

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Mateus Coelho Martins de Albuquerque

**POLÍTICA, ECONOMIA E DEMOCRACIA: AS SABATINAS NO
SENADO FEDERAL DOS INDICADOS AO BANCO CENTRAL NOS
GOVERNOS FHC E LULA**

Santa Maria, RS

2019

Mateus Coelho Martins de Albuquerque

**POLÍTICA, ECONOMIA E DEMOCRACIA: AS SABATINAS NO SENADO
FEDERAL DOS INDICADOS AO BANCO CENTRAL NOS GOVERNOS FHC E
LULA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciências Sociais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Ciências Sociais**.

Orientador: Prof. Dr. José Carlos Martines Belieiro Júnior

Santa Maria, RS

2019

de Albuquerque, Mateus

Política, Economia e Democracia: As Sabatinas no Senado Federal dos Indicados ao Banco Central nos governos FHC e Lula / Mateus de Albuquerque.- 2019.

157 p.; 30 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, RS, 2019

1. Economia 2. Banco Central 3. Sabatina 4. Elites I.
Título.

Mateus Coelho Martins de Albuquerque

**POLÍTICA, ECONOMIA E DEMOCRACIA: AS SABATINAS NO SENADO
FEDERAL DOS INDICADOS AO BANCO CENTRAL NOS GOVERNOS FHC E
LULA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciências Sociais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Ciências Sociais**.

Aprovado em 22 de fevereiro de 2019:

José Carlos Martines Belieiro Júnior, Dr. (UFSM/Orientador)

Reginaldo Teixeira Perez, Dr. (UFSM)

Luiz Antonio Cabello Norder, Dr. (UFSCar)

Santa Maria, RS

2019

AGRADECIMENTOS

Como de praxe, seria de uma falta pessoal muito grande não mencionar aqui os que me apoiaram nessa jornada. É muito difícil fugir do clichê de que, sem essas pessoas abaixo, nada disso teria acontecido.

À minha mãe, Luciana, e à minha irmã Beatriz, que superam diariamente as dificuldades da vida. A força delas me é inspiradora. Ao meu pai, Djalma, que, provém meu sustento para que possa me dedicar à ciência. Aos meus parentes queridos, representados aqui nas pessoas de minha avó Diolinda, meu avô Fernando e meu tio Rodrigo, por sempre acreditarem em mim.

À minha namorada, Andressa. Quando a força faltava, era você que estava lá. Eu sou melhor a cada dia graças a ti.

Aos servidores, docentes e técnicos, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais por esta jornada. Cito aqui, diretamente, o meu orientador José Carlos e os professores Reginaldo, Eduardo, Rosana S.C e Rosana P.M, pelos conselhos sempre proveitosos. Eu sou o cientista político que vocês fizeram de mim. Estendo aqui os agradecimentos a todos os meus colegas de mestrado, com quem aprendo sempre, especialmente à Camila, Gabriela, Matheus e Nadine, com quem firmei relações de amizade fortes e duradouras.

Por falar em amizade, citarei aqueles que sempre fizeram com que Santa Maria fosse, efetivamente, a minha casa: Daniela, Juliana, Letícia, Marina, Sabrina, William, Bruna, Carlos, Lucas, Gustavo, Kauane, Paola, Maria, Laura, Nicolás, Mariana, Anna, Júlio, Alice, Carolina, Stéfani, Lucas, Israel e Nathália. Vocês são a família grande que eu nunca tive.

Aos que contribuíram para esse trabalho tecnicamente: o professor Luiz Norder, que muito me honra com sua presença em minha banca; o Secretário da Secretaria de Apoio à Comissão de Assuntos Econômicos, José A. G. da Silva, que me ajudou a procurar a sabatina de Pérsio Arida; e à minha revisora (e grande amiga) Laura Garcia.

Por fim, citando *Invictus*, do poeta inglês William Ernst Henley: “*I thank whatever gods may be // For my unconquerable soul*”.

