

POLÍTICA ECONÔMICA, DEMOCRACIA E SEUS MECANISMOS: um estudo das sabatinas à presidência do banco central nos governos fhc e lula

Mateus Coelho Martins de Albuquerque¹
José Carlos Martines Belieiro Júnior²

RESUMO: Este artigo analisa as dinâmicas das sabatinas realizadas pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, com o objetivo de avaliar e validar a indicação à presidência do Banco Central (BC). As sabatinas foram criadas na Constituição de 1988, em seu artigo 52, e representam um mecanismo de consulta do poder executivo em relação ao poder legislativo. O artigo estuda os contextos socioeconômicos em que estas sabatinas se enquadram, além de apreender sobre como os cenários econômicos influenciam e participam das dinâmicas entre o legislativo e o executivo no Brasil. No texto, são analisados os perfis dos senadores, o papel histórico da CAE e a relação entre política e técnica no debate econômico travado no legislativo brasileiro. O enfoque do artigo são três das quatro sabatinas realizadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso, que arguíram os economistas Gustavo Loyola, Gustavo Franco e Armínio Fraga; e a única realizada nos governos Lula, que arguiu o economista Henrique Meirelles. O texto analisa como se posicionaram os oito senadores presentes nestas quatro sabatinas, e como as suas movimentações representam o debate das sabatinas como um mecanismo de *accountability* política.

Palavras-Chaves: Senado; Banco Central; Sabatinas; Economia; Redemocratização

ESTABILIZAÇÃO, DEMOCRACIA E O BANCO CENTRAL

O Banco Central do Brasil foi criado no ano de 1964, pela administração do Presidente Castello Branco. A sua criação está relacionada a uma ação de modernização da economia brasileira durante a Ditadura Militar: a transição do posto de autoridade monetária da Superintendência da Moeda e do Crédito (a SUMOC, criada em 1945) para um banco público ligado ao poder executivo, tal qual na maioria dos países do mundo capitalista. O Banco passa a controlar a emissão de moeda, função antes destinada ao Tesouro Nacional, e também passa a ser o banco do governo, função antes exercida pelo Banco do Brasil. Com a redemocratização, novas mudanças estruturais, sendo a mais importante delas o fim da Conta-Movimento entre o Banco do Brasil e o Banco Central para fornecimento do poder executivo, em 1986. Essa conta era uma grande responsável pelo descontrole dos gastos públicos na era pré-Nova República (Leitão, 2011).

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFSM. E-mail: mateusmartinsdealbuquerque@gmail.com

² Professor no Departamento de Ciências Sociais da UFSM. E-mail: jcmbjunior@yahoo.com.br

Hoje, o Banco Central desempenha a função tríplice da maioria das autoridades monetárias do capitalismo. Essa função é descrita por Lourdes Sola na citação abaixo:

O status que tem hoje um banco central moderno - como instituição pública não orientada pela maximização do lucro - é resultante de um processo histórico evolutivo, ancorado nas regras e nas instituições que sustentam suas três funções básicas: a de banco do governo, a de detentor do monopólio da emissão de moeda e a de banqueiro do sistema bancário. (SOLA, 2011, p.79-80)

A Redemocratização representou uma virada no jogo institucional do Banco Central. Houve um “tênuo consenso, entre os tecnocratas econômicos e os políticos mandatários (especialmente no Executivo Federal)” (TAYLOR, 2011, p.200) da estabilização econômica como o principal objetivo a ser atingido pelas políticas públicas. Ainda em Matthew Taylor (2011), vemos que essa estabilização estava diretamente relacionada a uma maior autonomia do Banco Central: insulado dos conflitos políticos, o BC autônomo tem comportamentos mais previsíveis, o que passa mais credibilidade aos mercados nacionais e internacionais. Isso resultou na entrada em acordos internacionais, com uma lenta e gradual adaptação do sistema bancário brasileiro ao Acordo de Basileia³ (Marques, 2011).

Existem alguns fatores que contribuem para essa mudança. A noção da estabilização como prioridade do governo só pode ser dada por todo um cenário, orquestrado em causas e consequências, que pendiam para esse direcionamento. Em seu “Os Economistas no Governo”, de 1997, Maria Rita Loureiro demonstra a existência de grandes mudanças no perfil dos economistas brasileiros na segunda metade do século XX. A partir dos anos 70, passam a haver mudanças significativas nos currículos de economia, visando o preparo para a gestão governamental. Para além disso, o Governo passa a colocar nos postos econômicos pessoas formadas em economia, algo raro até então, se priorizavam os juristas. Passa a haver uma elite econômica: jovens de classes mais altas, facilmente mais recrutáveis para postos governamentais, começam a cursar Economia. Outro fator marcante é que esse jovem passa a, quase que obrigatoriamente, cursar sua pós-graduação em universidades dos Estados

³ Série de acordos firmados na cidade de Basileia, na Suíça, que impõem às autoridades monetárias diversas medidas de regulamentação dos bancos comerciais. Os tratados foram assinados em 1988. Em 2004, é estabelecida uma continuação do acordo, o Basileia II.

Unidos, Loureiro mapeia que dos 18 presidentes do BC até a publicação de seu livro, 75% se pós-graduaram no país. Os economistas brasileiros passam a atuar no governo e ter um perfil mais internacional e liberal.

