

POLÍTICA ECONÔMICA E ELEIÇÕES DE 1982: O CICLO POLÍTICO INSTITUCIONAL DO GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985)

Christian Velloso Kuhn

RESUMO: O objetivo desse artigo é analisar como a política econômica do governo Figueiredo se encontrava intrincada ao processo de abertura política. Primeiro, contextualizar-se-á a política econômica do governo Figueiredo e as eleições de 1982. Após, analisar-se-ão os discursos do presidente, observando como a política econômica estava intrincada às eleições de 1982. Finalmente, interpretar-se-á as medidas e decisões no tocante à política econômica do período, bem como pelo governo em outras ações. Conclui-se que o governo Figueiredo, por meio da política econômica, obras e discursos do presidente, tentou manipular as eleições de 1982, visando dar continuidade à abertura política, oferecendo vantagem aos candidatos do PDS na formação do colégio eleitoral que votaria no sucessor civil da Presidência da República.

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

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

1. INTRODUÇÃO

Para entender a interação de Economia e Política nos períodos eleitorais, economistas desenvolveram o conceito de **Ciclo Político**. O pioneirismo sobre o tema é o artigo de Downs (1957a), cuja hipótese estudada é que partidos políticos em uma democracia formulam políticas estritamente para ganhar votos, o que implica que o governo sempre age tão somente para maximizar o número de votos que receberá.

Principalmente a partir de meados dos anos 1970, com a publicação do seminal artigo de Nordhaus (1975), e de Hibbs (1977), surgem os primeiros modelos em que se estudava, com uso de método econométrico, o comportamento oportunista dos *policy makers* em usar instrumentos de política econômica para influenciar no desempenho das variáveis econômicas, de modo a induzir eleitores a votarem favoravelmente no candidato do governo. Após, na década de 1980, aperfeiçoou-se a teoria com novos modelos, dando maior importância para a política fiscal e outros fatores¹.

A restrição desses modelos é que requerem um bom volume de dados, para construção de uma série histórica suficiente para rodarem modelos econométricos e apresentarem a devida significância estatística. Por esse motivo, para aprofundar a ocorrência de ciclo político num único evento ou eleição, tais modelos se mostram inadequados e limitados. Desse modo, resta recorrer a outros métodos para um exame mais detalhado de como o comportamento do governo pode ter influenciado as preferências dos indivíduos nas eleições, adicionando outros elementos não contemplados em meros dados de instrumentos de política econômica, como nível da

¹ Para saber mais sobre esses modelos, sugere-se a leitura de ALESINA, ROUBINI e COHEN (1997) e BORSANI (2003).

taxa de juros, quantidade de moeda, receitas e despesas governamentais, etc, ou de variáveis macroeconômicas, como PIB, taxa de desemprego, inflação, dentre outras.

É o caso, por exemplo, das eleições brasileiras de 1982. Ainda sob a égide da ditadura civil-militar de 1964-1985, dada o próprio caráter “híbrido” daquele regime, convive-se a escolha de presidentes da república nomeados por militares e sabatinados pelos Congresso Nacional, com eleições em níveis estaduais e municipais. Particularmente em 1982, com o início da abertura política do regime, as eleições definiriam os membros do colégio eleitoral que em 1985, estaria incumbido de eleger quem seria o novo presidente da república, um civil depois de 21 anos.

Baseado em Kuhn (2020), esse capítulo tem por objetivo demonstrar como o governo brasileiro, mediante a própria política econômica, mas também obras e discursos presidenciais, buscou influenciar o desempenho das eleições de 1982, de modo a beneficiar a formação de uma maioria pró-governo no colégio eleitoral responsável pela escolha do novo presidente em 1985.

Para tanto, esse capítulo está subdividido nas seguintes seções: além dessa introdução, na seção dois, contextualiza-se brevemente a política econômica do Governo Figueiredo em 1979-1985. Após, na seção seguinte, aborda-se as eleições de 1982. Depois, analisa-se os discursos presidenciais de Figueiredo na seção quatro, buscando demonstrar como o teor de seus discursos e sua participação em eventos visava induzir o desempenho das eleições de 1982. Na seção cinco, avalia-se como a política econômica estava atrelada à abertura política e às eleições de 1982. Finalmente, a última seção são as considerações finais desse capítulo.

2. DANÇA DAS CADEIRAS NO MINISTÉRIO DE FIGUEIREDO: A POLÍTICA ECONÔMICA TITUBEANTE DE 1979-1985

Crê-se que a gestão de Figueiredo deu continuidade à orientação da política econômica do governo Geisel, à distensão política e aos projetos do II PND por três motivos (KUHNS, 2020). O primeiro é que ambos se afinavam nos âmbitos militar (a mesma corrente dos Moderados, também chamados de Castelistas) ou político (fizeram parte do mesmo governo e Figueiredo foi indicado por Geisel para sucedê-lo). Logo,

não obstante a nova composição do ministério nas pastas pertencentes à equipe econômica, a transferência de Simonsen para a SEPLAN, um economista de orientação ortodoxa, acenava para a intenção do novo governo em corrigir os desequilíbrios causados pelo recrudescimento da inflação e da ascensão desenfreada da dívida externa.

