REVISTA DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS | ISSN: 2447-0244
V. 3, n. 2, ago-dez. 2017
Missões

CONSULTA LEGISLATIVA E MECANISMOS DE *ACCOUNTABILLITY*: AS SABATINAS À PRESIDÊNCIA DO BANCO CENTRAL NOS GOVERNOS FHC E LULA

LEGISLATIVE CONSULTATION AND MECHANISMS OF ACCOUNTABILLITY: THE SABATIN TO THE PRESIDENCY OF THE CENTRAL BANK IN THE GOVERNMENTS FHC AND LULA

Mateus Coelho Martins de Albuquerque[1]
José Carlos Martines Belieiro Júnior[2]

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. Também são estudadas as ferramentas de recrutamento que corroboram as indicações ao cargo de presidente do BC. O enfoque do artigo são as quatro sabatinas realizadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso, que arguiram os economistas Pérsio Arida, Gustavo Loyola, Gustavo Franco e Armínio Fraga; e a única realizada nos governos Lula, que arguiu o economista Henrique Meirelles. Sob uma perspectiva comparativa, o texto discute em que aspectos as sabatinas absorvem as diferenças e continuidades nas políticas econômicas dos dois governos.

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

ABSTRACT: This article analyzes the dynamics of the sabatins held by the Federal Senate Economic Affairs Commission, with the objective of evaluating and validating the appointment to the presidency of the Central Bank. The Sabatins were created in the 1988 Constitution, in its article 52, and represent a mechanism of consultation of the executive power in relation to the legislative power. The article studies the socioeconomic contexts in which these sabatins fit, as well as to understand how economic scenarios influence and participate in the dynamics between the legislative and the executive in Brazil. In the text, the profiles of the senators, the historical role of the CAE and the relationship between politics and technique in the economic debate locked in the Brazilian legislature are analyzed. Recruitment tools that corroborate the nominations of the BC president are also studied. The

[1] Jornalista. Mestrando em Ciências Sociais da UFSM. E-mail: mateusmartinsdealbuquerque@gmail.com
[2] Doutor em Sociologia Política. Professor do Departamento de Ciências Sociais da UFSM. E-mail: jcmbjunior@yahoo.com.br

focus of the article is the four Sabbaths held in the governments of Fernando Henrique Cardoso, argued by economists Pérsio Arida, Gustavo Loyola, Gustavo Franco and Arminio Fraga; and the only one held in the Lula governments, which the economist Henrique Meirelles argued. From a comparative perspective, the text discusses in what ways sabatinas absorb the differences and continuities in the economic policies of the two governments.

Key-words: Senate, Central Banks, Sabbaths, Economy, Redemocratization.

INTRODUÇÃO

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).

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 **"**tênue 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 Basileia[3] (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 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 Pérsio Arida, ambos defensores de uma teoria heterodoxa da Inflação Inercial. Ao serem incorporados no governo, boa parte de suas ideias, eu 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.

[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.

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 Woods[4] 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

[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.

> 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 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 disputismo 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 vs 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: UM ESTUDO COMPARATIVO

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 inicio 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 moedas5 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 justiça[5]. 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.

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

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, 2011). Seus "operadores específicos", como escolhemos chamar os presidentes do BC da época, possuíram 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 tranqüilidade 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 anti-sistêmica 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 Lula[6]. Meirelles trabalhava para um fundo estadunidense e tinha acabado de ser eleito Deputado Federal pelo nêmesis 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 negociatas 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.

AS SABATINAS: QUANDO A TÉCNICA SE SUBMETE À POLÍTICA

Ao ser indicado pelo Presidente da República, o indicado à presidência do Banco Central deve passar por uma sabatina na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, a CAE. Essa sabatina é um mecanismo criado pela redemocratização: passou a estar presente na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 52. Em todas as sabatinas realizadas nos governos pós-constituinte (Collor, Itamar, FHC e Lula), o candidato arguido foi aprovado pelos Senadores presentes. Entretanto, esse fato pode esconder conflitos políticos presentes neste ferramenta. Além disso, as sabatinas tornam-se um interessante objeto de análise quando as encaramos sobre a ótica de uma ferramenta democrática, onde a técnica econômica se submete ao jogo político, às suas demandas e aos seus cálculos.

Nos itens anteriores analisamos as mudanças no perfil dos economistas do Brasil nos anos 80 e sobre como esses economistas, após o Plano Real, passam a ser agentes de mudança

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

político ativos no Poder Executivo. Ao pensarmos nas sabatinas, temos que refletir se a redemocratização refletiu em alguma mudança significativa no perfil dos senadores que entrariam em choque com esses economistas. Em Codato, Massimo e Heinz (2016) observamos que ainda prevalece um perfil jurista na Câmara Alta, entretanto, com maior inserção de quadros técnicos entre os Senadores. 16,9% destes são formados em carreiras técnicas (eu incluem economistas), o que acresce um maior *know-how* econômico na casa. Além disso, boa parte destes Senadores fizeram carreira em assembleias estaduais antes de assumirem sua vaga no Senado Federal. A posição dos autores é que, enquanto nos períodos anteriores à redemocratização o Senado tinha por função uma acomodação das elites regionais, após 1988 a Casa passa a ser um centro de disputa entre as diferentes lideranças regionais. Mas, ao chegarem no Senado, essas lideranças colocam o seu perfil regional abaixo do perfil partidário, o partido passa a ser o que centraliza a posição do Senador e não o estado de origem, como vemos em Silva e Araújo (2013).