Mas não basta essa mudança de perfil para a concretização do experimento estabilizador na economia brasileira. Vemos em Pio (2001) que foram necessárias certas mudanças na forma como esses economistas atuam em políticas econômicas para efetivar um projeto estabilizante. O Plano Cruzado, de 1986, contou com a forte participação de dois economistas oriundos da PUC-RJ: André Lara Resende e Pêrsio Arida, ambos defensores de uma teoria heterodoxa da Inflação Inercial. Ao serem incorporados no governo, boa parte de suas ideias, incluíam uma reforma monetária sob nova indexação, foram absorvidas pelo novo plano. Entretanto, a pressão dos agentes políticos acabou cedendo ao que seria a morte do Plano, mesmo que inicialmente seja o seu ponto mais lembrado, o congelamento de preços. Resende e Arida, em posição tecnocrática e subordinada, nada puderam fazer para impedir.

Já no Plano Real, marco da estabilização econômica brasileira, os mesmos economistas atuaram de maneira diferente. A tese de Carlos Pio é que o reposicionamento no cenário político dessas figuras, desses agentes técnicos, é crucial para o alcance do insulamento técnico referido para a outorga de decisões estabilizantes. Isso não significa afirmar que o Real foi um processo autoritário, que funcionou independente de coalizões, pelo contrário, dependeu até mais delas, mas a diferença que aqui reside é que o corpo técnico formulou políticas, e teve nos agentes políticos do Executivo (no caso, o então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso) aliados responsáveis por legitimar politicamente o Plano. O corpo técnico não opera mais para os políticos, os políticos é que operam pelo corpo técnico.

Com efeito, todos aqueles envolvidos na formulação do Real eram parte de uma equipe extremamente homogênea, comprometida com o planejamento do programa de estabilização. Entre eles, a abordagem da reforma monetária de Lara Resende e Arida era totalmente hegemônica. Na verdade, uma característica distintiva do processo político por trás da formulação e da implementação do Real foi o baixo grau de conflito intra e interburocrático a partir do momento em que Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda, em 1993. Outros ministérios foram excluídos do processo decisório e até mesmo o presidente Itamar Franco deixou de interferir nas decisões tomadas pela equipe econômica. Os debates internos entre os economistas foi muito intenso, mas a capacidade de controle técnico do processo aproximou-se de um padrão ideal. (PIO, 2001)

Outro fator influente para a mudança nas políticas econômicas – e consequentemente no perfil do Banco Central – após a redemocratização é a reconfiguração do próprio papel da autoridade monetária no mundo todo. Sola (2011) vai nos mostrar como o mundo após o abandono dos acordos de Bretton Woods⁴ ampliou o papel da autoridade monetária: com o capital internacionalizado, os bancos centrais passam a atuar também no cenário externo, tornando as barreiras que antes separavam público e privado menos rígidas. Há uma intensa relação entre a maior autonomia do Banco Central do Brasil com a demanda internacional por uma regulamentação “sem fronteiras”, o que pode significar, em muitos casos, “sem governos”.

Em um sistema em que não há um governo mundial, a capacidade de governança se localiza em múltiplos *loci* de autoridade monetária (e fiscal), pública e privada, nacional e transnacional. (...) Nesse quadro, os agentes econômicos privados que operam no mercado cambial, e no mercado de títulos soberanos, têm o poder de adjudicar a credibilidade das políticas monetária e fiscal de cada país; e o fazem por meio de julgamentos de mercado. (...) Esse tipo de poder reflete uma transformação estrutural sem precedentes, que caracteriza a era do capital globalizante: a emergência da autoridade privada como parte integrante do sistema de governança global, ambiente no qual os bancos centrais passaram a operar. (SOLA, 2011, p. 91)

A conjuntura é favorável à autonomia do BC. Como já demonstrado, essa autonomia está diretamente relacionada a um consenso entre os agentes no poder de que a estabilidade era o principal desafio, a principal meta, da redemocratização. Mas de onde vem esse consenso? Aqui pretendemos adotar uma perspectiva híbrida entre dois dos três neoinstitucionalismos apresentados por Hall e Taylor (2003). Há uma lógica de ação racional imperante na situação, já que os agentes políticos pensam em sua credibilidade pública, e essa está diretamente relacionada à resolutividade da questão econômica no país. Logo, atender às demandas da população (ou mesmo de agentes privados mais poderosos, como a mídia, o empresariado nacional e os credores internacionais) significa agir racionalmente, em prol dos próprios interesses. Mas o que motiva a população e os demais entes a pautarem a estabilidade acima de tudo? Ora, a resposta simples seria afirmar que esse era um problema eminente, gritante, que a todos afetava diretamente. O problema dessa resposta simples é o fato de

⁴ Acordos econômicos internacionais estabelecidos nos Estados Unidos em 1944 que fortaleciam a intervenção governamental na economia. Tem seu fim em 1971, com a crise do petróleo, culminando no fim da conversão de dólar para ouro.

que ela não explica de maneira adequada o porquê de, anos depois e com a economia já estabilizada, o governo Lula também teve, em princípio, as mesmas prioridades. Para isso, precisamos recorrer à visão histórica do neoinstitucionalismo. Há uma dependência do passado (*path dependency*) que resulta em uma memória inflacionária brasileira. Essa memória torna-se um guia institucional para ações próximas. Um referencial a ser seguido.

Essas dinâmicas explicam o porquê de termos antes econômicos se tornarem agora valores incorporados na população brasileira (Sola, 2002). Em sua obra de cunho literário-jornalístico, Miriam Leitão (2011) vai abordar a questão de como a participação popular foi importante para a democratização (segundo ela, uma “conquista”). O que resta investigar é como essa autonomia do BC, e apreensão de uma visão mais “técnica” das decisões econômicas, se relaciona com um país recentemente democratizado e com uma Constituição que delega ao Estado a primazia do poder econômico, além de ampliar e fortalecer mecanismos consultivos. Pode a estabilização econômica, em tempos de capital internacionalizado, se relacionar com a democracia?

