

A reeleição no Executivo deve acabar?

Pedro Nery¹

A proibição da reeleição para cargos de Presidente, Governador e Prefeito é um dos temas que integram a discussão sobre a reforma política no país. Ausente da mensagem encaminhada pela Presidenta Dilma Rousseff ao Congresso Nacional que sugeriu cinco temas para a reforma, a proposta acabou incluída no debate pelo Legislativo. O atual sistema permite dois mandatos consecutivos de quatro anos para esses cargos. Para os críticos do instituto da reeleição, os ocupantes desses cargos, ao fim do primeiro mandato, tendem a abusar do poder político e a direcionar a máquina administrativa para conseguir um novo mandato. A solução seria acabar com a possibilidade de reeleição, proposta que normalmente vem acompanhada com a do alongamento dos mandatos para cinco ou seis anos, já que apenas quatro anos seriam insuficientes para o chefe do Poder Executivo por em prática seu plano de governo. É possível discutir a questão pela literatura conhecida como ciclos político-econômicos (*political business cycles*).

O foco da teoria dos ciclos político-econômicos (ou “ciclos políticos de negócios”) é a relação entre a política e a economia. Ao contrário dos modelos macroeconômicos tradicionais, o governo não é considerado exógeno em relação à economia. Naqueles modelos, o governante age com o intuito de melhorar o bem-estar social. Já na teoria dos ciclos político-econômicos, há uma interdependência: como a economia afeta a política, a política acaba afetando a economia. O governante percebe que suas chances de reeleição dependem do desempenho da economia, e, por isso, age para aumentar essas chances, concentrando esforços para que alguns indicadores como a taxa de crescimento do PIB, de desemprego ou de inflação estejam favoráveis no período eleitoral, ainda que esses esforços não sejam os melhores para o bem-estar da

¹ Mestre em Economia pela Universidade de Brasília - UnB

sociedade. Assim, essa teoria se relaciona com a teoria de escolha pública (*public choice*), cujo um dos principais expoentes foi o prêmio Nobel James Buchanan, que preconiza que os políticos perseguem objetivos próprios, que não necessariamente os da sociedade. Como a tentativa de reeleição gera conflito entre esses objetivos, o fim da reeleição poderia, em tese, ser benéfico para sociedade.

As políticas “eleitoreiras”, orientadas para o curto prazo e para o ciclo eleitoral, são muitas vezes incompatíveis com as políticas voltadas para o longo prazo, necessárias para o crescimento do país. Para o governante, um aumento das despesas correntes, por exemplo, é interessante do ponto de vista eleitoral, pois boa parte dessa despesa representa renda que vai diretamente para o bolso de algumas pessoas (salários do funcionalismo, aposentadorias, Bolsa-Família, etc.), e estimula o consumo; mas no longo prazo o crescimento da economia é mais influenciado pelo investimento (despesas de capital: estradas, hidrelétricas, sistemas de transporte público, etc.), que permite a expansão da capacidade produtiva da economia.

Ademais, o aumento de algumas despesas gera uma pressão permanente nas contas públicas. Por exemplo, aposentadorias e salários de servidores, uma vez aumentados em ano eleitoral, não podem ser reduzidos nos anos seguintes – pelo menos nominalmente. Ainda, algumas políticas, não apenas as fiscais, podem beneficiar a geração atual, mas impor um fardo em futuras gerações. A necessidade de reeleição pode incentivar o governante a preferir políticas de horizonte temporal mais longo, que não rendem votos na próxima eleição. Por exemplo: melhorias do sistema educacional que só apresentem resultados depois de vários anos de sua implantação, quando os alunos já estiverem formados. A impossibilidade de reeleição incentivaria o governante a agir mais como um estadista e adotar medidas voltadas para o longo prazo, ainda que impopulares com a geração corrente.

Os modelos da literatura de ciclos político-econômicos encontram respaldo em alguns eventos da história política recente do Brasil. O modelo pioneiro dessa literatura é o modelo oportunista de Nordhaus (1975). Como o resultado da eleição dependeria da

economia, o governante manipularia a política econômica durante seu mandato de maneira a tornar a sua eleição mais provável. O custo viria através de mais inflação, mas essa conta só chegaria depois da eleição e não afetaria seu resultado. O oportunismo existiria por parte de todos os partidos, interessados apenas em obter bons resultados nas eleições, e não em impor uma agenda ideológica específica. Além das políticas expansionistas em anos eleitorais, também essa convergência de programas dos partidos prevista no modelo parece encontrar paralelos no país: para conquistar a Presidência em 2002, o PT abandonou parte de sua agenda histórica e não a resgatou durante seus primeiros anos de governo; para tentar conquistar a Presidência em 2010, José Serra se apropriou de alguns dos principais trunfos do governo petista na eleição, prometendo duplicar os gastos do Programa Bolsa-Família, conceder 13º para seus beneficiários e elevar o salário mínimo para 600 reais, ainda que essas propostas desagradassem sua base².