As sabatinas acendem o debate sobre a execução de métodos técnicos na política econômica e a submissão destes métodos a consultas democráticas, que emanem do poder da população. Solas, Kugelmas e Whitehead (2002) apontam que as crises hiperinflacionárias (como a que o Brasil viveu ao fim dos anos 80 e início dos anos 90) minam a autoridade política e o papel do Estado de se legitimar. Assim, a reconstrução do papel da autoridade monetária no Brasil, ligado à sua autonomia e insulamento, está relacionada também ao fortalecimento da democracia, com a criação de elos de legitimidade entre o Estado e a sociedade. Os mesmos autores vão apontar que estes surtos de hiperinflação levaram as populações da América Latina, especialmente o Brasil, a tomarem certos indicadores antes pertencentes apenas aos ciclos fechados da economia liberal como bens públicos. Esse ponto é importante para considerarmos que as medidas estabilizantes partem da vontade popular, e não de uma imposição economicista. A arena democrática a economia não são adversários, ambas fazem parte de um mesmo processo orgânico onde a legitimidade das instituições depende de sua eficiência em atender aos anseios da população. E é a partir deste cálculo que as sabatinas são realizadas.

O objetivo deste trabalho é o de mapear o papel das Sabatinas neste intrincado jogo de relações entre a economia e a política democrática, tendo como recorte os governos FHC e Lula por ambos representarem um marco de ruptura no modo como se desenvolvia o capitalismo no Brasil até então, e na relação entre as arenas políticas e o Banco Central. Ao fim, pretende-se contribuir para o debate sobre a dimensão técnica da economia (quando

aplicada na política) e para a melhor caracterização das políticas dos dois governos em relação à autoridade monetária.

METODOLOGIA

Este trabalho faz parte da dissertação de mestrado do estudante Mateus de Albuquerque, orientado pelo professor José Carlos Martines Belieiro Júnior. Na dissertação, pretendemos analisar as atas das seções da CAE que sabatinaram os cinco economistas que aqui recortamos. Neste artigo, introdutório, faremos uma análise bibliográfica do caso, para podermos ter uma melhor definição do que representa a existência destas sabatinas na nossa democracia e como elas operam nas dinâmicas de Lula e FHC.

Uma discussão a ser levantada aqui é a da aplicabilidade de uma análise neoinstitucional mista. Taylor (2011), um dos autores usados em nossa bibliografia, aponta que as instituições são dinâmicas e devem ser analisadas como tal. As instituições não são permanentes na democracia, elas podem ser substituídas ou – como é o caso do Banco Central no Brasil – modificarem as suas características ao longo de sua existência. Mas que fatores justificam essas modificações? Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), no seu artigo clássico "As três faces do neoinstitucionalismo", apresentam três formas de se analisar as instituições: através da escolha racional, da história e da sociologia. Aqui defendemos que é impossível se analisar as mudanças enfrentadas pelo Banco Central sem observarmos a questão de como esses atores – os senadores e os economistas - se comportam conforme seus interesses, e como agem no sentido de preservar seus cargos, sua base eleitoral, seu prestígio e etc. Ao mesmo tempo, há uma dimensão histórica, uma dependência do passado (*path dependency*) que orienta para que a estabilização e determinados discursos técnicos sejam preservados. Essas duas dimensões não são excludentes: complementam-se e, inclusive, originam-se uma na existência da outra.

Outro ponto a ser discutido é o de como as sabatinas se enquadram como mecanismos de *accoutability* pública. 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.

RESULTADO E DISCUSSÃO

Sem analisar diretamente as sabatinas por hora, nos coube tratar sobre sua existência. Dentro do recorte empírico, um debate importante é o que versa sobre a disparidade nos números de um governo ao outro: quatro presidentes do BC em FHC, um em Lula. Em ambos os governos a autonomia foi garantida, mas apenas em Lula houve uma estabilidade no cargo. O que levou a essa mudança? 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 quatro 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 consequente direito ao Foro Privilegiado[7].

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 negociatas políticas, o BC seguia como um 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.

Arato (2002) fala sobre um tipo ideal de *accountability*, aquele que mais perfeitamente se caracteriza como instância democrática e democratizante. Esse modelo demanda aspectos

[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.

inexistentes nos nossos, como é o caso das Sabatinas. O autor fala em unicameralismo (para garantia de uma maior responsabilização da câmara legislativa), fim da participação privada em campanhas eleitorais, mandatos curtos (de dois a três anos) e, mais grave, em um término do sistema de coalizões, que permite uma distribuição de responsabilidades quando as coisas não vão bem. O próprio autor admite que o constitucionalismo moderno não está contemplado nesse modelo de *accountability*: ele dependeria da formação de um partido de maioria absoluta, que não pudesse ser vencido por nenhuma coalizão ampla.