Em primeiro lugar, é importante desconstruir, e aqui fazemos novamente eco à Sola (2011), a ideia de que as decisões macroeconômicas são puramente técnicas, por mais insuladas que elas estejam do despotismo político. O próprio insulamento em si é uma decisão política e ideológica, que atende a interesses dos agentes no poder. Em segundo lugar, é necessário apontar que não é apenas a autonomia ou não que caracterizam o Banco Central como uma instituição democrática. Whitehead (2002) aponta que existem duas características que medem a democracia de uma autoridade monetária: a construção de mecanismos que permitem aos agentes no poder (e, indiretamente, a população que os elegeu) a interferir no banco e o modo como essa instituição se comunica, fazendo de sua população informada sobre as suas decisões. Em resumo, é preciso se analisar essa instituição sob a ótica de como elas, apesar de sua intensa especificidade técnica, presta contas à democracia:

A corrente dominante na literatura sobre democratização deu mais atenção à necessidade de evitar o populismo, “insulando” os tecnocratas das pressões eleitorais de curto prazo, do que a necessidade de consolidar a autoridade numa área de política pública que é altamente especializada (requer perícia técnica) e ao mesmo tempo vital para a

questão de definir “quem obtém o quê, quando e como” (requer prestação de contas e responsabilização). (WHITEHEAD, 2002, p.42)

Como o próprio professor levanta, trata-se de um equilíbrio delicado. No Brasil, existem mecanismos de vinculação do BC à vontade popular: além de ter de ser indicado diretamente pelo Presidente da República, o indivíduo deve passar por uma sabatina na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal para ser aprovado à Presidência do Banco. Ao mesmo tempo, por mais impactantes que sejam no dia-a-dia popular, existe a impressão de um afastamento das decisões do BC na agenda cotidiana. Sola, Garman e Marques (2002) apontam três justificativas clássicas/liberais para o conflito autonomia *versus* democracia. A primeira é a de que os preços estáveis são um bem público. A segunda é a de que a inflação é extremamente prejudicial à população. E, por último, é o apontamento que apenas insulando os agentes econômicos do jogo político, estes trabalharão para o povo e não para seus interesses.

Aqui reforçamos o que foi mencionado na página anterior: existe, antes de qualquer ação institucionalizada, uma demanda popular por estabilização, oriunda de uma memória inflacionária. Os três autores lembram, no mesmo artigo, que a autonomia ao Banco Central não gerou a estabilidade do Plano Real, a estabilidade do Plano Real que legitimou os agentes políticos a concederem a autonomia. Logo, há um componente consultivo nessa autonomia, ela precisou passar por aprovação, se provar. Resta saber como essa autonomia funcionou em governos distintos após o Plano Real ser bem sucedido: ela estava condicionada a um momento isolado ou se estabeleceu como política determinante à estabilização? É o que pretendemos responder na próxima seção.

O BANCO CENTRAL NOS GOVERNOS FHC E LULA: COMPARAÇÕES

Uma análise sobre a questão da autoridade monetária passa, nesse estudo, diretamente por uma percepção sobre a política econômica estabelecida pelos dois governos que formam o recorte empírico desse artigo. Para além, é importante compreender as causas e as consequências da forte crise que o Brasil passou no final da ditadura militar e nos primeiros anos de seu processo

de redemocratização. Na alvorada da década de 1980, o Brasil alimentava cada vez mais a sua crescente dívida, sem conseguir, com isso, efetuar um real crescimento de sua economia:

A inflação elevada geralmente provocava a valorização da taxa de câmbio, o que incentivava as importações. No entanto, a crise da dívida, no começo dos anos 80, forçou o Brasil a adotar políticas econômicas que gerassem reservas externas. Com a repentina retirada do capital externo como uma alternativa de financiamento, o Brasil teve de contar basicamente com o comércio exterior para aumentar as reservas. As escolhas políticas feitas pelo governo brasileiro de modo a atingir elevados excedentes comerciais envolviam constantes desvalorizações reais da moeda nacional. Isso, por sua vez, aumentou o valor da dívida externa em moeda nacional e também o preço das importações, que pressionavam a inflação (PIO, 2001)

A redemocratização veio com a promessa de dias melhores em todas as esferas sociais. No campo econômico, o Cruzado representou, em um primeiro momento, uma grande euforia por, enfim, conter o aumento de preços. A já citada participação política ante a análise técnica manteve o congelamento por mais tempo que o necessário, buscando fortalecer o PMDB para as eleições de 1986. A crise de super-demanda foi inevitável. Em 1987, o governo decreta a moratória da dívida externa, deixando de pagar os credores internacionais, fato que contribuiria para espantar a entrada de capitais externos no país. O governo Sarney ainda tentou novas saídas, heterodoxas (Plano Bresser) e ortodoxas (Plano Verão), ambas mal sucedidas. 1989 chega com as primeiras eleições diretas em quase trinta anos. Nos debates, a questão econômica se deu como central, especificamente nos temas “Inflação”, “Papel do Estado” e “Dívida” (ALBUQUERQUE e BELIEIRO JÚNIOR, 2015). O eleito, Fernando Collor, deu início a reformas que visavam a redução do papel do Estado na economia, sem, categoricamente, ter um efetivo combate à inflação. Seu Plano Collor, que confiscou as poupanças, é questionado judicialmente até hoje. As denúncias de corrupção e sua baixa popularidade culminaram em seu *impeachment*, em 1992.