RESUMO

POLÍTICA, ECONOMIA E DEMOCRACIA: AS SABATINAS NO SENADO FEDERAL DOS INDICADOS AO BANCO CENTRAL NOS GOVERNOS FHC E LULA

AUTOR: Mateus Coelho Martins de Albuquerque

ORIENTADOR: José Carlos Martines Belieiro Júnior

Este trabalho tem como objeto as sabatinas realizadas na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal que visavam à aprovação dos indicados pela Presidência da República ao cargo de Presidente do Banco Central do Brasil. O recorte temporal escolhido agrega as sabatinas de Pécio Arida (1995), Gustavo Loyola (1995), Gustavo Franco (1997), Francisco Lopes (1999), Armínio Fraga (1999) – nos dois mandatos da presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) – e Henrique Meirelles (2002), no primeiro mandato da presidência de Lula da Silva (2003-2010). Para o método da análise, foi escolhido a Análise de Conteúdo, que extrai informações relevantes do *corpus* do trabalho, formado pelas notas taquigráficas da sessão. Teoricamente, o trabalho pretende proceder a uma análise de cunho marxista sem abandonar o conceito de elites. Focado na atuação dos senadores durante as sessões e em como elas formava uma relação dialógica com os confrontos presentes na economia brasileira, o problema que norteia essa pesquisa é: como a atuação dos senadores nas sabatinas dos indicados ao Banco Central durante os governos FHC e Lula refletem os conflitos macroeconômicos de suas épocas?

Palavras-chave: Economia. Banco Central. Sabatinas. Senado. Elites.

ABSTRACT

POLICY, ECONOMY AND DEMOCRACY: THE SABATINES IN THE FEDERAL SENATE OF THE INDICATES TO THE CENTRAL BANK IN FHC'S GOVERNMENT AND LULA'S GOVERNMENT.

AUTHOR: Mateus Coelho Martins de Albuquerque

ADVISOR: José Carlos Martines Belieiro Júnior

This essay is aimed at the sabinas held in the Commission of Economic Subjects of the Brazilian Federal Senate, which had as objective the approval of those indicated by the Presidency of the Republic to the position of President of the Brazilian's Central Bank. The chosen time cut adds the sabinas of Pécio Arida (1995), Gustavo Loyola (1995), Gustavo Franco (1997), Francisco Lopes (1999), Armínio Fraga (1999) – in the two mandates of the presidency of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) – and Henrique Meirelles (2002), in the first mandate of the presidency of Lula da Silva (2003-2010). For the analytical method, was select the Content Analyses, which extract relevant information from the *corpus* of the work, formed by the stenographic notes of the sessions. Theoretically, the work intends to proceed with a marxist analysis without abandoning the concept of elites. Focus in the actions of the senators during and with them formed a dialogical relationship with the present confrontations in Brazilian economy, the problem that guides this research is: how the performance of the senators in the sabinas of the indicateds to the Central Bank during the governments of FHC and Lula reflect the macroeconomical conflict of the time cut?

Palavras-chave: Economy. Central Bank. Sabinas. Senate. Elites.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS.....	17
1.1 A BURGUESIA, AS ELITES E O ESTADO.....	17
1.2 O PAPEL DO SISTEMA BANCÁRIO NO CAPITALISMO E NO BRASIL.....	20
1.3 O DEBATE SOBRE O BANCO CENTRAL.....	23
1.4 O SENADO COMO FISCALIZADOR DA POLÍTICA ECONÔMICA.....	32
2 INTRODUÇÃO HISTÓRICA À ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL.....	36
2.1 ESPERANÇA E ANGÚSTIA: O GOVERNO SARNEY (1985-1989).....	36
2.2 DA CRISE À ESTABILIZAÇÃO: OS GOVERNOS COLLOR DE MELO E ITAMAR FRANCO (1990-1993).....	40
2.3 DA ESTABILIZAÇÃO À CRISE: OS GOVERNOS FHC (1995-2002).....	46
2.4 RUPTURA OU CONTINUIDADE? O PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003-2006).....	53
3 AS SABATINAS.....	58
3.1 PÉRSIO ARIDA.....	59
3.1.1 O caminho até o cargo.....	59
3.1.2 Indicação, Sabatina e Aprovação.....	60
3.1.3 A gestão.....	62
3.2 GUSTAVO LOYOLA.....	66
3.2.1 O caminho até o cargo.....	67
3.2.2 Indicação, Sabatina e Aprovação.....	68
3.2.3 A gestão.....	74
3.3 GUSTAVO FRANCO.....	79
3.3.1 O caminho até o cargo.....	80
3.3.2 Indicação, Sabatina e Aprovação.....	80
3.3.3 A gestão.....	86
3.4 FRANCISCO LOPES.....	90
3.4.1 O caminho até o cargo.....	90
3.4.2 Indicação, Sabatina e Aprovação.....	91
3.4.3 A gestão.....	99