Em segundo, os projetos do II PND, em que pese em avançado processo de maturação, ainda requeriam recursos públicos para a sua conclusão, a despeito de a nova equipe econômica apregoar a redução dos investimentos públicos, buscando uma “coerência entre a política monetária e fiscal” do governo (CARNEIRO, 1990, p. 309).

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

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

Por conseguinte, em 1979, iniciou a primeira fase da política econômica do governo Figueiredo, que se estende até o pedido de demissão de Simonsen da SEPLAN. Um aspecto pertinente é a composição do ministério nas pastas relacionadas à economia daquele governo no período. Segundo Tavares e Assis (1986):

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

Assim, ao assumir a SEPLAN, Simonsen recomendou uma política recessiva para conter a inflação e o déficit externo, o que causou desagrado aos sindicatos dos trabalhadores, aos empresários e à oposição, e inclusive a setores do próprio governo, como militares da linha-dura e ministros como Delfim, da Agricultura, e Andreazza, do Interior (LACERDA ET AL, 2003). A recessão implicava um custo muito elevado para o governo em seu desígnio de gerir o processo de transição para a democracia. Em virtude disso, Simonsen é substituído na SEPLAN por Delfim, que Baer (2009) explica:

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

Consequentemente, conclui-se que Simonsen possuía parca autonomia sequer na escolha dos instrumentos - uso de meios ortodoxos -, tampouco das metas a serem atingidas - no caso, a recessão. Por sua vez, isso corroborou para a sua demissão “voluntária” e, para sua posterior substituição pelo seu principal adversário político no governo, a dizer, o *czar* Delfim Netto.

A segunda fase, então, inicia no intervalo entre a alocação de Delfim para a SEPLAN e as medidas econômicas implementadas a partir do 1º semestre de 1980. No entanto, na segunda quinzena de agosto de 1979, ao ser nomeado para o Planejamento, Delfim foi aclamado pelo empresariado como capaz de reconduzir a economia ao nível de expansão similar ao período do “milagre” econômico (1968-73), quando dirigia a pasta da Fazenda (SKIDMORE, 1988). Todavia, os empresários desconheciam a real responsabilidade do *policy maker* no desempenho da economia durante o “milagre”.

Porém, é nos resultados a partir de tanto na política econômica equivocada adotada - a famosa *heterodoxia delfiniana* - quanto no objetivo a ser alcançado - crescimento econômico a qualquer custo - que residem as principais causas da perda de credibilidade da política econômica conduzida por parte de Delfim. Ao lançar um conjunto de ações que não logrou corrigir os fatores geradores da dívida externa, nem ao menos estabilizar os preços, o ministro da SEPLAN viu decair uma parte de sua reputação frente às elites empresariais. O resultado foi a recessão no período 1981-1983,

com disparo da inflação e piora nas contas públicas e externa, melhorando esse quadro somente em 1984, quando o PIB cresceu 5,7% (KUHN, 2020).

3. O CAMINHO PARA O RETORNO DOS CIVIS AO PODER: AS ELEIÇÕES DE 1982

Um dos desígnios da abertura política era incentivar a participação dos eleitores, visando impedir novamente o grande volume de abstenções e votos nulos de eleições anteriores, o que comprometia a legitimidade do regime e sua “fachada de democracia” (KUHN, 2020).

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

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

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

Na prática, o pluripartidarismo fragmentou a oposição, favorecendo a situação e o governo, haja vista que este passou a congregar todas as forças situacionistas em um único partido, o PDS, ao passo que a oposição se fragmentaria em mais legendas.

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

Os governistas, de roupa nova, com a sigla do PDS (a imagem da Arena ficara profundamente desgastada) realizavam sua campanha por todo o país,

utilizando a estrutura já existente. Enquanto isso, a oposição, fracionada em várias legendas, tinha a seu favor a rejeição popular ao governo em face da crise econômica.

Tabela 1. Resultado por bancadas partidárias nas Eleições de 1982 no Brasil

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

Fonte dos dados: IBGE. Elaboração própria, 2012

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

4. A SIMBIOSE ENTRE GOVERNO E PARTIDO: OS DISCURSOS DO PRESIDENTE JOÃO FIGUEIREDO

Nesta seção, pretende-se analisar e interpretar os discursos oficiais do presidente João Figueiredo entre 1979-1984. O objetivo é confirmar a tese de Kuhn (2020) de que Figueiredo e seu governo estavam comprometidos em elegerem o seu sucessor, dando continuidade à abertura política do regime. Para tanto, adotar uma estratégia vitoriosa nas eleições de 1982 seria fundamental, garantindo maioria do partido da situação, o

PDS, no colégio eleitoral responsável pelas eleições indiretas para presidente da República.