A mesma tradição econômica que elaborou o Cruzado é reunida no governo do vice de Collor, Itamar Franco, para a criação do Plano Real. Seu Ministro da Fazenda, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, se tornaria o principal articulador político do Real (PIO, 2001), operando para que houvesse uma coalizão parlamentar que sustentasse o plano. Mesmo com os mecanismos

legislativos do Executivo (as medidas provisórias), era ainda mais necessária uma negociação para a aprovação posterior do Plano. A vontade coletiva de burocratas políticos e tecnocratas econômicos introduziu o Plano na realidade brasileira em março de 1994, com a implementação da Unidade Real de Valor (URV), que seria convertida a partir de uma indexação diária do Cruzeiro-Real. Em junho do mesmo, chega a nova moeda, já com ampla aceitação pública e desindexada. A boa aceitação do Plano foi essencial para a vitória do mesmo Cardoso, no primeiro turno em 1994

Vemos em Belieiro Júnior (2006) que o governo de Fernando Henrique Cardoso operou em diversas frentes pela continuidade do Plano Real e pela redução do papel do Estado na economia. É possível se apontar um ineditismo nesse modelo de governo, alinhado com o Consenso de Washington e pautado pelas demandas internacionais de estabilidade e solvência. De certo modo, a Era FHC significou um rompimento com o pacto nacional-desenvolvimentista, que superou o ruralismo na Era Vargas e agora era superado por uma visão internacional de um capitalismo de mercados, não mais de Estado. A sustentação desse modelo careceu de continuas negociações com o Congresso, visando alterações no perfil estatista de nossa economia, garantido pela Constituição de 1988. Essas negociações foram alicerçadas por uma política de alianças e coalizões, que tem como principal marco o casamento do partido do presidente, o PSDB (oriundo das bases do antigo MDB) com o PFL (das bases do adversário em tempos de ditadura, a ARENA). Muitas medidas impopulares foram aprovadas em cima dessa redução de conflitos.

O fato é que durante todo o período FHC prevaleceu a concepção, até certo ponto economicamente determinista, que só vencendo a batalha da inflação estariam garantidas as condições para uma boa saúde social, econômica e política para o país. Ou seja, para salvar o Brasil da crise e da instabilidade permanentes, a tarefa primeira seria vencer a inflação. É claro que havia uma verdade trágica para a consciência da política brasileira revelada pelos fatos: de 1986 até 1994, o país já havia experimentado cinco planos econômicos de estabilização, quatro diferentes moedas e uma hiperinflação que se notabilizou por ser uma das maiores do mundo. (BELIEIRO JÚNIOR, 2006, p.113)

A estabilização econômica e política no governo FHC passou por uma maior autonomia das instituições financeiras públicas. Em Raposo (2011), vemos que em nenhum outro estágio da nossa democracia o Banco Central, o

Conselho Monetário Nacional e o Ministério da Fazenda tiveram tanto poder acumulado. Quatro economistas ocuparam a cadeira do Banco Central nos dois mandatos de FHC: Pérsio Arida (1995), Gustavo Loyola (1995-1997), Gustavo Franco (1997-1999) e Armínio Fraga (1999-2002). É notória que essa variedade está diretamente relacionada à função destinada ao operador. Mesmo com poderes nunca antes alcançados, não se pode dizer que o cargo de Presidente do Banco Central do Brasil se enquadrava como um cargo estável.

Pérsio Arida, personagem central no Plano Real, assumiu como um continuador de sua política, com o fim de terminar a implementação do plano. Foi substituído logo no primeiro ano por Gustavo Loyola, experiente operador no sistema bancário, para instaurar a disciplina do Real nos bancos (RAPOSO, 2011). Dois programas são implementados: o Proer, para a estabilização dos bancos privados, e o Proes, para a redução do sistema público bancário. O resgate de bancos privados usando recursos públicos contrariou a opinião pública e intensificou a instabilidade na equipe em plena crise bancária (LEITÃO, 2011), o que culminou no pedido de demissão de Loyola. Gustavo Franco, então diretor da área internacional do BC e um dos formuladores do Real, assume sob a política de que era necessária uma reforma fiscal, e não cambial. Era um forte defensor da paridade de dólar e real. A paridade não se sustentou ante as fortes crises exteriores do final da década de 90. Sob forte pressão por esta paridade, não se sustentou no cargo. Cada vez mais é notória que a autonomia do BC, através de regras claras e discricionárias, também estava relacionada a um custo político de responsabilização de seus agentes (TAYLOR, 2011). Francisco Lopes assume a Presidência para a implementação de uma banda cambial endógena, mas não chega a assumir definitivamente por problemas com a justiça⁵. O economista Armínio Fraga, operador de um fundo americano, é chamado ao cargo em 1999, em meio a grave crise externa. Administrador conservador, Fraga entrega o cargo junto com FHC em 2003, com baixas taxas de crescimento e crescente inflação.

O saldo da era FHC no Banco Central é o da estabilização econômica aliada a altas taxas de juros, galopante endividamento e baixo crescimento. Uma expressão forte do choque entre a racionalidade política e econômica (RAPOSO,

⁵ Lopes foi processado por, supostamente, favorecer os Bancos Marka e Fonte Cindam (RAPOSO, 2011).

2011). Seus “operadores específicos”, como escolhemos chamar os presidentes do BC da época, possuíam ampla autonomia de atuação, porém baixa estabilidade no cargo. A Supremacia da Política Monetária do BC foi alcançada através do sucesso do real e de uma percepção da opinião pública da importância da estabilidade econômica. Esse apoio popular sacramentou o novo perfil do BC (TAYLOR, 2011).