A literatura clássica sobre *accountability* a define como um mecanismo em que os representantes devem prestar contas e, ao mesmo tempo, serem punidos pelo não cumprimento das vias institucionalizadas (CARNEIRO, 2004). Nesse sentido, as sabatinas se apresentam como uma instância onde há consulta (indireta) das ações do executivo, mas dificilmente há punição. Mesmo que o presidente do BC tenha de comparecer constantemente à CAE para prestar contas e sua aprovação seja condicionada ao escrutínio dos Senadores, estes não possuem mecanismos institucionais para tirar, diretamente, o cargo de Presidente do BC. Outra conceituação importante vem de Lavalle e Vera (2011), onde é observado que o *accountability* é uma ferramenta que surge para substituir a mera autorização da representatividade. Ao aplicarmos isso ao contexto da Constituição de 1988, percebemos que, mesmo com o insulamento do presidente do Banco Central, as sabatinas representam uma maior responsividade das políticas econômicas à vontade popular, situação própria de uma democracia. O Presidente da República não está mais completamente autorizado a guiar a política econômica quando bem entender depois de eleito.

CONCLUSÕES

Esse estudo se pretendeu a analisar o papel da autoridade monetária na democracia brasileira, tendo como marco de sua consolidação e autonomia a Redemocratização e, mais especificamente, a estabilização econômica conquistada após o Plano Real. A compreensão das Políticas Econômicas do Brasil não pode cair no erro de se permitirem apenas como análises técnicas, sem considerar o peso dos interesses dos agentes políticos em seu estabelecimento e os elementos históricos que formam consensos entre a opinião pública, arena capaz de pressionar esses agentes em suas demandas e ações. Toda a análise de Política Econômica que se furte de perceber demandas políticas e históricas constituirá numa

demonstração artificial de suas causas e consequências. Esse estudo pretende iniciar o debate não apenas sobre seu objeto empírico, mas também sobre os estudos de Política Econômica constituídos no Brasil. Ao escolher o recorte dos governos FHC e Lula, foi possível observar a presença de uma ruptura no padrão histórico do Banco Central, tanto pela estabilidade pós Real, quanto pelas políticas de continuidade presentes no governo Lula. O governo Lula alcança um papel totalmente diferenciado no Banco Central: a autoridade monetária não só tem sua autonomia garantida, como tem estabilidade no cargo e coexiste com políticas desenvolvimentistas. A consolidação do Plano Real e o mercado internacional são essenciais para a compreensão dessas mudanças.

As sabatinas podem ser consideradas mecanismos de *accountability*, por romperem com a lógica da autorização que os representantes executivos têm sobre a política econômica. A população, representada indiretamente pelo Senado, tem agora o direito de arguir os indicados ao posto de autoridade monetária. Os Senadores fazem o cálculo racional de que atendendo determinadas demandas populares, oriundas de uma *path dependency* por estabilização, eles obtém ganhos com a sua base eleitoral. A questão é que essa representação através do Senado encontra limitações: os Senadores agem, muitas vezes, por interesses partidários, e não pelos seus interesses regionais e/ou representativos. Além disso, a *accountability* representada pelas Sabatinas tem o limite de apenas prestar contas, sem ter a capacidade de retirar poderes da autoridade monetária caso ela vá de encontro com a vontade emanada pela população. Ainda existem longos caminhos a seres traçados para que a *accountability* na política econômica adquira traços ideais, e esses caminhos perpassam um longo debate sobre a influência de consultas amplas no desempenho econômico das nações.

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

DE ALBUQUERQUE, Mateus Coelho Martins; JUNIOR, José Carlos Martines BELIEIRO. **Análise dos Conteúdos Econômicos Presentes no "Encontro com os Presidenciáveis" 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.

LAVELLA, Adrian Gurza & VERA, Ernesto Isunza. **"A trama da crítica democrática:** da participação à representação e à Accountability". Lua Nova, São Paulo, 84: 95-139, 2011

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

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

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.

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.

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.

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, Brasílio & 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.), **Banco Central - autoridade política e democratização:** *um equilíbrio delicado*, Rio de Janeiro, Editora da FGV.

SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo & WHITEHEAD, L. (2002), "Democratização, Estado e autoridade monetária num mundo globalizado – qual é o lugar da política democrática?" in Lourdes Sola; Eduardo Kugelmas e Laurence Whitehead (orgs.), **Banco Central - autoridade política e democratização:** *um equilíbrio delicado*, Rio de Janeiro, Editora da FGV.

TAYLOR, Matthew. Desenvolvimento institucional na trilha das polícias públicas: um estudo de caso sobre o Banco Central do Brasil in SOLA, Lourdes & LOUREIRO, Maria Rita. **Democracia, Mercado e Estado:** O B de Brics. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

WHITEHEAD, L. (2002), "O delicado equilíbrio entre credibilidade financeira e responsabilização política: reestruturando a autoridade monetária em novas democracias", in SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo & WHITEHEAD, L, **Banco central, autoridade política e democratização:** um equilíbrio delicado, Rio de Janeiro, FGV.