi}$ é a taxa de inflação seguindo as preferências deste eleitor e θ o peso relativo da inflação na função de perda), uma função de voto retrospectivo (equação 2 abaixo, onde β é a taxa de desconto temporal e ε_t uma perturbação aleatória), a curva de Phillips (equação 3 abaixo, onde u_n é a taxa natural de desemprego) e a formação adaptativa de expectativas):

$$L_t = (u_t - u_n) + \theta \frac{(\pi_t - \hat{\pi})^2}{2} \quad (1)$$

$$N_t = \eta (\sum_{s=0}^3 \beta^s L_{t-s}) + \varepsilon_t \quad (2)$$

$$\pi_t - \pi_t^e = -\alpha(u_t - u_n) \quad (3)$$

$$\pi_t^e = \pi_{t-1} + \gamma(\pi_{t-1}^e - \pi_{t-1}) \quad (4)$$

Destaca-se também que na função eleitoral: i) $\eta < 0$ (refletindo que quanto maior o valor da função de perda social, menor o voto agregado); e ii) o mandato do político no cargo é de quatro anos, representando t o ano da nova eleição (e $t - 1$ o ano imediatamente anterior, etc.). A mecânica do modelo consiste em substituir (4) em (3) (supondo, como de costume, $\gamma = 0$); então, utiliza-se o valor para a inflação, π_t , decorrente da substituição anterior, na função de perda social (1). Esta última deve ser inserida na equação do voto agregado (2), a qual é maximizada no único parâmetro restante, o desemprego – suposto controlado diretamente pelo

governo, como indicado no quadro anterior. Desta maneira, oportunisticamente o *policymaker* vale-se dos instrumentos de política econômica para otimizar suas perspectivas eleitorais, desviando-se de sua função de, diretamente, minimizar a função de perda social, tal como o público espera.

Na medida em que o parâmetro de desconto no tempo, β , é consideravelmente reduzido, em conformidade com a premissa de “miopia” do eleitor retrospectivo (item 5 do quadro anterior), somente o desempenho mais recente da economia é avaliado pelo eleitorado. Por conseguinte, as seguintes previsões são consideradas por Alesina, Roubini e Cohen (1999) como consistentes com o modelo oportunista tradicional: i) regularidade cíclica do desemprego¹⁷, com uma taxa abaixo da natural para o ano eleitoral, ou também um ano antes do pleito; ii) políticas fiscal e monetária expansionistas precedendo à disputa eleitoral, revertendo-se em políticas contracionistas no início do mandato seguinte, o que retorna a atividade econômica ao seu natural; iii) inflação começando a crescer no ano eleitoral, acelerando-se o aumento dos preços nos dois anos seguintes; e iv) taxa de votos decrescente frente ao desemprego. Em resumo, o uso eleitoralmente orientado da política econômica, seguindo o modelo de Nordhaus tal como estruturado por Drazen (2000) e Alesina, Roubini e Cohen (1999), cria um comportamento cíclico para a atividade econômica que inexistiria caso um “planejador social benevolente” gerisse apoliticamente a economia, dito de outro modo, caso inexistissem eleições como um mecanismo de escolha coletiva.

À luz do que foi exposto na seção 3.3, no capítulo anterior, acerca das diversas teorias do voto desenvolvidas pela Ciência Política, é imediata a contradição com a homogeneidade suposta pelo modelo de Nordhaus para o comportamento do eleitor. Em primeiro lugar, a diversidade de motivações possíveis para a escolha eleitoral deixa em dúvida a exclusividade do apelo de indicadores macroeconômicos, tal como sugere a equação (2) acima. Afora isto, considerando que ao menos parcialmente os votos sejam guiados por alguns dos determinantes vistos na seção 3.3 – posição socioeconômica, identificação ideológica, etc. – então a uniformidade das preferências dos eleitores também desponta como uma hipótese irrealista. Dentro mesmo do voto econômico, que é a teoria do voto implícita nos modelos oportunistas, cabe adicionalmente questionar se os fatores econômicos relevantes para a decisão eleitoral são de ordem agregada (taxa de desemprego, taxa de inflação, atividade econômica) ou individual

¹⁷ Seguindo a lei de Okun, que relaciona negativamente o desvio do desemprego da sua taxa natural com o desvio do crescimento do produto de sua taxa normal ($u_t - u_n = -\lambda(y_t - y_n)$), espera-se um crescimento acima do normal no ano eleitoral.

(renda disponível, inflação para seu grupo de renda, etc.). Por fim, uma questão cara à Ciência Política diz respeito ao voto ser retrospectivo ou prospectivo. Há argumentos, como o de Anthony Downs, segundo os quais os resultados passados – econômicos ou não – tão somente serviriam de insumo para um voto prospectivo, orientado para o futuro (BORSANI, 2003). Da forma como assume Nordhaus, nenhuma consideração sobre futuras medidas do candidato importa para o eleitor, ou seja, o voto é essencialmente retrospectivo.

Não somente da Ciência Política emanam críticas quanto aos pressupostos do modelo oportunista tradicional. Junta-se a ela a Ciência Econômica, para a qual o conceito de racionalidade ganhou expressiva notabilidade metodológica. Não apenas o paradigma das expectativas racionais tende a divergir da premissa 2, de uma inflação esperada formada adaptativamente, como também causa reações a ingenuidade com que os eleitores são manipulados a cada disputa eleitoral. Reforça Borsani (2003) que “para o modelo funcionar de forma reiterada, os eleitores não teriam capacidade de aprender com as experiências anteriores” (p. 69) – isto quanto aos erros sistemáticos na previsão da inflação futura e com relação à não identificação do padrão oportunista de comportamento da parte dos *policymakers*”. A irracionalidade dos eleitores é o ponto de partida para a segunda geração de modelos oportunistas, descritos a seguir.