Essa ideia de convergência, porém, não é consenso nos modelos de ciclos político-econômicos: no modelo partidário de Hibbs (1977), apesar de também usarem a economia para incrementar as chances de eleição, partidos diferentes miram em indicadores econômicos diferentes. O alvo daqueles mais à esquerda seria uma taxa de desemprego mais baixa, enquanto para seus oponentes o foco seria em uma baixa taxa de inflação. No Brasil, de fato, PT e PSDB diferem em seus discursos no que se refere a essas variáveis.

Mas por que os eleitores não puniriam os políticos e partidos que direcionam a política econômica para a consecução de seus objetivos eleitorais? No modelo de Nordhaus, os eleitores poderiam ser regularmente enganados pelos governantes, pressuposto que foi abandonado posteriormente por modelos de ciclos político-econômicos mais sofisticados, que consideram os eleitores “racionais”³. Nesse caso, o comportamento dos políticos seria explicado pela existência temporária de informação assimétrica, ou seja, o governante sabe mais sobre o que está fazendo do que o

² A proposta do governo era de salário mínimo de R\$ 538,15 no ano seguinte.

³ Entre outros, Rogoff e Silbert (1988) e Alesina (1987).

eleitorado. Um conceito também usado para explicar o problema é o de “ilusão fiscal”: o eleitorado recompensaria um governante criador de despesas pelos benefícios que elas trazem, sem perceber que arcarão com mais impostos no futuro esse aumento de gastos do presente⁴. Outra explicação pode ser encontrada na economia comportamental, ramo em que a economia encontra a psicologia, no conceito de “viés de resultado” (*outcome bias*): tendemos a julgar uma decisão (como as de política econômica) pelo seu resultado, e não pela sua qualidade. Assim, governantes podem ser bem avaliados na época da eleição por políticas irresponsáveis, desde que economia ande bem nas proximidades do pleito⁵.

Os usos indevidos da máquina e de políticas públicas voltadas para o retorno eleitoral do governante, junto com a incapacidade do eleitorado de reconhecer o problema, dariam ensejo à proibição da reeleição.

Na verdade, a reeleição para o Executivo só começou a existir no Brasil depois da Emenda Constitucional nº 16, de 1997, não estando prevista originariamente na Constituição de 1988 (e nem em nenhuma constituição anterior). Pouco mais de quinze anos depois, a ideia de emendar novamente a Constituição para retirar a possibilidade de reeleição ganha força na classe política, que diagnostica principalmente o uso da máquina administrativa como problema. Hoje, tramitam no Congresso as PECs 71/2012 e 224/2012, que acabam com a reeleição para o Executivo e estendem os mandatos, respectivamente, para seis e cinco anos. Propostas de fim da reeleição, com a contrapartida da extensão dos mandatos para privilegiar a continuidade administrativa, já foram defendidas publicamente esse ano pelos presidentiáveis Marina Silva, Aécio Neves e José Serra, e ainda pelo PSB, liderado pelo também presidentiável Eduardo Campos. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios, mais de 60% dos prefeitos do país são contra a reeleição. Naturalmente, no caso dos Executivos estaduais e

⁴ Alesina e Perotti (1995).

⁵ O viés de resultado da psicologia não se aplica somente para políticos e nem somente para bons resultados. Ainda que não haja causalidade, resultados ruins costumam ser debitados na conta de quem tomou boas decisões, como no caso um técnico de futebol que é demitido apenas semanas depois de ter sido contratado.

municipais, o governante não possui os mesmos instrumentos de política econômica do caso federal, mas ainda tem à disposição o aparato administrativo e as finanças públicas para influenciar a eleição. Porém, seria o fim da reeleição de fato capaz de coibir o abuso de poder político nas eleições?

O mero fato de não poder se candidatar não impede que o governante participe da eleição, concentrando esforços em eleger um aliado, ou mesmo em se eleger para outro cargo. Depois de cumprirem oito anos de governo, tanto Fernando Henrique Cardoso quanto Lula lançaram ministros de seu governo para concorrer à sucessão. Nesse caso mais recente, como exemplo, Lula foi acusado por opositores e pelo Ministério Público de usar o governo para eleger Dilma Rousseff. As reclamações questionavam desde elogios à candidata em cerimônias oficiais ao aumento dado acima da inflação para aposentados, que contrariava orientação de sua própria equipe econômica. Situações similares costumam ocorrer em nível estadual e municipal. Se a máquina de fato é usada hoje para manutenção do poder, parece ingênuo supor que ela será menos usada apenas porque o chefe do Executivo não poderá sair ele próprio candidato na eleição.