O governo de Lula da Silva (2003-2010) gerou interpretações diversas quanto ao seu caráter. Oriundo de ases populares e setores à esquerda, Lula foi eleito após sacramentar certa tranquilidade aos mercados e à Classe Média com sua “Carta aos Brasileiros”. Ao demarcar separações entre o capitalismo liberal e o capitalismo desenvolvimentista, Bresser-Pereira (2013) afirma que a coalizão de Lula superou o liberalismo dos anos 90, colocando o Estado na trilha condutora da economia. Seu ponto crítico é uma sobrevalorização cambial, que inviabilizou a constituição de uma indústria nacional, formando uma elite desvinculada dos interesses nacionais. Novelli (2010), por outro lado, vê mais semelhanças com FHC: não só a apreciação do real, mas também políticas superavitárias de ajuste fiscal. O governo assume um papel de agente técnico, duro, atuando na forma de “dever ser” e não de “como poderia ser”, o oposto da vendagem antissistêmica do Partido dos Trabalhadores em período eleitoral. Novelli ainda ressalta o recrutamento de economistas para composição de equipe com trajetória semelhante aos recrutados pelo governo FHC, uma trajetória tipicamente liberal. Mesmo tendo no ministro Antonio Palocci o principal operador desse “giro ortodoxo”, fato que também encontra eco em Loureiro, Santos e Gomide (2011), não existem significativas mudanças na política econômica com a assunção de Guido Mantega ao cargo, apenas uma coexistência entre uma ampliação de políticas sociais e a sacralização da estabilidade. Mesmo as políticas sociais têm ampla participação na manutenção de um capitalismo de mercado:

Há de sublinhar um efeito importante da abertura de maiores oportunidades de ascensão social, ainda que elas não se concretizem em sua totalidade: essa abertura tende a produzir maior adesão dos beneficiados à ordem competitiva, ou seja, ao sistema capitalista que a sustenta e ao Estado que a comanda. Este tem sido um dos caminhos de aprofundamento da hegemonia liberal no Brasil: permitiu, graças à democratização das oportunidades, o maior crescimento econômico e a ampliação do consumo, a incorporação sociocultural de setores subalternos e intermediários que, embora já participassem do sistema,

faziam-no como em uma corrida de obstáculos muito difícil de superar.
(SALLUM JR, GOULART, 2016)

Quanto ao Banco Central, Lula optou por um “operador geral”: o economista goiano Henrique Meirelles ocupou a presidência do BC nos dois mandatos de Lula⁶. Meirelles trabalhava para um fundo estadunidense e tinha acabado de ser eleito Deputado Federal pelo nêmeses do PT, o PSDB. O Banco Central continuou agindo de maneira autônoma em relação ao jogo político. Para Raposo (2011), o BC no governo Lula não só agiu de maneira ainda mais autônoma que em FHC, como também represento uma ruptura no padrão-histórico: era a primeira vez que um presidente de perfil desenvolvimentista (embora as separações entre esse desenvolvimentismo e o neoliberalismo sejam tênues, como vimos anteriormente) ganhava autonomia no BC. O insulamento de Meirelles e sua política conservadora de manutenção das metas contrastou com outros agentes da política econômica (como a Fazenda), mais abertos para as negociações políticas. Esse duplo caráter da econômica e explicado da seguinte maneira por Loureiro, Santos e Gomide (2011): houve um giro internacional crítico a agenda liberal dos anos 90, ampliando o apetite por crédito e por políticas sociais, mas esse giro é equilibrado pela concentração rentista do capital brasileiro que sustentou o poder Executivo, defensor de ideias de *mainstream* econômico. De todo o modo, a política econômica manteve-se centrada no executivo, garantindo a autonomia.

A pergunta que encerra essa comparação é: mesmo apesar de todas as semelhanças, por que a administração de Lula possuiu apenas um presidente do Banco Central, enquanto a administração de FHC passou por cinco mandatos de autoridade monetária? Em Lula não há apenas um insulamento, uma autonomia da autoridade, mas também uma estabilidade de sua figura, reforçado em 2004 quando o mesmo ganha *status* de Ministro e direito ao Foro Privilegiado⁷. A conclusão que aqui se chega, a partir da revisão bibliográfica, é que houve uma nova divisão do trabalho da equipe econômica no governo Lula. Enquanto a Fazenda lidava com negociações políticas, o BC seguia como um

⁶ Até a redação deste artigo, Meirelles era o recordista de tempo no cargo: oito anos.

⁷ Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-do-banco-central-ganha-status-de-ministro,20040816p37488>>. Acesso em 17 de outubro de 2017.

operador de mercado. No governo FHC, ambos estavam orientados ao mercado, cabendo ao Executivo a formação de uma coalizão ampla que garantisse hegemonia. A maior estabilidade do cenário internacional e uma consolidação da estabilização econômica pós-Real garantiu a Henrique Meirelles mercados menos voláteis. Houve também uma maior formação de consensos quanto às políticas cambiais e fiscais, frutos dos debates dos anos 90 enfrentados, em parte, por FHC.

Essas diferenças latentes estão bem representadas no conceito de estabilização imperfeita da era FHC, apresentado por Marcos Nobre e Vinicius Torres Freire (1998). Ao contrário dos dizeres comuns de que a Constituinte de 1988 representou a formação de uma coalizão ampla, ela representou o surgimento de uma crise de hegemonia, um choque entre os projetos desenvolvimentistas e liberalizantes no país. FHC promete fortalecer o Brasil contra os choques externos, mas seu Plano Real torna o Brasil mais vinculado e dependente desses choques. Uma ampla aliança com as elites é feita, através do PFL, para garantir quórum hegemônico e reformas estabilizantes de controle da inflação, uma proteção contra a inevitável dependência do externo. A fragilidade dessa hegemonia reside no fato de que o governo não pode garantir aos seus aliados vitórias e nem pode se garantir vitorioso contra todos os setores da sociedade.