Perante à proclamada irracionalidade dos eleitores, duas posturas despontam como naturais: é possível assumir que assim o é o seu comportamento e assumi-lo enquanto um axioma, comparando, então, as previsões do modelo com os resultados empíricos; ou pode-se examinar se por detrás desta “irracionalidade” não há uma justificativa plausível respaldando-o. A escolha da literatura seguiu o segundo caminho, levantando a possibilidade de um problema informacional, em que os políticos teriam um conjunto de informação mais vasto acerca de suas competências em comparação com o disponível para os eleitores. Drazen (2000) afirma, então, que

The crucial assumption in these imperfect-information models is that past performance of an incumbent reveals something about his competence or ability, so that incumbents who performed well in the past are expected to perform well in the future as well (p. 238)¹⁸.

¹⁸ Tradução livre: “a suposição crucial nestes modelos de informação imperfeita consiste em que a performance passada de um gestor revela algo acerca de sua competência ou habilidade, de forma que os gestores que atuam satisfatoriamente no passado são avaliados como podendo desempenhar positivamente também no futuro”.

O modelo oportunista racional incorpora racionalidade na formação das expectativas e no processo de decisão eleitoral. Algumas de suas premissas são mantidas tal como no caso tradicional, o que implicará em um comportamento cíclico oportunista padrão para as principais variáveis econômicas:

Quadro 3: Premissas do modelo oportunista racional

1)	A estrutura da economia é representada por uma curva de Phillips ajustada por expectativas, relacionando o desvio da inflação frente ao esperado com o desvio do desemprego de sua taxa natural.
2)	As expectativas são formadas racionalmente.
3)	Os políticos são idênticos em suas preferências, que consistem em garantir sua participação no governo.
4)	Somente dois candidatos se enfrentam a cada eleição.
5)	Eleitores com preferências idênticas (utilidade decrescente no desemprego e na inflação), com voto orientado para o candidato
6)	Os <i>policymakers</i> controlam deterministicamente a inflação.
7)	O período de mandato é fixado exogenamente.

Fonte: Alesina, Roubini e Cohen (1999).

As premissas que sofrem alteração no modelo racional são: (i) a que indica como as expectativas são formadas (premissa 2); (ii) a que define o comportamento eleitoral (premissa 5) e (iii) a que se refere ao poder de arbítrio dos gestores da política econômica (premissa 6). Enquanto que esta última é consequência da impossibilidade, com expectativas racionais, de os *policymakers* selecionarem unilateralmente a posição na curva de Phillips, as demais alterações afetam as previsões do modelo oportunista, ao menos quanto ao tempo e à magnitude das variações cíclicas ensejadas pela eleição. Com efeito, Alesina, Roubini e Cohen (1999) sustentam previsões qualitativamente iguais aos do modelo tradicional para o modelo racional: taxa de desemprego momentaneamente inferior à natural, crescimento progressivo da taxa de inflação e manipulação expansionista da política econômica às vésperas da eleição, com subsequente reversão para políticas recessivas. A diferença crucial reside na magnitude e na duração do movimento cíclico instaurado com o vislumbre da disputa eleitoral.

Quer seja no modelo oportunista primitivo, ou na sua variante mais sofisticada, apreende-se que o uso da política econômica para fins eleitorais faz da existência das eleições uma causa para o ciclo econômico. As variáveis macroeconômicas principais apresentariam, então, um comportamento cíclico a partir do ano eleitoral, modificando por esta razão a

evolução econômica em comparação com um caso hipotético em que a escolha coletiva coubesse a um planejador social.

4.2.2 MODELOS PARTIDÁRIOS

No momento em que foram expostas as ponderações a respeito das restritivas premissas do modelo oportunista, deixou-se de se fazer menção à irrealidade da premissa 3, presente também no modelo racional. A unicidade de intenção da classe política, por si só uma hipótese forçada, abriga a existência de um único conjunto de ações possíveis considerado pelas diferentes agremiações partidárias. Ao contrário, cada partido remonta de bases sociais particulares, com anseios distintos para a coletividade, o que conduz a projetos partidários diferentes em função de seus fundamentos ideológicos. Este é o ponto de partida para o modelo político-econômico desenvolvido por Douglas Hibbs em 1977.

O modelo partidário tradicional se distingue em seus alicerces do oportunista tradicional precisamente em suas premissas políticas; a estrutura da economia segue o mesmo padrão anterior, como sugere o quadro abaixo:

Quadro 4: Premissas do modelo partidário tradicional

1)	A estrutura da economia é representada por uma curva de Phillips ajustada por expectativas, relacionando o desvio da inflação frente ao esperado com o desvio do desemprego de sua taxa natural.
2)	As expectativas são formadas adaptativamente.
3)	Os políticos pertencem a dois partidos principais, um identificado como de esquerda, relativamente mais atento ao desemprego do que com a inflação, e outro de direita, com preferências opostas.
4)	Somente dois candidatos se enfrentam a cada eleição.
5)	Eleitores com preferências distintas e seguindo o padrão ideológico dos partidos, havendo uma proporção fixa do eleitorado para cada opção.
6)	Os <i>policymakers</i> controlam deterministicamente a demanda agregada.
7)	O período de mandato é fixado exogenamente.

Fonte: Alesina, Roubini e Cohen (1999).