Chefes do Executivo bem avaliados, que não podem mais disputar novo mandato, já tendem hoje a tentar fazer o seu sucessor, frequentemente alguém do próprio governo, como um vice ou um secretário, ainda que esse nome não carregue sozinho nenhuma densidade eleitoral. Nos EUA, mesmo em nível estadual, realizam-se primárias para escolha dos candidatos ao governo quando o detentor do cargo não sai candidato. Aqui, é comum que um governador ou prefeito popular determine quem deve disputar a sua sucessão. Ficando apenas nos três principais colégios eleitorais do país, José Serra elegeu Gilberto Kassab em 2008, Aécio Neves elegeu Antônio Anastasia em 2010, e Sérgio Cabral pretende eleger Luiz Fernando “Pezão” em 2014 – todos esses seus vices. A prática provavelmente ficaria mais comum com uma eventual proibição da reeleição, apesar de não ser um efeito desejado da proposta. O incentivo para o uso da máquina permaneceria e a eleição não seria necessariamente mais competitiva. O constituinte possivelmente reconheceu o potencial de uso da máquina pelo governante

para eleger alguém que não ele, já que o artigo 14 da Constituição proíbe a eleição de parentes do chefe do Executivo no território que ele governa – mas evidentemente não há como proibir a eleição de aliados e obrigar um revezamento de poder.

Ainda, o fim da reeleição não impede que um governante seja novamente candidato na eleição seguinte, mas unicamente que não seja candidato ao mesmo cargo. Partindo da hipótese de que o uso indevido da estrutura de governo decorre de seu uso para objetivos políticos pessoais do governante, não deveria ele ser impedido de concorrer a qualquer cargo na esfera que governa? Muitos governadores, ao fim de dois mandatos consecutivos, buscam a eleição para o Senado, que também requer uma expressiva quantidade de votos em seus Estados⁶. Em 2010, nove dos dez governadores que já tinham oito anos de governo se candidataram ao Senado, e oito desses nove de fato se elegeram⁷. Por essa ótica, os benefícios de acabar com a reeleição para o Executivo também parecem tímidos.

Assim, a impossibilidade de reeleição guarda semelhanças com outras propostas discutidas no âmbito da reforma política: é bem intencionada, mas com efeitos potencialmente limitados sobre o problema que pretende solucionar. Em que pese o uso indevido da máquina administrativa em anos eleitorais, e, no caso federal, também o da política econômica – como previsto na teoria dos ciclos político-econômicos -, o fim do instituto da reeleição parece incapaz de alterar os incentivos dos detentores do poder. Mais efetivas do que a medida podem ser normas que dificultem práticas indesejáveis (como a Lei nº 9.504, de 1997, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que restringem em ano eleitoral, entre outros, nomeações, transferências voluntárias e o nível de despesa), instituições de controle mais céleres e fortes (como a Justiça Eleitoral, que cassou três

⁶ Para esse e outros casos, apesar de a candidatura não ser proibida, a Lei Complementar nº 64, de 1990, exige a descompatibilização do cargo – o que também não parece retirar a vantagem desses candidatos.

⁷ Aécio Neves (PSDB-MG), Blairo Maggi (PR-MT), Cássio Cunha Lima (PSDB-PB), Eduardo Braga (PMDB-AM), Ivo Cassol (PP-RO), Luiz Henrique da Silveira (PMDB-SC), Roberto Requião (PMDB-PR) e Wellington Dias (PT-PI) se elegeram, Wilma de Faria (PSB-RN) perdeu a eleição e apenas Paulo Hartung (PMDB-ES) não saiu candidato.

governadores eleitos em 2006 por abuso de poder político e pode cassar outros eleitos em 2010, ainda que com atraso) e, principalmente, uma imprensa vigilante.

Para ler mais sobre o tema:

Alesina, A. (1987), "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game", **Quarterly Journal of Economics**, 102:651-78.

Alesina, A. and Perotti, R. (1995a), "The Political Economy of Budget Deficits", **IMF Staff Papers**, 42:1-31.

Hibbs, D. A. (1977), "Political Parties and Macroeconomic Policy", **American Political Science Review**, 61:1467-87.

Nordhaus, W.D. (1975), "The Political Business Cycle", **Review of Economic Studies**, 42:169-90.

Rogoff, K.; Sibert, A. (1988), "Equilibrium Political Business Cycles", **Review of Economic Studies**, 80:21-36.

Snowdon, B.; Vane, H. R. (2005), **Modern Macroeconomics: Its Origins, Development And Current State**. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=1972>