O estabelecimento do Real foi pautado por várias decisões que não se propunham definitivas, e sim, políticas de contorno ao inevitável. As mudanças nesse plano instável representaram vários saltos temporais no perfil do governo FHC ao longo dos oito anos. Essas “mudanças de curso” levam a alterações no planejamento econômico e, a que mais nos interessa, mudanças na presidência do Banco Central. As mudanças são motivadas por uma série de fatores que faz com que o governo calcule perdas e ganhos, ou melhor, calcule quem vai perder e quem vai ganhar em determinada situação, visando a sua manutenção, manutenção no poder e manutenção do projeto estabilizante lento e gradual. Logo, como já antes inferido, não há “neutralidade técnica” na decisão econômica, e sim um cálculo racional e ideológico. O fato de o Brasil dos anos 90 não possuir uma estabilização continuada, e sim o que os autores caracterizam como estabilização imperfeita – uma estabilização incompleta tanto pelos conflitos políticos quanto pelos mecanismos protetivos impostos pela

própria política econômica – é o que justifica as mudanças na presidência do Banco Central durante os governos FHC, em contraste à estabilização consolidada do governo Lula.

TÉCNICA SUBMETIDA À POLÍTICA: CONTROLE LEGISLATIVO DA POLÍTICA ECONÔMICA

Com a Constituição de 1988 (dita “Cidadã”), novos mecanismos de controle do legislativo sobre o executivo foram forjados. No que tange ao Banco Central, e à escolha de seu Presidente e Diretoria, a primazia do Poder Executivo de escolha, como reduto estratégico, seguiu os padrões conservados desde a criação do Banco, em 1964. A novidade apresentada foi a necessidade de o indicado à Presidência ser aprovado pelo plenário do Senado Federal, como competência indicada no artigo de número cinquenta e dois da nova Carta Magna. O Senado transfere essa função para uma de suas comissões permanentes, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que sabatina os indicados sobre as temáticas econômicas mais relevantes do momento para, depois, aprovar ou não o indicado. Até a data deste presente artigo, todos os indicados foram aprovados pela Comissão. Essas sabinas representam então uma novidade, uma ferramenta própria da redemocratização, e que ocupa espaço em uma República onde o Presidente, mesmo após o fim dos regimes autoritários, ainda acumula muitos poderes legislativos.

Como os economistas, tal qual apontado no primeiro item deste artigo, os Senadores da redemocratização apresentam uma mudança em seu perfil. Codato, Massimo e Heinz (2016) demonstram que houve uma clara expansão das carreiras técnicas (economistas, engenheiros, administradores, contadores e afins) em relação aos outros períodos da República, mesmo que ainda haja uma dominância dos oriundos das Ciências Jurídicas. Formado em sua maioria por empresários, o Senado tem um grau de formação educacional consideravelmente mais elevado que o resto da população, com 7,8% dos Senadores não possuindo o Ensino Superior. O Senado segue sendo uma casa de concentração de elites, entretanto, essas elites apresentam um caráter diferenciado: além de um crescimento de formações não jurídicas na Casa, há uma redução da média etária e uma valorização da política regional na carreira do Senador. Entretanto, o fato de esse Senador ter construído carreira em seu

estado antes de alavancar-se para o Congresso não o impede de atuar mais em função de seu partido que de seu estado. Se um Senador faz parte da base aliada, ele tende a apoiar o Executivo nas decisões. As decisões giram em torno do Executivo federal com mais intensidade que do Executivo de seu estado de origem. (NEIVA & SOARES, 2013)

As Comissões do Senado são definidas no artigo de número noventa do regimento da Casa. Suas funções passam de aprovação de leis, audiências públicas, sabatinas com Ministros de Estado, debate sobre temas encaminhados, entre outras. No período em que este artigo está sendo escrito, o Senado possui catorze comissões permanentes e mais sete comissões provisórias, criadas para tratar de temas específicos. A CAE possui hoje 27 membros titulares, mais 27 suplentes. As suas competências, regidas pelo artigo de número noventa e nove incluem o debate sobre legislação econômica; a convocatória de Ministros da Fazenda, do Planejamento e do Presidente e diretores do Banco Central; a promoção de audiências públicas; além, é claro, das sabatinas aqui estudadas. A CAE também sabatina os indicados ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Foram analisadas quatro sabatinas, que compreendem os dois governos de FHC e o governo Lula⁸. A sabatina de Gustavo Loyola, ocorrida no dia 8 de junho de 1995, foi presidida pelo Senador Gilberto Miranda, do PMDB. A de Gustavo Franga, ocorrida no dia 7 de agosto de 1997, foi presidida pelo Senador José Serra, do PSDB. A de Armínio Fraga, ocorrida no dia 26 de fevereiro de 1999, foi presidida pelo Senador Fernando Bezerra, do PMDB. Já a de Henrique Meirelles foi realizada antes mesmo de o presidente que o indicou assumir o comando do Palácio do Planalto: foi realizada no dia 17 de dezembro de 2002 e consequentemente foi presidida por um Senador que seria, no futuro, da oposição de seu governo, Lúcio Alcântara, do PSDB. A indicação de Meirelles e o adiantamento de sua sabatina reforçam a posição anteriormente apresentada de *pactualização* da política econômica de Lula com a estabilidade e o interesse dos mercados. A composição da Comissão é proporcional aos partidos

⁸ As informações aqui apresentadas foram mapeadas através das atas, encontradas no site do Senado Federal: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?7&codcol=38&data1OutrosEvt=1995-01-01&data2OutrosEvt=1995-06-12>>, acesso em 05 de novembro de 2017. A ata da sabatina de Persio Arida não foi encontrada nos arquivos.

presentes no Senado durante o período, conforme o artigo 58 da Constituição. A 50ª e a 51ª legislatura tiveram por perfil uma larga superioridade da situação governamental, a grande coalizão de FHC composta por PSDB, PMDB, PFL, PPB entre outros, sobre a oposição composta por partidos da Frente Popular como o PT e o PSB, além do PDT.