Condensando as premissas dispostas acima, Drazen (2000) expõe a estrutura do modelo partidário de Hibbs, que consiste em três equações: uma função de perda social que explicitamente considera as preferências¹⁹ dos partidos quanto ao desemprego e à inflação

¹⁹ Como os modelos originais correspondem ao cenário norte-americano, encontra-se explicitamente na literatura que a base social do Partido Democrata consiste principalmente de trabalhadores, os quais são mais sensíveis ao

(equação 5 abaixo, onde \hat{u}^j é a taxa de desemprego alvo do partido j e $\hat{\pi}^j$ a inflação alvo deste partido), a curva de Phillips e a formação adaptativa das expectativas (equações 6 e 7 abaixo, de mesmo formato das correspondentes ao modelo oportunista). A inexistência de uma função de voto agregado deve-se à premissa de que uma proporção q_E dos eleitores opta pelo partido de esquerda, enquanto que q_D do eleitorado segue o partido de direita:

$$L_t = \frac{(u_t - \hat{u}^j)^2}{2} + \theta_j \frac{(\pi_t - \hat{\pi}^j)^2}{2} \quad (5)$$

$$\pi_t - \pi_t^e = -\alpha(u_t - u_n) \quad (6)$$

$$\pi_t^e = \pi_{t-1} + \gamma(\pi_{t-1}^e - \pi_{t-1}) \quad (7)$$

A função de perda social é condicionada ao partido que vigora no governo, $j = E$, se for o de esquerda, $j = D$, caso se trate do de direita. Observa-se desde já que a política econômica é orientada partidariamente, na medida em que a função L_t é minimizada quando $u_t = \tilde{u}^E$ e $\pi_t = \tilde{\pi}^E$ (com a esquerda no governo) ou quando $u_t = \tilde{u}^D$ e $\pi_t = \tilde{\pi}^D$ (para um partido governante de direita). As preferências dos partidos, correspondentes às preferências de suas bases sociais, são tais que: $\tilde{u}^E \leq \tilde{u}^D$, $\tilde{\pi}^E \geq \tilde{\pi}^D$ e $\theta_E \leq \theta_D$, ou seja, um partido de esquerda deseja uma taxa de desemprego inferior ao que anseia um partido de direita, enquanto o inverso se aplica para a taxa de inflação, além de que o peso atribuído por um partido de esquerda para a inflação em relação ao desemprego é inferior ao decorrente das preferências subjacentes a partidos de direita ($\theta_E \leq \theta_D$). Valendo as desigualdades estritas para as comparações acima, tem-se enquanto predição do modelo partidário tradicional: uma menor taxa de desemprego, uma maior taxa de crescimento e uma maior taxa de inflação ao longo de todo o mandato de um partido de esquerda com relação ao verificado na gestão de um partido de direita.

Uma vez mais o paradigma das expectativas racionais faz-se presente e modifica o mecanismo de configuração da inflação esperada, além de o comportamento do eleitor ser condicionado pela maximização da sua utilidade esperada. Assim, apresenta-se um último quadro com as premissas do modelo partidário racional:

desemprego em relação à inflação; ao Partido Republicano, por sua vez, associar-se-iam eleitores cuja renda depende do capital, mais sensíveis, portanto, à inflação em relação ao desemprego.

Quadro 5: Premissas do modelo partidário racional

1)	A estrutura da economia é representada por uma curva de Phillips ajustada por expectativas, relacionando o desvio da inflação frente ao esperado com o desvio do desemprego de sua taxa natural.
2)	As expectativas são formadas racionalmente.
3)	Os políticos pertencem a dois partidos principais, um identificado como de esquerda, relativamente mais atento ao desemprego do que com a inflação, e outro de direita, com preferências opostas.
4)	Somente dois candidatos se enfrentam a cada eleição.
5)	Eleitores com preferências distintas, optando pelo partido cujos resultados esperados maximizam a sua utilidade esperada.
6)	Os <i>policymakers</i> controlam deterministicamente a inflação.
7)	O período de mandato é fixado exogenamente.

Fonte: Alesina, Roubini e Cohen (1999).

A partir destas premissas, e destacando a de número dois, acerca da formação *forward looking* das expectativas, pode-se sumariamente indicar que a inflação esperada pelo público será tal que: $\pi_t^E > \pi_t^e > \pi_t^D$, ou seja, será inferior à vigente em um governo de esquerda e superior à vigente em um governo de direita. Desta forma, sabendo-se que a curva de Phillips assevera que $\pi_t - \pi_t^e = -\alpha(u_t - u_n)$, então temporariamente a taxa de desemprego é inferior (superior) à natural quando o partido de esquerda (direita) assume a gestão, bem como a taxa de crescimento é momentaneamente superior (inferior) ao normal nos primeiros anos de um governo de esquerda (direita). Destaca-se que, com a correção das expectativas (lembrando que estas são, agora, formadas de modo racional), o desemprego volta ao natural antes mesmo do término do mandato. Por sua vez, a taxa de inflação é permanentemente superior quando a gestão cabe a um governo de esquerda em comparação com um de direita.

A constante menção que se fez acima aos termos “esquerda” e “direita” deve, sem dúvida, suscitar uma primeira crítica aos modelos partidários, tendo como referência a literatura da Ciência Política. A ideologia é compreendida estritamente em termos macroeconômicos, limitando em muito a visão de mundo do eleitorado às variáveis-chave da economia. Demais áreas de atuação de um governo, como a política social e a provisão de bens meritórios (educação, cultura, etc.), são desconsideradas na avaliação que um eleitor realiza quando da decisão do voto. A interpretação de André Singer acerca das eleições de 1994, exposta na seção 3.3 do capítulo anterior, demonstra como o voto pode prescindir de resultados econômicos e definir-se basicamente em termos da identificação ideológica do eleitor. Para além disto, há na compreensão ideológica dos modelos político-econômicos do tipo partidário uma submissão

dos meios aos fins, pois em nenhum momento a opinião dos eleitores quanto à forma com que o Estado deve atuar foi citada como determinante da sua preferência partidária. Por fim, deve-se mencionar o quadro institucional suposto pelos modelos partidários: o sistema de bipartidarismo. Ainda que em países cujo governo tende a ser de coalizão a separação entre esquerda e direita pode se sustentar, o espectro político de algumas regiões pode dispor de uma esquerda ou de uma direita fraca, circunstância em que o centro tem a possibilidade de consistir em um conjunto de preferências políticas particular – Borsani (2003) argumenta neste sentido tendo como referência países da América Latina no período 1975-1995.