3.5 ARMÍNIO FRAGA.....	101
3.5.1 O caminho até o cargo.....	102
3.5.2 Indicação, Sabatina e Aprovação.....	103
3.5.3 A gestão.....	114
3.6 HENRIQUE MEIRELLES.....	118
3.6.1 O caminho até o cargo.....	118
3.6.2 Indicação, Sabatina e Aprovação.....	120
3.6.3 A gestão.....	125
4 RESULTADOS.....	135
4.1 DADOS GERAIS DAS SABATINAS.....	135
4.2 DUAS QUESTÕES TEÓRICAS.....	140
4.3 REFLEXÕES CONCLUSIVAS.....	145
REFERÊNCIAS.....	152

INTRODUÇÃO

Em 1789, o jovem caribenho Alexander Hamilton assumia o cargo de Secretário do Tesouro dos Estados Unidos da América. Como tudo naquele novo país, tratava-se de um cargo recém-criado. Hamilton, um dos autores e organizadores do clássico político “O Federalista”, já era conhecido pelo seu gosto pela polêmica: chamado de monarquista, propôs mandato vitalício para o presidente e os senadores durante o processo constitucional. Como Secretário do Tesouro, enfrentou forte oposição de Thomas Jefferson ao decretar que a União deveria assumir as dívidas oriundas da Revolução Americana. O projeto deu origem ao Primeiro Banco dos Estados Unidos, que contribuiu para subordinar os estados da federação à União e para o desenvolvimento manufatureiro do país, que ainda tinha uma característica agrícola muito forte. A ideia de que, apesar de todas as garantias, a União teria controle sobre as demais regiões e seria, além disso, condutora do desenvolvimento econômico, nunca foi bem aceita. Jefferson, irritado, renunciou de seu cargo de Secretário de Estado. Hamilton seria morto em um duelo, em 1804, contra o seu arquirrival Aaron Burr. Em 1811 a sua criação, o Primeiro Banco, foi fechada pelo congresso.

Hamilton foi uma das mais relevantes figuras da história política americana. Um musical na *Broadway* baseado em sua vida esgota ingressos semanalmente. De fato, gera interesse a figura deste imigrante da América Central que tomou por objetivo definir os marcos do funcionamento do capitalismo naquela que seria a maior potência econômica do país. Seu Primeiro Banco seria refundado como Segundo Banco dos Estados Unidos em 1816. Ambas as instituições definiriam o que hoje é o *Federal Reserve* (FED). Os pilares que remontam essa instituição inspiraram os grandes bancos centrais do mundo: o *Bundesbank* alemão, o Banco Central Europeu, entre outros. Os debates que cercaram a figura de Hamilton são extremamente atuais, afinal, decorre das características natas dos bancos centrais: o conflito entre fluidez de mercado e controle. Uma instituição que deve exercer controle para garantir que o mercado funcione com liberdade. Uma relação tensa por essência, excepcionalmente quando este debate é agregado com um conteúdo mais moderno, a discussão quanto à independência desta autoridade monetária frente à política. Se o banco central vai regular a política monetária, como impedir que essa política não fique contaminada pelos interesses dos políticos, contrários à linguagem “neutra” do mercado? Afinal, há uma linguagem “neutra” do mercado?