Como em Kuhn (2020), a publicação escolhida foi os discursos do presidente de 1979-1984. O propósito foi captar as intenções de Figueiredo nas mensagens direcionadas à população, bem como as justificativas de suas medidas econômicas e políticas. Em vez do emprego de métodos como Análise do Discurso (AD)², costumeiramente aplicada em estudos da Comunicação Social e História, preferiu-se uma interpretação de texto mais simples e objetiva, a qual se julga suficiente para os objetivos do presente trabalho (KUHN, 2020).

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

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

Ao proferir a frase que seria a tônica da grande maioria de seus discursos, o seu “*propósito inabalável [...] de fazer deste País uma democracia*”, Figueiredo revela qual o seu grande projeto de governo, a despeito de que “seu” propósito, se atingido, significasse a mudança e, por que não, o fim do próprio regime. Ainda, o presidente recém-eleito demonstrava o temor do crescimento da oposição (MDB) nas eleições ocorridas desde 1974. Mostrava, igualmente, a fragilidade do regime que busca se legitimar num período nada próspero economicamente, diferente do primeiro decênio do regime civil-militar, principalmente entre 1968-1974.

Nesse cenário, era estratégico o apoio do partido do presidente, o PDS, nas iniciativas do governo. Mais do que isso, mesmo nos discursos do presidente, principalmente pouco antes das eleições de 1982, o partido e o governo se confundiam e se tornavam, por vezes, quase sinônimos. Isso se evidenciava em manifestações como a

² Christofolletti (2000), por exemplo, usa esse método adotando técnicas da Comunicação Social, atendo-se a aspectos linguísticos para analisar os discursos não só do presidente Figueiredo, mas também dos membros da Frente Liberal, como Paulo Maluf, José Sarney e Delfim Netto, além de Tancredo Neves.

realizada em Brasília/DF, em 28 de agosto de 1980, recebendo líderes do PDS, em que Figueiredo falou pela primeira vez das eleições e da expectativa sobre seu partido:

Eu nunca desacreditei da possibilidade de o Partido sair-se bem nas próximas eleições. Mas, também, sempre tive presentes as dificuldades que iríamos encontrar, porque, se a Oposição faz oposição, como é seu dever - e o faz bem feito -, há também aquela Oposição que faz apenas (...) para desestabilizar o Governo (FIGUEIREDO, 1980, p. 220-221).

Nesse trecho, o presidente se mostrou preocupado com o desempenho do seu partido nas eleições, cujo resultado corria risco com os ataques ao seu governo. Figueiredo deixava transparecer a inter-relação entre o partido e o governo, mais típica de uma ditadura do que de um governo empenhado na abertura política. No discurso de 30 de novembro de 1980, no encerramento da convenção nacional do PDS, Figueiredo tratou novamente das eleições diretas de 1982: “Em novembro de 1982, teremos as eleições diretas que prometi. [...] Nesse dia, vamos conquistar [...], legitimamente, a maioria do colégio eleitoral que elegerá meu sucessor” (FIGUEIREDO, 1980, p. 370).

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

[...] é lançado, neste momento, o Programa Nacional de Rodovias Alimentadoras [...] para estimular a economia e oferecer aos brasileiros melhor nível de vida.

O Governo Federal pretende aplicar nesse programa, somente no exercício de 1982, vinte e cinco bilhões de cruzeiros³, aos quais se somarão recursos proporcionados pelos Estados, para cooperar no custeio de estradas do seu interesse (FIGUEIREDO, 1981, p. 340-341).

Cabe ressaltar, de início, o alcance do programa, voltado “*para estimular a economia*” em um ano eleitoral, com o governo desembolsando bilhões de cruzeiros na época, certamente nos dias atuais seria uma medida considerada **ciclo político** - vulgarmente chamada de “*eleitoreira*”.

³ Equivalente a R\$ 1,730 bilhão em valores de janeiro de 2020, atualizando pelo IPCA. Esse valor representava 3% de toda a despesa do governo Figueiredo no ano de 1982.

Antes de mencionar os discursos de Figueiredo em 1982 - ano eleitoral – estes merecem alguns ressaltos (Tabela 2). De todos os volumes dos discursos do presidente de 1979 a 1984, a compilação de 1982 é a única que possui dois tomos. Cada tomo possui mais páginas (I - 360 e II - 379) do que as publicações de 1981 e 1983 (352 e 220, respectivamente). Ou seja, nos últimos quatro meses do ano de 1982, a partir de pouco mais de dois meses antes das eleições que ocorreriam em 15 de novembro desse ano, Figueiredo discursou mais do que no decorrer de todos os anos de 1981 e 1983. Em termos de frequência, somente o tomo I de 1982 contém 50% mais páginas por dia do que 1981 e quase três vezes mais que 1983, enquanto que o tomo II de 1982 possui mais que o dobro de páginas por dia do que dos oito meses iniciais daquele ano.