À parte estas críticas quanto às premissas políticas do modelo partidário, percebe-se a valência desta classe de modelos em identificar possíveis movimentos cíclicos originados a partir das eleições, abrangendo por outro ângulo os efeitos econômicos da escolha política dos responsáveis pelas decisões de gestão da economia. Para finalizar a seção, deseja-se fazer alusão a duas produções teóricas que combinam as motivações didaticamente separadas nas páginas anteriores. Edward Tufte mescla o oportunismo com as preferências partidárias ao afirmar que o instrumento utilizado com finalidade eleitoral depende do partido que vigora no cargo – aumento de transferências com um partido de esquerda, redução de impostos para um de direita, por exemplo. Já Bruno Frey e Friedrich Schneider condicionam o oportunismo precedente às eleições aos casos em que as perspectivas eleitorais são desfavoráveis ao político incumbente, prevalecendo a motivação partidária quando a opinião pública é favorável ao governo.

Concluindo, não se pode negar à Ciência Econômica contemporânea o mérito de reinsserir em seus estudos a relevância do teor político das decisões coletivas, particularmente em um contexto em que o setor público atua com tamanha profundidade, como ocorre nas economias modernas, seja provisionando bens diretamente, ou através de incentivos, além da função reguladora. Os modelos político-econômicos, em particular, têm a capacidade de descrever os impactos sobre a evolução da economia resultantes da escolha política da composição dos governos. Sem deixar de ponderar as limitações representadas pelas premissas políticas restritivas de tais modelos, ainda assim sua contribuição não é desprezível para o entendimento da relação existente entre as eleições e o manejo da política econômica. Na próxima seção, a teoria exposta anteriormente é aplicada às eleições presidenciais de 1994, objetivando ir além do oportunismo convencional (expansão prévia à disputa, seguida de políticas restritivas), o que sem dúvida amplia o raio de ação dos modelos político-econômicos.

4.3 MODELO OPORTUNISTA ALTERNATIVO

A presente seção busca revisitar a disputa presidencial de 1994 tendo por base a literatura dos modelos político-econômicos. As informações dispostas no capítulo 3 são contrastadas com o exposto até então neste capítulo, identificando a extensão com que aquele episódio pode ser classificado como sendo de um ciclo oportunista, bem como indicando limitações adicionais dos modelos tais como são convencionalmente concebidos. Antes, porém, procede-se a uma revisão quanto às experiências brasileiras de ciclo eleitoral, juntamente com as evidências empíricas para os modelos político-econômicos.

4.3.1 EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE CICLO POLÍTICO-ECONÔMICO

Os percalços do período democrático compreendido pela Nova República foram analisados no capítulo 2 deste trabalho. Alongando a análise da história republicana brasileira, observa-se que dos atuais 127 anos de república (1889-2016), em 70% deste período (91 anos²⁰) o presidente foi escolhido diretamente pela população via eleições, ainda que o nível de sufrágio tenha variado substancialmente, sendo que apenas com a Constituição de 1988 o voto se estenderia aos analfabetos. As 22 disputas presidenciais ocorridas entre 1894 e 2014, além de se tratar de um número reduzido²¹, compõem uma democracia intermitente, dadas as interrupções nos dois momentos em que a presidência foi ocupada por meio de processos não democráticos – completando os demais 36 anos de República, perfazendo os períodos de 1930-1945 e de 1964-1985.

Do acima exposto, conclui-se pela relativamente escassa amostragem de possíveis ciclos político-econômicos. Apesar disso, encontra-se na literatura da história econômica brasileira alguns casos reconhecidos de influência eleitoral sobre a política econômica, requerendo-se para isto a consideração de pleitos além do presidencial. O mesmo preceito possibilita uma base de dados mínima para o estudo econométrico, na esteira do que se desenvolveu uma literatura recente de testes dos modelos político-econômicos.

Um primeiro episódio de interesse, e que segue o padrão de comportamento descrito na seção anterior, remonta ao governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), cujo início foi ditado por uma política econômica doméstica de teor ortodoxo, dado um diagnóstico de inflação de

²⁰ Período que compreende a Primeira República (1889-1930), a Quarta República (1946-1964) e a Nova República (a partir de 1985).

²¹ Para fins de comparação, a longa democracia norte-americana já contabilizou mais de 50 eleições presidenciais desde o final do século XVIII.

demanda em que os déficits públicos seriam um elemento central. Então, preconizaram-se políticas monetária e fiscal restritivas, revertidas a partir de 1949 (penúltimo ano de governo) por conta, dentre outros fatores, da proximidade da sucessão presidencial (VIANNA, 1990). Relativizando a premência da democracia para a conformação de um ciclo político-econômico, Kuhn (2013) estabelece um argumento interessante, segundo o qual a busca por legitimidade do quinto presidente do regime militar, João Figueiredo (1979-1985), levou a sua gestão econômica a adotar políticas expansionistas previamente às eleições para governadores em 1982. Em um ambiente político adverso, em nada beneficiado pelas turbulências econômicas então vividas, o governo buscou legitimar a si e ao regime como um todo, também visando à futura composição do Colégio Eleitoral que desempenharia função essencial na transição que se esboçava.