O banco central é o nó górdio do capitalismo. Ele concentra, institucionalmente, todas as contradições e enfrentamentos entre a linguagem do mercado e a linguagem do Estado. No

Brasil, o estabelecimento de uma autoridade monetária nestes moldes ocorreu de maneira tardia: fruto das políticas pró-mercado de Castelo Branco, Octávio Bulhões e Roberto Campos. A instituição se manteve como acessório das políticas econômicas do executivo até os anos 80, com a aprovação da Constituinte. A adoção de modelos institucionais de atuação e regulação muito mais aproximados do que havia sido planejado por Hamilton (uma autonomia institucional e técnica) garantiu um protagonismo inédito ao Banco Central. A escolha de seus presidentes e as medidas adotadas por eles passaram a figurar como fatos de primeira importância no noticiário político. A estabilização monetária, nos anos 90, garantiu ainda mais protagonismo para a instituição. Em 2004, os presidentes da instituição ganharam o *status* de Ministro do Estado, concentrando ainda mais poder e autonomia política.

Uma determinada narrativa pró-mercado tende a, constantemente, exigir que o presidente do Banco Central tenha mais autonomia para sua atuação. Afinal, se esse órgão vai regular o mercado financeiro, que este não seja contaminado pelos interesses políticos, que podem ter decisões que não sejam pautadas pela isenção e pela racionalidade. Outra narrativa tende a exigir maior intervenção do Poder Executivo no Banco Central. Afinal, trata-se de um órgão público e, como órgão público, deve servir ao povo brasileiro, e não apenas ao mercado. Esses dois pólos têm várias nuances e disputas internas, formando uma grande heterogeneidade de disputas em torno da instituição.

No Congresso, ocorre um dos espaços que mais concentram essa disputa. É o da sabatina de aprovação. Essas sabinas ocorrem na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. Após uma arguição, os senadores da comissão votam em aprovar – ou não – o indicado. Caso seja aprovado, o seu nome será colocado a prova no plenário do Senado, que dará a chancela final. Esse mecanismo, também inspirado na dinâmica existente no *Federal Reserve*, foi implementado pela Constituição de 1988. Desde então, esse palco praticamente inexplorado pela Ciência Política brasileira, tem comportado o centro do conflito sobre a caracterização do banco central. Assim, fica definido o objeto de estudo desse trabalho: as sabinas de aprovação dos indicados ao Banco Central do Brasil na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. Como recorte temporal, optamos pelos indicados durante os governos FHC e Lula. Esse recorte compreende as sessões de Pécio Arida (1995), Gustavo Loyola (1995), Gustavo Franco (1997), Francisco Lopes (1999), Armínio Fraga (1999) e Henrique Meirelles (2002). Por que os governos FHC e Lula? O primeiro foi escolhido por ser o governo em que o Banco Central conquistou, efetivamente, um elevado grau de autonomia de atuação e relevância política. A estabilização econômica, após o Plano Real, está diretamente relacionada a esse maior destaque. Já o governo Lula apresentou uma

continuidade quanto à política monetária que se traduz, no quadro maior, como uma ruptura: é a primeira vez em que um governo classificado como desenvolvimentista mantém a autonomia do presidente do Banco Central (RAPOSO, 2011). Acreditamos que esse elemento faz com que a sabatina de Henrique Meirelles ganhe contornos singulares.

Como *corpus* principal dessa pesquisa, faremos uso das notas taquigráficas das sessões, disponíveis no *website* do Senado Federal. Importante não confundir: a ata das sessões concentra apenas algumas informações básicas, como a lista de presentes e os resultados. Nas notas taquigráficas, temos acesso aos diálogos completos travados pelos senadores e pelo arguido. Não fizemos uso dos vídeos da TV Senado pelo fato de que não foi possível localizar essas gravações. Assim, é importante mencionar que a dimensão interpretativa do trabalho se dará a partir da reprodução textual do que foi dito, sem assimilar microimpressões dos presentes nas sessões. Como é relevante para esse estudo assimilar os conflitos que antecederam e sucederam as sessões das sabatinas, tivemos de selecionar uma fonte histórica para essas informações, que fossem, ao máximo, homogêneas. Optamos pelo jornal “Folha de S.Paulo”, por tratar-se de um periódico de cobertura ampla da política nacional, além de disponibilizar seu acervo digitalmente de maneira ampla e irrestrita, o que nos permitiu contextualizar melhor os fatos políticos que cercaram os períodos históricos avaliados. Nas referências desse texto haverá citação ao *website* do acervo da “Folha”, com citação direta às matérias utilizadas nas notas de rodapé. Precisamos, antes de encerrar esse parágrafo, acrescentar um adendo: foi impossível localizar as notas taquigráficas da sessão de Pêrsio Arida. Consultamos a Secretaria de Apoio à Comissão de Assuntos Econômicos e o Departamento de Arquivo do Senado Federal e nos foi informado que essa nota está perdida. Assim, reproduzimos os elementos da sabatina, o contexto e as informações sobre sua gestão, sem sermos capazes de analisá-las diretamente.