Tabela 2. Número de páginas das publicações dos discursos do presidente Figueiredo – 1981-1983

Páginas	1981	1982 – Tomo I (06/01 – 28/08)	1982 – Tomo II (03/09 – 30/12)	1982 – Total	1983
Nº de páginas	352	360	379	739	220
Nº de páginas/dia	1,0	1,5	3,1	2,0	0,6

Fonte dos dados brutos: FIGUEIREDO (1981, 1982a, 1982b e 1983). Elaboração própria.

Todavia, não foi somente em termos quantitativos que chamam a atenção os discursos de Figueiredo em 1982. Nesse ano, viajou muito mais pelo interior do país, fazendo apenas oito discursos fora do país (em três cidades diferentes). No ano seguinte, discursou 14 vezes em seis cidades; em 1981, foram 34 discursos em sete cidades. A maioria dos discursos de 1982 ocorreu durante solenidades de assinatura de atos e convênios com governantes locais, inauguração de obras, divulgações de programas, etc.. Ou seja, em um ano eleitoral, tudo sugere que Figueiredo discursou mais para obter dividendos eleitorais do que para promover o seu próprio governo. Aliás, pode-se afirmar que ele destinou mais tempo e dedicação ao seu partido, o PDS, cuja sigla foi, inclusive, bastante articulada quanto mais próximo das eleições, mesmo nos discursos

para a população. Segundo KUHN (2020), em 1982, o termo foi pronunciado em 17 páginas, enquanto em 1983 aparece em apenas cinco⁴.

Todas as observações acima só demonstram a importância do período pré-eleitoral em 1982, tanto para o presidente Figueiredo quanto, por que não depreender, para todo o governo, o seu partido e para o próprio regime civil-militar.

Figueiredo não media esforços para que o seu partido tivesse um bom desempenho nas eleições. Como em 1981, no lançamento do Programa de Rodovias, em 4 de março de 1982, em Recife/PE, na entrega de 400 títulos de propriedade de terrenos, o que era para ser a divulgação de um programa do governo, acabou se tornando um palanque para angariar votos e convencer os presentes sobre a necessidade de dar continuidade ao seu governo por meio do seu partido:

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

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

Veja-se que o presidente pedia que a população local apresentasse a sua “confiança” no governo “através do voto a 15 de novembro de 1982” não em um evento do partido, mas do seu governo, mais uma vez confundindo ambos. A continuidade necessária é ressaltada quando afirma que precisa “de algum apoio para continuar aqueles empreendimentos já iniciados e desenvolver outros que os recursos até agora não o permitiram”, no caso, “através do voto a 15 de novembro de 1982”.

Figueiredo não se isenta no período pré-eleitoral, conforme discurso na inauguração de obras em Niterói/RJ, no dia 15 de abril de 1982:

Ouçó vozes e vejo escritos condenando a minha participação como Chefe do Governo na campanha política em prol do meu partido. Não vejo por que: em

⁴ A contagem de vezes que o termo “PDS” aparece nos dois livros foi realizada pelo recurso de pesquisa no site da Google Books, no endereço books.google.com.br.

todas as democracias, dos países mais adiantados do Mundo, eu vejo os chefes de governo darem o exemplo e irem à praça pública.

E não compreendo porque esses que são da Oposição, e que tanto falam em democracia, querem me afastar do povo. [...] Até 15 de novembro, e por mais de dois anos e tanto, eles vão ter que me engolir como eu sou, no meio do povo (FIGUEIREDO, 1982a, p. 106).

A sete meses das eleições gerais, o presidente defendia a sua “*participação como Chefe do Governo na campanha política em prol*” do seu partido, enquanto que o correto seria separar suas funções de “*Chefe do Governo*” e cabo eleitoral do PDS nos discursos sobre ações de governo para o povo. Justificava seu comportamento como usual de outros “*chefes de governo*”, o que legitimaria a sua participação, que por ser desprovida de base estatística, resumia-se em um mero exercício de retórica. Tampouco se tratava de uma condenação ao modo de ser do presidente, cuja predileção consistia em se manter “*no meio do povo*”; porém, a oposição reprovava o uso político das obras do governo para aliciar votos ao seu partido (KUHN, 2020).

À medida que se aproximava das eleições, Figueiredo associava em seus discursos os programas de governo e a plataforma política do PDS. Em Cuiabá/MT, na inauguração de conjunto habitacional financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), em 25 de junho de 1982, o presidente mencionava o nome do seu partido pela primeira vez durante um evento do governo, quase cinco meses antes das eleições gerais: “É este programa de Governo, este programa de paz e de democracia, que requer o vosso apoio. [...] em eleições democráticas, tereis a oportunidade de dar vosso voto ao programa do PDS” (FIGUEIREDO, 1982a, p. 178). Complementa dizendo: “[...] deveis escolher para o vosso voto, em apoio ao PDS, que representa apoio ao programa do meu Governo [...]” (FIGUEIREDO, 1982a, p. 179). Em ambas as declarações, Figueiredo usa como sinônimos governo e partido, que têm um mesmo programa, e o voto no segundo representa legitimar e chancelar o primeiro. Deixava transparecer que as ações e programas executados pelo governo serviam de dividendos políticos para o partido.