Um terceiro episódio de relevo em que o manejo da política econômica seguiu um curso orientado pelo cenário eleitoral ocorreu no governo Sarney (1985-1989); já manifestadas as distorções resultantes da combinação do congelamento de preços com a explosão de demanda subsequente, o governo reagiu somente após as eleições de 1986, com o Cruzado II, que elevava impostos e corrigia preços e tarifas públicas. Proporcional à elevação da inflação foi a forte queda da popularidade do governo (MACARINI, 2009), contrastando com o inapelável sucesso do PMDB ao eleger 22 de 23 governadores e 38 dos 49 senadores, na esteira do frêmito causado na opinião pública pelo Plano Cruzado. Dos episódios acima mencionados, três pontos merecem destaque: primeiro, mesmo em um regime não democrático a política econômica dialoga com a avaliação que a população dispõe de seus governantes; segundo, ciclos eleitorais em variáveis de abrangência nacional podem se manifestar tendo por base eleições não destinadas ao cargo de presidente, mas voltadas ao legislativo ou ao executivo estadual; e terceiro, a orientação eleitoral da gestão da economia não precisa seguir o padrão de expansão prévia às eleições, seguida de contração – a isto se retornará quando as eleições de 1994 forem analisadas do ponto de vista dos modelos político-econômicos.

Os trabalhos que aplicam testes econométricos em modelos político-econômicos para o Brasil consideram em suas amostras a realização de eleições de qualquer natureza, o que alarga o número de observações pertinentes. Ao analisar esta produção teórica, há um claro predomínio dos modelos oportunistas sobre os partidários; outra regularidade metodológica diz respeito à regressão das variáveis relevantes contra valores pretéritos e contra variáveis *dummy* indicando a ocorrência ou não de eleições no trimestre da observação. Diferentes publicações, contudo, divergem em seus resultados e na escolha das variáveis a serem testadas quanto a

efeitos de eleições em suas determinações. Por exemplo, Gonçalves e Fenolio (2007) não encontram evidências de influência eleitoral na determinação da taxa nominal de juros, no período 1999-2006; Preussler e Portugal (2003) veem como significativo o impacto das eleições sobre a determinação da taxa de inflação e do gasto público, no intervalo 1980-2000, não se podendo afirmar o mesmo para a taxa de desemprego e para a taxa de crescimento do produto; já Salvato *et al.* (2007) encontram sinais de oportunismo, entre 1985 e 2006, sobre o crescimento do produto, o gasto governamental e o déficit público, não havendo evidências favoráveis quanto ao desemprego e à inflação.

Mesmo que algumas referências sejam favoráveis à teoria do ciclo oportunista, as evidências estão longe de ser unânimes, em conformidade com o verificado no exterior (DRAZEN, 2000). Ainda assim, a miscelânea de estudos empíricos esconde situações em que claramente a política econômica teve relação com o calendário eleitoral. Algumas destas foram citadas anteriormente, agregando-se a elas o caso das eleições de 1994, objeto de estudo do presente trabalho e que será abordado a seguir partindo-se das informações presentes no capítulo 3 e a elas dedicando-se a perspectiva teórica desenvolvida na seção 4.2.

4.3.2 O PLANO REAL E AS ELEIÇÕES DE 1994

Com a reforma monetária que instituiu o Real, sanou-se um processo inflacionário de longa data, que a partir do final dos anos 1980 assumira um caráter dramático de hiperinflação. Com efeito, naquela década, a América Latina como um todo envolvia-se em tentativas de uma efetiva desinflação, ao mesmo tempo em que a maioria dos países da região passava por transições democráticas. Nestas circunstâncias, as experiências latino-americanas de ciclo eleitoral destacam-se dos casos usuais derivados dos países desenvolvidos e que norteiam a literatura de ciclo político-econômico.

A interação entre eleições e política econômica em economias inflacionárias tem como inválida a perspectiva de políticas expansionistas previamente à disputa eleitoral. A contenção da inflação se torna, então, uma medida profícua eleitoralmente. Borsani (2003) descreve o movimento cíclico modificado: “na medida em que o controle da inflação passou a ser uma bandeira eleitoral, todos os esforços estarão voltados para o seu controle antes das eleições, postergando para depois das mesmas toda política de ajuste que acarrete uma elevação dos preços” (p. 131). Isto dificulta um padrão cíclico em variáveis reais, como o crescimento e o desemprego, contudo, a taxa de inflação ainda fica sujeita à realização das eleições, esperando-se um controle até a disputa, seguido de nova disparada das taxas oficiais. Com suas

particularidades, Borsani (2003) indica três exemplos marcantes de sincronização da política econômica voltada aos esforços anti-inflacionários com o calendário eleitoral:

O Plano Austral de Alfonsín antes das eleições legislativas de 1985 na Argentina; o Plano Cruzado de Sarney, anterior às eleições legislativas de 1986 no Brasil; e o Plano Real sob o governo Itamar Franco, antes das eleições presidenciais e legislativas de 1994, também no Brasil (p. 131).

Destaca também Borsani (2003) que os efeitos políticos do Plano Austral e do Plano Cruzado foram conforme o esperado – crescimento da popularidade do governo e sucesso eleitoral no pleito subsequente. No capítulo 3 do presente trabalho, a subseção 3.2.2 sugere um padrão semelhante para o Plano Real: (i) a avaliação positiva do governo Itamar Franco passou de 16% em abril para 37% em agosto (mês de lançamento do Real); (ii) as intenções de voto em FHC (o candidato governista) saíram de 29% ao final de julho e chegaram a 41% na metade de agosto; (iii) finalmente, o resultado das eleições em outubro de 1994 indicaram uma vitória ainda mais expressiva do que o esperado pelas pesquisas, demonstrando uma clara aprovação ao candidato associado ao plano.