Esses dois blocos estão presentes no seleto grupo de oito Senadores que participaram de todas as sabatinas aqui apontadas: Lauro Campos (PT/DF)⁹, José Dutra (PT/SE), Romeu Tuma (PFL/SP), Pedro Simon (PMDB/RS), Eduardo Suplicy (PT/SP), Jonas Pimentel (PFL/MT), Ney Suassuna (PMDB/PB) e Ademir Andrade (PSB/PA), chegando a um equilíbrio de quatro Senadores da oposição e quatro da situação. Ao analisar a postura desses Senadores, vemos algumas dinâmicas. Os Senadores Lauro Campos e Eduardo Suplicy adotam em seus questionamentos perguntas de tom crítico ao modelo estabilizante, mesmo quando o arguido é Henrique Meirelles, indicado por Lula. Luiz Eduardo Cardoso adota uma postura justificativa das ações do PT no passado, na sabatina de Meirelles, fazendo uma defesa da indicação, sem tecer perguntas. Sua postura nas outras sabatinas, especialmente na de Armínio Fraga, é de oposição e contraponto. Postura parecida com a de Ademir Andrade, que buscou, diferenciar Meirelles dos indicados anteriores, onde apresentou postura crítica. A futura situação toma duas posturas distintas: a primeira é a de seguir fiel aos princípios criticados em indicações prévias e manter uma mesma linha ideológica; a segunda é a de elaborar construções argumentativas que justifiquem a mudança do PT quanto ao Banco Central, representada na indicação de Meirelles. Nas sabatinas dos indicados por FHC, a postura é homogênea: crítica ao modelo monetarista e às vinculações com o capital internacional.

Na situação, oposição muito em breve, o perfil é outro. Romeu Tuma se fez apagado nas quatro sabatinas¹⁰. Jonas Pinheiro tem atuação igualmente nula em todas as sabatinas, excetuando na sabatina de Armínio Fraga, quando faz uma questão em tom crítico às ações do BC sobre a agricultura, mas mantém a

⁹ Em 2001, Lauro Campos migrou para o PDT. Na sabatina de Henrique Meirelles, era onde estava localizado.

¹⁰ Na sabatina de Henrique Meirelles, chega a assumir a presidência da sessão temporariamente, mas atua apenas na questão ordenativa

postura elogiosa à Fraga. Ney Suassuna cala-se na sabatina de Meirelles, mas assume a relatoria da sabatina de Fraga, tornando-se um dos principais responsáveis por defendê-lo na CAE; na sabatina de Franco, questiona sobre o Proer, atribuindo às críticas que o programa sofre à oposição, à imprensa e à má comunicação do governo, assumindo uma postura de quem conhece a “verdade” sobre o programa; na sabatina de Loyola, questiona a adoção do Tratado de Basileia e suas consequências na dívida dos estados – como a Paraíba, o seu – assumindo uma postura de interesse regional. Pedro Simon é muito agressivo na sabatina de Armínio Fraga (chega a chamá-lo de “raposa no galinheiro”¹¹), ao ser questionado sobre esse fato na sabatina de Meirelles, justifica que Meirelles não faz “seu estilo”, mas irá referendá-lo em respeito a Lula. Em Franco, questiona sobre a defesa do economista à privatização de órgãos como o Banco do Brasil e em Loyola adota uma postura amigável, concordando com a criação do Banco Rural, mas criticando a taxa de juros (“culpa de seu antecessor”, segundo Simon).

Esse pequeno recorte de atuação dos Senadores que estiveram em todas as sabatinas encontradas dos governos FHC e Lula, ou seja, as sabatinas após a estabilização econômica e a mudança de programa do PT revelam o ponto nevrálgico desta discussão: não é por que os resultados sempre foram positivos, sempre aprovando o indicado, que as sabatinas são um mero rito, uma formalidade infértil. Suas dinâmicas revelam muito sobre os atores presentes e a dinâmica de disputas legislativas quanto às mudanças de pauta econômica. Os senadores da Frente Popular são críticos ao modelo estabilizante monetarista de FHC, tal qual seus partidos e sua base. Entretanto, ao flertarem institucionalmente com essa política, elegendo Henrique Meirelles como seu indicado à autoridade monetária, dividem-se entre os que mantêm a posição antiga e os que sentem a necessidade de prestar contas e justificar essa mudança. Já os partidos da ampla coalizão de sustentação de FHC apresentam grande heterogeneidade em sua atuação, mesmo que, com exceção de Pedro Simon, essa heterogeneidade se ganhe caráter mais uniforme na defesa do projeto de estabilização, o que pode justificar o silêncio na sabatina de Meirelles. Mas mesmo essa defesa não está acima da necessidade de se postar em defesa

¹¹ Em referência a Fraga trabalhar para fundos internacionais.

de sua base eleitoral, como Ney Suassuna defendendo seu próprio estado ou Jonas Pinheiro falando em nome dos agricultores.

Essa necessidade de justificar-se, esse compromisso com o que se diz e com o que foi dito em uma experiência anterior, reforça a sabatina como um mecanismo da redemocratização inserido na esfera do *accountability*. Segundo Arato (2002), a *accountability* se articula na dimensão representativa ao ser um mecanismo em que a população exige respostas de seus representantes. Nas democracias modernas, nada impede o representante de agir de forma contrária ao interesse de seus eleitores que o cálculo racional de que isso lhe fará ter perdas futuras (como, por exemplo, a possibilidade de se reeleger). Essa prestação de contas é o momento em que o representado avalia se suas ações estão sendo de agrado dos seus eleitores ou não. A *accountability* política é uma dimensão de extrema importância na democracia moderna justamente por reforçar os elos entre representantes e representados, garantindo que o poder destes representantes não emane de nada que não seja o povo. O constitucionalismo, ao criar regramentos universais que restringem a atuação do representante, é o meio pelo qual o *accountability* vai tornar-se compulsório. É uma ferramenta de interesse do representante, por dar mais munições ao seu cálculo, e do interesse da sociedade, por solidificar as instituições democráticas.