Acusado pela oposição de implantar o FINSOCIAL com vistas às eleições, Figueiredo (1982, p. 670) respondia: “Mais uma vez desminto os destratores que me acusaram de uma iniciativa eleitoreira. O FINSOCIAL é um instrumento de política de longo prazo, não um recurso oportunístico”. Se o programa era “*um instrumento de*

política de longo prazo”, e, portanto, não se enquadravam como “*oportunistas*”, todavia, o mesmo não se pode dizer de sua implantação em um ano eleitoral. Figueiredo se esquece - muito provavelmente de propósito - do aspecto institucional desse programa e da sua publicidade, demonstrando um conjunto de medidas “*em benefício das camadas sociais que necessitam de assistência*”. Nesse ponto de vista, não eram só as camadas sociais mais pobres que se beneficiavam do FINSOCIAL; o partido acabava em seu principal beneficiário indireto.

Mais do que isso, votar no PDS continha um significado mais amplo: “Peço apoio do povo ao PDS e a seus candidatos [...], que crie a base parlamentar de continuidade na política de meu Governo” (FIGUEIREDO, 1982b, p. 563). Nesse discurso de outubro de 1982, Figueiredo omitia ou deixava implícito que “*a base parlamentar de continuidade*” não se restringia apenas para garantir a continuidade de seu governo, mas principalmente a **continuidade do seu partido no governo**.

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

Membros do Fundo Monetário Internacional, a ele, diante dos problemas financeiros que nos afligiam, tivemos que recorrer. Com o apoio de nações amigas, estamos negociando com o sistema bancário internacional o fluxo de empréstimos que permita ao Brasil superar essa grave e prolongada crise (FIGUEIREDO, 1983, p. 27).

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

No dezembro de 1983, dada as dificuldades na coordenação do partido, Figueiredo tomou uma importante decisão, abdicando da função por não “alcançar o consenso que almejava” para que o PDS obtivesse a “sagração do Colégio Eleitoral” (FIGUEIREDO, 1983, p. 219). A função de coordenador da escolha do candidato do PDS na eleição de 1985 se mostrava inconciliável com o seu cargo de presidente da República. Cabe frisar outros argumentos de Figueiredo para a sua desistência da função de coordenador da candidatura do PDS em 25 de junho de 1984:

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

Se antes a razão do seu afastamento da coordenação se justificava pela falta de “*consenso*”, nesse trecho de seu discurso, Figueiredo declarava que tais funções não eram conciliáveis, devendo ser “*entregue[s] aos políticos*”. Conforme se percebe em seus discursos de anos anteriores, principalmente no período pré-eleitoral de 1982, Figueiredo não convencia demonstrar essa “*isenção*”, haja vista que não se afastou do processo eleitoral. Enquanto Figueiredo deveria dar o “*exemplo de que o Executivo é o Executivo*”, durante aquele período, **o Executivo era o seu Partido, e vice-versa**.

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

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

Em discursos posteriores, o presidente seguiu explanando sobre suas realizações, divulgando os programas e ações de seu governo. Figueiredo intentava dar sustentabilidade a sua gestão, configurada em ação estratégica de conferir popularidade no período pré-eleitoral de 1985.

5. POLÍTICA ECONÔMICA E CICLO POLÍTICO NO GOVERNO FIGUEIREDO

Em 1979, quando Figueiredo assumiu o governo, discursando a favor da continuidade da abertura política, clarificava a importância desse fim para a sua gestão. Crê-se que o agravamento das contas externas e pública, acrescido da desestabilidade nos preços internos e a conjuntura recessiva internacional, se tratava de forte empecilho para a realização dessa meta. No entanto, em vez de optar por um ajustamento contracionista, conforme Simonsen apregoava, promoveu uma tentativa de reeditar e dar prosseguimento aos programas e políticas em prol do crescimento econômico dos governos militares anteriores, com Delfim como ministro do Planejamento. Porém, ao contrário do período em que aquelas ações e programas foram implementados, o biênio 1979-1980 era intensamente desfavorável, tanto em nível internacional como nacional.

Face à credibilidade que recebera ao assumir a SEPLAN, Delfim não soube aproveitá-la e gerou um forte clima de incerteza na condução da política econômica até 1980, ao cometer uma série de equívocos. Assim, o intento do governo em promover um ajuste dos desequilíbrios internos e externos mediante uma política de crescimento econômico foi substituído por medidas mais austeras de controle dos instrumentos econômicos. Mais do que isso, frustrava também o ensejo do governo em criar um ambiente mais propício para obter melhores resultados nas eleições estaduais e municipais de 1982. A importância dessas votações residia, por sua vez, na garantia de melhor desempenho na definição do novo presidente da República em janeiro de 1985.