Cabe agora realçar as distinções entre o “oportunismo convencional” dos modelos político-econômicos e o que se pode denominar de um “oportunismo alternativo”, tal como se esboçou em países latino-americanos nas décadas de 1980 e de 1990. O princípio de qual parte o modelo oportunista, conforme a equação 2 da subseção 4.2.1, supõe que o comportamento eleitoral depende tanto da taxa de desemprego quanto da taxa de inflação, tornando atraente uma política expansionista (crescimento maior da oferta de moeda, maior gasto público, maior fluxo de transferências, etc.) nos trimestres prévios à disputa eleitoral, sabendo-se que os efeitos inflacionários de tais medidas apresentam um mínimo de defasagem. Atuando desta forma, e alinhado às predições dos modelos oportunistas (tradicional e racional), o crescimento tende a ser maior e o desemprego menor no período anterior às eleições, revertendo-se, em seguida, em crescimento menor e desemprego maior, na esteira de políticas restritivas e a despeito do recrudescimento da inflação.

Em uma circunstância em que a inflação representa o problema econômico central em uma sociedade, como era o caso brasileiro na primeira metade da década de 1990²², é razoável argumentar que uma hipotética “função de voto agregado” pondere quase que exclusivamente

²² Interessante lembrar que a própria campanha de Fernando Henrique Cardoso tratava a inflação como o problema cuja solução possibilitaria o ataque a outras questões sociais, algo expresso em seu programa de governo (CARDOSO, 1994).

a taxa de inflação. Assim o sendo, a prioridade política constitui qualquer medida ou mesmo reforma que possibilite uma imediata contenção da alta dos preços, quer a estabilização seja momentânea (como se deu com o Plano Cruzado) ou duradoura (como felizmente ocorreu com o Plano Real). Interessante como a orientação da política econômica para os objetivos de desinflação não implica necessariamente restrições de demanda, na medida em que permite a liberação da demanda reprimida e sobretudo requer uma acomodação da política monetária frente à subsequente remonetização. Portanto, uma desinflação prévia às eleições possibilita dois ganhos políticos: a queda da inflação em si e a posterior “festa da estabilização”.

A inadequação do episódio das eleições presidenciais de 1994 ao oportunismo convencional segue da contraposição entre os padrões de evolução da política econômica dispostos acima – particularmente, não se adotou uma política expansionista previamente ao pleito, conforme exposto na subseção 3.1.2 acerca da implementação do Plano Real. Mais ainda, os principais indicadores de resultado – taxa de crescimento do produto, taxa de desemprego e taxa de inflação – não são condizentes com as predições do modelo oportunista (à exceção do crescimento do produto), como mostra a tabela 4 abaixo:

Tabela 4: Indicadores macroeconômicos do Brasil para os anos 1993-1995 (%)

	1993	1994	1995
Crescimento do PIB	4,7	5,3	4,4
Taxa de Desemprego	5,8	5,4	5,0
Taxa de Inflação	2477,2	916,5	22,4

Fonte: IBGE²³.

Conquanto as eleições de 1994 não configurem um ciclo oportunista tal como esperado pela literatura usual, inclusive desfavorecendo empiricamente os seus modelos, é inegável a interação entre a política econômica, em especial, sob a forma do Plano Real, e o cenário eleitoral. Por conseguinte, defende-se a classificação do episódio como um “oportunismo alternativo”, com a sincronização da execução de um plano de estabilização em conformidade com o calendário eleitoral de um país já bastante debilitado pelo prolongado processo inflacionário. De fato, com a desinflação, as perspectivas eleitorais alteraram-se dramaticamente e a favor do candidato da situação, premiando a disciplina na condução da

²³ Obs.: a taxa de desemprego indicada é a média mensal no ano, enquanto que a taxa de inflação representa o acumulado em 12 meses.

política econômica e os esforços em torno da reforma, sem os quais a estabilização e, por consequência, a candidatura governista estariam ameaçadas.

Uma última interpretação baseada nos modelos político-econômicos parte do modelo oportunista racional, exposto na subseção 4.2.1, segundo o qual a política econômica é utilizada pelo gestor incumbente a fim de sinalizar competência e maximizar os votos em sua candidatura. Não somente a campanha de FHC associou-o ao plano, como, acima de tudo, esteve voltada a políticas futuras, reforçando a sinalização de competência que a própria estabilização vigente a partir do lançamento do Real representava (vide os gráficos 2 e 3 da subseção 3.2.1 que versa sobre a propaganda eleitoral dos dois principais candidatos). Combinaram-se em prol de Fernando Henrique, portanto, subsídios tanto para um voto retrospectivo (baseado em atuação política prévia ao pleito) quanto para um prospectivo (que se volta para uma gestão futura esperada). A orientação da política econômica no governo Itamar, em suma, não explica na sua plenitude o resultado da disputa presidencial de 1994, como já ressaltado na seção 3.3 anteriormente.

Esta seção indicou que, por mais intermitente que aparente ser a democracia brasileira, ainda assim ela permite a ocorrência de ciclos eleitorais, um fenômeno inicialmente identificado nas economias desenvolvidas e de maior tradição democrática. Objetivou-se, em particular, analisar as eleições presidenciais de 1994 tendo por base a literatura dos modelos político-econômicos. Se a experiência não reproduziu as previsões do ciclo eleitoral tradicional, a conexão existente entre o Plano Real e o panorama daquelas eleições aponta para um oportunismo alternativo, em que a política econômica foi responsável e coerente com os esforços de estabilização. Também a sinalização de competência consistiu em um mecanismo através do qual a gestão da economia converteu-se posteriormente em votos. Enquanto um corolário da análise que aqui se encerra, percebe-se a multiplicidade de formas que pode assumir a interação entre a economia e a disputa de eleições.