Seguindo o pensamento de O'Donnell (1998), podemos caracterizar as sabatinas como mecanismos de *accountability* horizontal. A *accountability* surge, de acordo com o autor, como uma resposta aos conflitos das três tradições que cunham nosso sistema político, a liberal, republicana e a democrática. Esses conflitos estão constantemente demandando mediadores na interação pública e privada. Esses mediadores, quando verticais, são ações que partem diretamente do privado ao público. As eleições podem ser caracterizadas como *accountability* vertical, é o poder emanando da população ao Estado. Mas existem mecanismos intra-institucionais, onde as próprias instituições realizam essa conferência de funcionamento. Essa *accountability* horizontal é presente em uma situação onde o poder legislativo, o Senado, realiza um processo inquisitório da política econômica indicada pelo executivo. Entretanto, há limites nessas ferramentas: a *accountability* completa tem poderes de delegação e retirada de autoridade (CARNEIRO, 2004). O próprio O'Donnell ao falar dos limites da *accountability* horizontal menciona a disposição para vigiar e punir a

atuação pública. A CAE apenas autoriza a indicação do Executivo ao Banco Central, não tendo maiores poderes sobre esse Banco, como, por exemplo, o poder de *impeachment* daquele que foi aprovado por ela mesma. Caso houvesse uma amplitude desses poderes, os conflitos entre técnica e política seriam mais fortes? O “insulamento técnico” da autoridade monetária ficaria prejudicado? São questões a serem abordadas em estudos posteriores sobre essa temática.

REFERÊNCIAS

ARATO, Andrew. “Representação, Soberania Popular e Accountability”. **Lua Nova**, São Paulo, 55-56, 2002

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo. **Rev. Sociol. Polit.** vol.21 no.47 Curitiba Sept. 2013.

CARNEIRO, Carla B.L. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias. Mar. 2000. Disponível em: <<http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc>>. Acesso em 25/10/2017

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos; MASSIMO, Lucas & HEINZ, Flávio. Regime político e recrutamento parlamentar: um retrato coletivo dos senadores brasileiros antes e depois da ditadura. **Rev. Sociol. Polit.** vol.24 no.60 Curitiba Dec. 2016

DE ALBUQUERQUE, Mateus Coelho Martins; JUNIOR, José Carlos Martines BELIEIRO. **Análise dos Conteúdos Econômicos Presentes no “Encontro com os Presidenciais” de 1989.** Disponível em: <<http://www.portalintercom.org.br/anais/sul2016/resumos/R50-0187-1.pdf>>. Acesso em 25/10/2017

JUNIOR, José Carlos Martines Belieiro. **Notas de Análise Sobre a Era FHC (1994 - 2002)**, Programa de Pós - Graduação em Sociologia da UFPR, Sociologia na Universidade Federal do Paraná, Curitiba - PR.2006.

LEITÃO, Miriam. **Saga Brasileira: A Longa Luta De Um Povo Por Sua Moeda.** Rio de Janeiro: Record, 2011.

LOUREIRO, Maria Rita, SANTOS, Fábio pereira dos & GOMIDE, Alexandre de Ávila. Entre o mercado e o povo: desafios para a política econômica do governo Lula. econômica in SOLA, Lourdes & LOUREIRO, Maria Rita. **Democracia, Mercado e Estado: O B de Brics.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

LOUREIRO, Maria Rita. **Os Economistas No Governo.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

MARQUES, Moisés. Construção institucional e regulação bancária em uma jovem democracia em processo de integração econômica in SOLA, Lourdes & LOUREIRO, Maria Rita. **Democracia, Mercado e Estado: O B de Brics.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

NEIVA, Pedro Robson Pereira & SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? **Rev. bras. Ci. Soc.** vol.28 no.81 São Paulo Feb. 2013

NOBRE, Marcos; FREIRE, Vinicius Torres. Política difícil, estabilização imperfeita: os anos FHC. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 51, p. 123-147, 1998.

NOVELLI, José Marcos. A questão da continuidade da política macroeconômica entre os governos Cardoso e Lula (1995-2006). **Rev. Sociol. Polit.** vol.18 no.36 Curitiba 2010.

O'DONELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, nº 44. São Paulo, 1998.

PIO, Carlos. A ESTABILIZAÇÃO HETERODOXA NO BRASIL: idéias e redes políticas. **Rev. bras. Ci. Soc.** vol.16 no.46. São Paulo, Junho 2001.

RAPOSO, Eduardo. **Banco Central do Brasil: O Leviatã Ibérico, Uma Interpretação Do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2011.

SALLUM JR, Brasília & GOULART, Jefferson O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Rev. Sociol. Polit.** vol.24 no.60 Curitiba Dec. 2016.

SOLA, Lourdes. Governança global e Banco Central: a emergência da autoridade privada in SOLA, Lourdes & LOUREIRO, Maria Rita. **Democracia, Mercado e Estado: O B de Brics**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

SOLA, Lourdes; GARMAN, Christopher & MARQUES, Moisés. (2002), "Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática" in Lourdes Sola; Eduardo Kugelmas e Laurence Whitehead (orgs.),

ERROR: syntaxerror
OFFENDING COMMAND: --nostringval--

STACK:

```
(
    OS/2æ      'cvt ] k°    ,    ¶fpgm h'      bglyfvKX      UBheadª i'
)
-mark-
/sfnts
false
```