Ainda, mesmo com a recessão de 1981-83 e a posterior intervenção do FMI na política econômica, essa meta permaneceu conforme concebida pelos militares, passível de ser considerada, inclusive, como sendo a primordial para o governo Figueiredo, de acordo com discursos do presidente de 1979 a 1984.

Analisando a política econômica a partir de 1981, Bonelli (1995, p. 137) constata que “um conjunto de medidas visando contrair a absorção interna e incentivar as exportações [...] foi adotado ao longo do quadriênio 1981-1984, com a intensidade suavizada durante um breve interregno no ano eleitoral de 1982”, o que claramente aponta para **as eleições daquele ano influenciaram a política econômica no período.**

Curiosamente, a negociação do governo com o FMI ocorreu de forma bastante discreta, adequando a política econômica aos “cânones ortodoxos”, haja vista as eleições de 15 de novembro de 1982, nas quais “o regime, lembre-se, jogava todas as suas fichas” (MACARINI, 2008, p. 39). Desse modo, se a negociação ocorresse antes, comprometeria o uso de alguns instrumentos de política econômica para fins eleitorais em 1982, resultando em **ciclo político** (KUHN, 2020).

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

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

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

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

Tal afirmação reitera a hipótese de o governo ter incorrido em **ciclo político** no período das eleições de 1982. Assim, até as eleições de novembro, o ministro contradizia as especulações em torno de uma suposta visita ao Fundo Monetário Internacional. Prontamente ao final das votações, a suposição se transforma em fato, quando o governo assume a abertura das negociações junto ao instituto (BARROS, 1992; SKIDMORE, 1988). Mais do que isso, essa foi uma estratégia oportunista do governo em somente solicitar empréstimo junto ao FMI após as eleições, o que igualmente pode ser compreendido como **ciclo político**.

Os militares não desejavam com a distensão e a abertura tão somente entregar aos civis o poder de governar sob um regime democrático, mas também assegurar que, através desse processo, a sua corporação permanecesse representada pelo próximo governo, o que só ocorreria se o PDS conquistasse a vitória nas eleições de 1985.

O “passar de bastão” requeria a sustentação política das classes dominantes e hegemônicas que compuseram os governos militares desde então. Assim, num primeiro momento, a política econômica parecia condicionada à satisfação e garantia dos interesses das elites, para que após a liberalização as mesmas pudessem assumir o Estado com a inclusão dos militares. Porém, com os problemas nas contas externas, o governo se obrigou a adotar uma política econômica mais coerente com a preconizada pelo FMI e pelos banqueiros internacionais. O resultado maior dessa política foi a recessão agravada em 1983. Com isso, o governo acabou perdendo apoio dessas classes, comprometendo seu projeto político (MACARINI, 2008):

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

Um último fator igualmente importante reside na existência de eleições para o Congresso no período 1970-1982, por meio de voto popular a cada quatro anos. O Colégio Eleitoral elegeria o presidente do país. Assim, nesse sistema as eleições proporcionais se tornaram relevantes tanto para o poder executivo quanto para o próprio legislativo. Skidmore (1988) ressalta esta aparente contradição no regime civil-militar, com interesses eleitorais:

Dada sua posição e seus poderes, por que então o governo não aboliu as eleições? Ou simplesmente não apelou para eleições indiretas...? A resposta é que os militares (e seus colaboradores civis) ainda viam as eleições como um

importante processo legitimador. Elas tinham que ser mantidas, e manipuladas se necessário (SKIDMORE, 1988⁵ apud PAIVA, 1994, p. 37).