4.4 CONCLUSÃO

Neste capítulo se reconheceu que a Ciência Econômica contemporânea soube retornar à tradição, que remonta da Economia Política originária, de considerar variáveis políticas no estudo de processos econômicos. Especialmente interessante é a literatura que aborda a influência das eleições na evolução do ciclo econômico, produção teórica denominada de modelos político-econômicos. Estes dividem-se em de ciclo oportunista (iniciado antes da

eleição) e em ciclo partidário (configurado após a eleição). Tanto um quanto o outro exibem limitações analíticas dadas pelas premissas políticas restritivas, a exemplo da homogeneidade dos eleitores, a preocupação exclusiva destes com resultados macroeconômicos e a identificação partidária limitada a preferências distintas quanto às taxas de desemprego e de inflação. Ainda assim, a capacidade de se reconhecer que a escolha política da gestão da economia impacta em seus resultados representa uma contribuição importante quando se deseja tratar de uma forma interdisciplinar um fenômeno complexo como são as eleições.

Observou-se também que mesmo não sendo adequado classificar as eleições presidenciais de 1994 como um ciclo político-econômico do tipo oportunista, a sincronização da execução do Plano Real com o calendário eleitoral e os efeitos da reforma monetária sobre as perspectivas eleitorais foram suficientemente evidentes para que se desconsidere este episódio quando se deseja estudar a relação entre a existência de eleições e a condução da política econômica. Ao contrário, tendo-se em conta as circunstâncias políticas e econômicas de países da América Latina nas décadas de 1980 e de 1990, apreende-se um padrão em que a premência da desinflação torna possível aos grupos políticos no exercício do poder ampliar os seus recursos eleitorais, na medida em que tenham êxito em conter, ao menos momentaneamente, o ímpeto inflacionário. No caso brasileiro em estudo, a propaganda eleitoral também cumpriu papel de destaque, ao aprofundar a sinalização de competência do candidato associado ao Real, em conformidade com o modelo oportunista racional.

Um comentário final e esclarecedor diz respeito ao termo “oportunismo”. Longe de conter qualquer juízo de valor, no caso particular do Plano Real, a possibilidade de se auferir recursos eleitorais com uma derradeira desinflação motivou a atuação de um grupo político capaz de resolver o flagelo que a inflação brasileira então representava. Neste episódio, portanto, configurou-se um “oportunismo benéfico”, contrastando com as experiências em que a herança para o mandato seguinte é perniciosa em termos fiscais e inflacionários.

5 CONCLUSÃO

A análise prévia sugere que, no limiar da década de 1990, as circunstâncias prévias adversas, sobretudo em termos de instabilidade institucional e quanto à gravidade do processo inflacionário, permitiam que se auferissem recursos eleitorais com uma atuação governamental alinhada aos esforços de estabilização. Com a reforma ministerial realizada ao início do governo Itamar Franco, o PSDB, juntamente com outros partidos que formaram a coalização em torno do novo presidente, soube ocupar o espaço político criado com o afastamento de Fernando Collor, em especial no que toca às pastas da área econômica.

Compondo uma equipe homogênea política e intelectualmente, o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, lançou as bases de um plano original e capaz de atender às particularidades da inflação brasileira, destacando-se a sua natureza inercial. Também por motivos de ordem técnica, o cronograma de execução do Plano Real alinhou-se oportunamente ao calendário eleitoral. Disto decorre a questão central quanto à influência da reforma monetária nos resultados das eleições de 1994. Os dados expostos no capítulo 3, acerca das intenções de voto, sugerem uma resposta positiva à indagação, havendo uma clara intensificação do movimento de alta dos números para a campanha de FHC a partir do lançamento da nova moeda. Informativa também a conclusão de que a propaganda eleitoral desempenhou papel de destaque na virada eleitoral então ocorrida.

Na medida em que se insere um elemento como o horário eleitoral gratuito na explicação do cenário eleitoral da disputa presidencial de 1994, ao lado da política econômica, no caso representada pelo plano de estabilização, deve-se reconhecer a natureza interdisciplinar deste trabalho, o que foi aprofundado com a exposição de uma série de interpretações da Ciência Política para o resultado daquele pleito. Longe de refutar a chamada tese do voto econômico, tal apresentação fez justiça com a origem política do objeto em estudo, ampliando a compreensão sobre o episódio. A pesquisa se mostrou interdisciplinar também na medida em que se elencaram algumas das teorias explicativas do comportamento eleitoral, provendo subsídios para uma crítica política às premissas dos modelos político-econômicos.

A literatura dos ciclos eleitorais foi apresentada como a principal evidência de que a Ciência Econômica é capaz de refletir certos aspectos políticos dos processos econômicos. Com efeito, os modelos oportunistas e partidários representam importante construção teórica que relaciona a ocorrência de eleições com a evolução dos principais indicadores macroeconômicos. Seguindo a sua estrutura, tanto a escolha política dos gestores da coisa pública tem impactos na

política econômica quanto a condução desta última influencia o resultado dos pleitos. Mesmo em nações com democracias intermitentes, como é o caso da brasileira, verificaram-se episódios de ciclos eleitorais, inclusive na vigência de regimes ditatoriais. No mesmo capítulo 4 em que esta literatura foi analisada, destacaram-se as limitações das premissas políticas restritivas dos modelos político-econômicos, como a homogeneidade do eleitorado e o peso exclusivo atribuído a variáveis agregadas, a exemplo da taxa de desemprego e da taxa de inflação. A relevância teórica destes modelos e a sua importância metodológica, em virtude da predominância de análises apolíticas na teoria econômica convencional, convertem-nos em um instrumento de especial relevância dentro da Ciência Econômica contemporânea.

Tendo sido expressas as previsões dos modelos oportunistas, a contraposição com o episódio do Plano Real deixa evidente a inadequação de se classificar a eleição presidencial de 1994 como um ciclo oportunista tradicional – efetivamente, nem os instrumentos de política econômica, nem as principais variáveis de resultado são condizentes com uma expansão prévia à eleição, seguida de uma contração posterior à vitória eleitoral. Ainda assim, afirmou-se que as economias latino-americanas, nas décadas de 1980 e de 1990, configuraram um comportamento padrão em que a política econômica pautou-se pelo calendário eleitoral, mas, ao contrário do caso convencional, agiu em conformidade com os esforços de desinflação, dada a premência de estabilização monetária nas inflacionárias economias do continente. A interação entre a ocorrência de eleições e a condução da política econômica apresenta, dessa forma, uma maior flexibilidade em comparação com o concebido inicialmente.

Finalizando, este estudo de caso das eleições presidenciais de 1994 possibilitou, a um só tempo, analisar a questão que se estabeleceu quanto à influência em seu resultado da implementação do Plano Real, discutir uma proposta interpretativa para o episódio, seguindo a literatura recente da ciência econômica, e, de um modo geral, investigar acerca de uma experiência peculiar de interação entre as eleições e a economia.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A., ROUBINI, N., COHEN, G. **Political cycles and the macroeconomy**. Cambridge: The MIT Press, 1999.
- BELLUZO, 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.
- BORBA, Julian. **O plano real e as eleições de 1994**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- BORSANI, H. **Eleições e economia**: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998). Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. A economia e a política do Plano Real. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 4, p. 129-149, out./dez. 1994.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**: Proposta de governo. Brasília: s. ed., 1994.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. **A decisão do voto nas eleições presidenciais no Brasil (1989-1998)**: A importância do voto por avaliação de desempenho. 2000. 267 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- CARVALHO, Carlos E.. As origens e a gênese do Plano Collor. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p.101-134, jan. 2006.
- CASTRO, Antônio B. de. “Ajustamento X transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984”. In: CASTRO, A.B. e PIRES, F. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- DRAZEN, Allan. **Political economy in macroeconomics**. New Jersey: Princeton University Press, 2000.
- ECHEGARAY, Fábian. **Economic crises and electoral responses in Latin America**. Lanham: University Press Of America, 2005.
- FIGUEIREDO, Rubens. Opinião pública, intencionalidade e voto. **Opinião Pública**, Campinas, v. 2, n. 2, p.117-134, dez. 1994.
- FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo, 2000.
- FRANCO, G. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1995.
- 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.
- KINZO, Maria D'alva. A eleição presidencial de 1994 no Brasil: Fernando Henrique Cardoso e o Plano real. In: PINTO, Celi Regina; GUERRERO, Hugo. **América Latina**: o desafio da democracia nos anos 90. Porto Alegre: UFRGS, 1996. p. 97-112.
- KINZO, Maria D'alva. A democratização brasileira: Um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p.3-12, out. 2001.

KUHN, Christian Velloso. **Ajuste recessivo em contexto de abertura**: Ciclo político e impasses da política econômica do governo Figueiredo (1979-1985). 2013. 174 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

LOPES, Francisco Lafaiete. Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: Notas e conjecturas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 5, n. 2, p.135-151, abr. 1985.

MACARINI, J.P. **Crise e política econômica**: o Governo Figueiredo (1979-1984). Campinas: IE – UNICAMP, n. 144, jun. 2008 (Texto para Discussão).

MACARINI, J.P. **A política econômica do governo Sarney**: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987). Campinas: IE – UNICAMP, n. 157, mar. 2009 (Texto para Discussão).

MENDES, Antônio Manuel Teixeira; VENTURI, Gustavo. Eleição presidencial: o Plano Real na sucessão de Itamar Franco. **Opinião Pública**, Campinas, v. 2, n. 2, p.59-72, dez. 1994.

MENEGUELLO, Rachel. Electoral behavior in Brazil: the 1994 presidential election. **International Social Science Journal**, Cambridge, v. 47, n. 146, p.627-641, dez. 1995.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1995)**. 1996. 272 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Unicamp, Campinas, 1996.

Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **Discursos selecionados do Presidente Itamar Franco**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

MORITZ, Maria Lúcia Rodrigues de Freitas. **A Nação moralizada**: A promessa eleitoral dos presidentes em 1989. 1996. 285 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1996.

NICHOLSON, Walter; SNYDER, Christopher. **Microeconomic theory**: Basic principles and extensions. 11. ed. Mason: South-western, 2012.

PINTO, Céli Regina Jardim. Uma ordem no caos: o discurso político na eleição presidencial de 1994. In: PINTO, Céli Regina Jardim. **América Latina**: O desafio da democracia nos anos 90. Porto Alegre: Ufrgs, 1996. p. 157-165.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalização**: A ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Pucrs, Porto Alegre, 2010.

PORTO, Mauro Pereira; GUAZINA, Liziane Soares. A política na TV: o horário eleitoral da eleição presidencial de 1994. **Contracampo**, Niterói, v. 3, n. 1, p.5-33, jan. 1999.

PREUSSLER, A. P. S. ; PORTUGAL, M. S. . Um Estudo Empírico dos Ciclos Político-Econômicos no Brasil. **Análise Econômica** (UFRGS), Porto Alegre, v. 21, n. 40, p. 179-205, 2003.

RADMANN, Elis Rejane Heinemann. **O eleitor brasileiro**: Uma análise do comportamento eleitoral. 2001. 285 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Ufrgs, Porto Alegre, 2001.

RUBIM, Antonio Albino Canelas *et al.* **Os estudos sobre mídia e eleições no Brasil.**

Disponível em:

<http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4189&Itemid=316>. Acesso em: 13 ago. 2016.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p.259-288, jan. 2011.

SALVATO, M; *et al.* Ciclos políticos: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. Belo Horizonte: Ibmec-MG, **Working Paper** 42, 2007.

SINGER, André. **Ideologia e economia na decisão de 1994.** Disponível em:

<http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5094&Itemid=359>. Acesso em: 13 ago. 2016.

SKIDMORE, T. E. **Brasil:** de Castelo a Tancredo, 1964-1985. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso:** Cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 105-122.