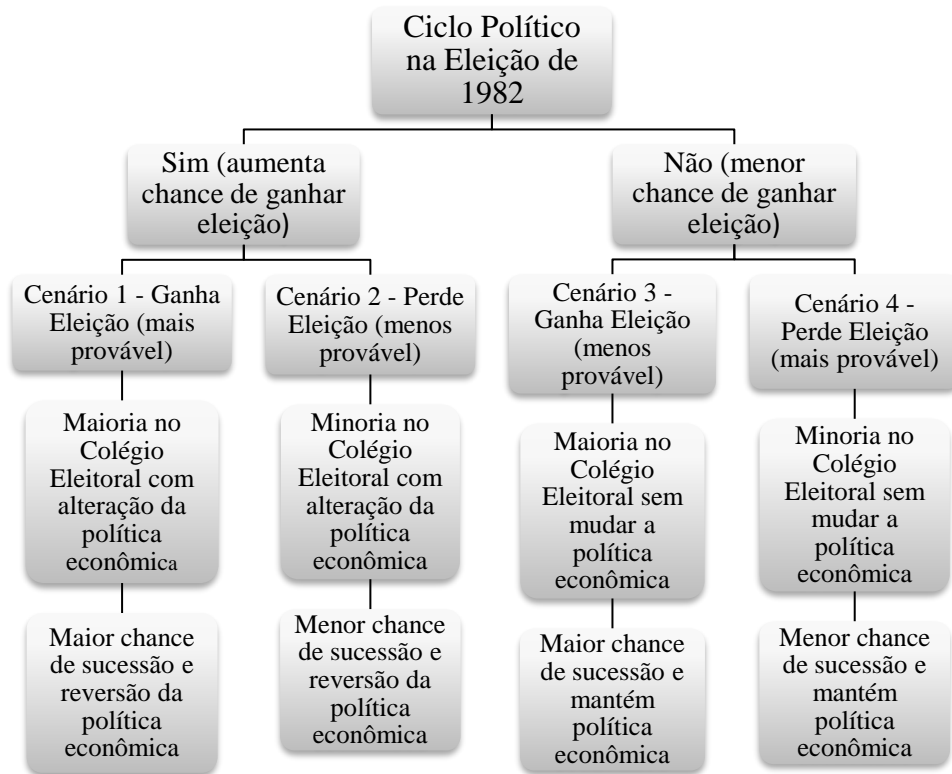
Nesse sentido, a legitimidade do governo estava condicionada ao desempenho eleitoral do partido de situação. Quando Skidmore sugere uma manipulação das eleições, percebe-se que os militares poderiam fazer uso delas para manter no poder (ou o seu acesso) a sua base de sustentação, os representantes das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

Analisando o mapa de decisões do ciclo político da eleição de 1982 (Figura 1), a melhor estratégia de definição da política econômica seria o governo ter comportamento oportunista (ciclo político) nas eleições de 1982. Se vencesse as eleições (Cenário 1), obteria a maioria no Colégio Eleitoral, aumentando a probabilidade de eleger o sucessor presidencial em 1985. Por outro lado, a alteração da política econômica no período pré-eleitoral requereria uma reversão das medidas adotadas após as eleições. Caso não incorresse em ciclo político, o governo teria menos chance de ganhar a eleição. Se mesmo assim tivesse êxito (Cenário 3), também obteria maioria no Colégio Eleitoral, o que auxiliaria a vencer o pleito de 1985. Essa só não é a melhor alternativa (estratégia dominante) por ser o cenário menos provável no caso de não haver ciclo político.

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

⁵ SKIDMORE, T. E. **Brasil**: de Castelo a Tancredo, 1964-1985. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

Figura 1. Mapa de decisões do Ciclo Político na Eleição de 1982



Fonte: KUHN (2020).

Logo, sustenta-se a tese de KUHN (2020) que a política econômica servia ao propósito maior da abertura política nos moldes concebidos pelos militares, ou seja, **o uso de instrumentos de política econômica para a obtenção da maioria no Colégio Eleitoral nas eleições de 1982, com o objetivo de garantir a eleição do sucessor do presidente da República em janeiro de 1985.**

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo Figueiredo, sem dúvida, foi um dos que enfrentou mais crises e eventos adversos na recente história brasileira. Ao mesmo tempo em que precisava debelar a inflação crônica e o desequilíbrio no Balanço de Pagamentos, por conta da crise da taxa de juros norte-americana de 1979, do choque do petróleo no mesmo ano e da crise da moratória mexicana em 1982, Figueiredo era responsável por conduzir o processo de abertura política e dar continuidade aos projetos do governo anterior.

Sua política econômica tinha que, concomitantemente, considerar todos esses fatores supracitados. Porém, com o processo de abertura política em curso, as eleições gerais de 1982, parte integrante desse processo, foram uma variável significativa na tomada de decisões do rumo da política econômica do governo.

Por isso, os motivos de um ciclo político em 1982 passam a ter sua relevância na presente análise em virtude do seu contexto. Como numa ditadura a incerteza sobre quem será o próximo governo é menor, o que se mostrou intrigante foi compreender que razões tinha o governo Figueiredo para manipular os resultados da eleição de 1982.

Pode-se destacar, além disso, três outros aspectos que apontam na explicação da ocorrência de ciclo político nas eleições de 1982, sem esquecer que ao longo do trabalho empregou-se o termo em um sentido mais amplo que o utilizado pela literatura, não restrito apenas ao uso de instrumentos de política econômica de curto prazo.

Em primeiro lugar, a postergação do acordo de empréstimo junto ao FMI, para depois das eleições de novembro de 1982, também é possível de ser caracterizada como ciclo político. O material empírico analisado mostra que havia a percepção pelos membros do governo que se fosse anunciada antes, poderia comprometer o resultado das eleições, corroborando para o discurso da oposição.

Um segundo fator foram as obras inauguradas e programas econômicos no período pré-eleitoral. Um exemplo foi a criação do FINSOCIAL. Apesar de ser “um instrumento de política de longo prazo”, Figueiredo se aproveitou do apelo institucional desse programa e da sua publicidade, beneficiando indiretamente o seu partido. Igualmente, o mesmo se pode dizer da inauguração de obras do BNH, no caso, os conjuntos habitacionais, do Programa Nacional de Rodovias Alimentadoras, bem como de outros atos assinados entre os governos federal e estaduais.

Por último, outro elemento primordial que caracteriza a estratégia do governo como ciclo político foram os discursos de Figueiredo. Com a proximidade das eleições de 1982, verifica-se uma transformação, em que o presidente proferiu mais discursos (e mais longos), e, principalmente, mencionou o nome de seu partido, o PDS, mais frequentemente. Pode-se depreender, até, que aquilo que afetasse ou influenciasse o governo faria o mesmo ao PDS. Nos seus discursos, nota-se uma espécie de simbiose entre governo e partido, como quando ele falava sobre o PDS em inaugurações de obras

e solenidades de assinatura de atos do Governo Federal previamente às eleições de 1982. Isto é, **o Executivo era o seu Partido, e vice-versa**. A missão do governo se definia em garantir a **continuidade do PDS no governo seguinte** (KUHN, 2020).

Para concluir, confirma-se a tese de KUHN (2020) que o governo Figueiredo, comprometido com sua intenção de conduzir o processo de abertura política, **manipulou instrumentos de política econômica e outras medidas e ações econômicas e políticas** (empréstimo do FMI, obras e programas do governo e discursos presidenciais) **com a finalidade de favorecer o partido da situação, o PDS, nas eleições gerais de 1982**, em que se elegeram também os membros do Colégio Eleitoral, os quais por sua vez escolheriam o sucessor civil da Presidência da República em janeiro de 1985. **O governo fez uso político de todos os meios que possuía**, inclusive a política econômica, desencadeando no **ciclo político** no qual se inserem as eleições de 15 de novembro de 1982.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A., ROUBINI, N., COHEN, G. Political cycles and the macroeconomy. Cambridge: The MIT Press, 1997.

BAER, W. A economia brasileira. São Paulo: Nobel, 4 ed., 2009.

BARROS, E. L. de. Os governos militares. São Paulo: Contexto, 2 ed., 1992.

BONELLI, R.. Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil. Rio de Janeiro, SENAI/DN/DITEC/DPEA, CIET, 1995.

BORSANI, H. Eleições e economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998). Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. O povo e o presidente. Brasília, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1983.

CARNEIRO, D. D. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, M. de P. (org.), A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CHRISTOFOLETTI, R. O discurso da transição: mudança, ruptura e permanência. Itajaí: Ed. Univali, 2000.

- COUTO E SILVA, G. Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1981.
- DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. *The Journal of Political Economy*, Chicago, v. 65, n. 2. p. 135-150, Apr., 1957a.
- _____. An economic theory of democracy. New York: Harper and Row, 1957b.
- FERNANDES, F. A revolução burguesa no Brasil. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 1976.
- _____. Nova república? Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 1986 (Coleção Brasil: os anos de autoritarismo).
- FIGUEIREDO, J. B. Discursos. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, v. 1., 1979.
- _____. Discursos. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, v. 2., 1980.
- _____. Discursos. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, v. 3., 1981.
- _____. Discursos. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, v. 4., tomo I, 1982a.
- _____. Discursos. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, v. 4. tomo II, 1982b.
- _____. Discursos. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, v. 5, 1983.
- _____. Discursos. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, v. 6, 1984.
- HIBBS, D. A. Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, Denton, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, dec. 1977.
- KUHN, C. V. Governo Figueiredo (1979-1985): política econômica e ciclo político-eleitoral. 1 ed.. Jundiaí (SP): Paco Editorial, 2020.
- LACERDA, A. C. et al. Economia Brasileira. São Paulo: Saraiva, 2 ed., 2003.
- MACARINI, J. P. Crise e política econômica: o governo Figueiredo (1979-1984). Campinas: IE - UNICAMP, n. 144, jun. 2008 (Texto para Discussão).

NORDHAUS, W. The political business cycle. *Review of Economic Studies*, Stockholm, v. 42, p. 169-90, 1975.

PAIVA, C. A. C. Interesses eleitorais e flutuações de preços em mercados regulados. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4 (56), p. 31-40, out-dez 1994.

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

TAVARES, M. da C.; ASSIS, J. C. de . *O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 1985 (Coleção Brasil: os anos de autoritarismo).

VICTORINO, P. (2000). *História do Brasil - segunda parte; Brasil - cem anos de república (1889-1989)*. Registrado na Fundação Biblioteca Nacional. Disponível em <http://www.pitoresco.com/historia/index_republ.htm>. Acesso em 15 de novembro de 2012.