O problema de nossa pesquisa é “como a atuação dos senadores nas sabatinas dos indicados ao Banco Central durante os governos FHC e Lula refletem os conflitos macroeconômicos de suas épocas?”. Ou seja, o nosso foco metodológico para a análise das sessões são os senadores, não o indicado. Isso acontece porque, na maneira como as sabatinas são configuradas, o indicado está passivo à movimentação dos senadores: todas as suas ações são reações ao que é posto a ele. Neste problema está implícita uma justificativa defensiva, já que uma crítica comum que poderia surgir a este trabalho é a de que as sessões sempre terminaram com o mesmo resultado (a aprovação dos indicados), logo elas seriam mero ritual formal, sem as nuances necessárias para justificar um estudo mais amplo. Ora, existem duas formas de responder a essa questão. A primeira é a de que a própria inferência de que as

sabatinas não concentram conflitos políticos e são rituais sem conteúdo já é uma justificativa válida a ser testada no estudo. A segunda é a de que, tão relevantes quanto os resultados extraídos, são as formas como se dão esses resultados. É neste segundo ponto que este trabalho foca: os senadores, em sua atuação, estão representando as principais temáticas macroeconômicas que cercam a indicação do arguido? Os conflitos estão sendo representados nesse microcosmo? E se sim, de que maneira? O que isso significa? É o que tentaremos responder nos próximos capítulos.

O método de pesquisa deve ser adequado às necessidades apresentadas pelo problema em questão. Antes, um adendo. Utilizaremos aqui a diferenciação entre método de abordagem e método de procedimento. Prodanov e Freitas (2013) apresentam essa diferença. O Método de Abordagem se refere às operações mentais estabelecidas para diferenciar os pressupostos científicos dos não científicos. Ele se refere à abstração dos fenômenos. Aqui, adotaremos o método dialético, que pressupõe que todos os fenômenos têm relação entre si, conectando-se através das contradições inerentes a esses fenômenos. O conhecimento dialético não é algo rígido, mas em constante transformação. Para realizar um estudo dialético dos fenômenos sociais sob a perspectiva marxista, materialista-histórica dialética, Konder (1998) destaca que as relações econômicas conduzem as demais relações sociais, pautadas principalmente pela categoria trabalho: é no trabalho que a humanidade procede a transformação dos elementos da natureza e de sua própria ordem social.

Já o Método de Procedimento se refere às etapas da investigação científica, mais técnicas e menos abstratas. O método escolhido interfere na forma como se coletarão os dados e se organizarão os procedimentos de análise (PRODANOV e FREITAS, 2013). Aqui optamos pela Análise de Conteúdo. A Análise de Conteúdo, de acordo com Pinheiro et al (2014), é um método que busca compreender os sentidos presentes em formas de comunicação, sejam elas textuais ou verbais. Ela possibilita que o pesquisador sistematize indexadores (que podem ou não ser quantitativos) para destrinchar o texto em suas múltiplas partes. Um de seus principais objetivos é o de racionalizar o que determinado texto quer dizer após a interpretação do que é superficial. Segundo Bardin (1977), a Análise de Conteúdo se divide em três etapas: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, com inferências e interpretações. A primeira, mais organizativa, envolve a seleção dos textos a serem analisados, a formulações de hipóteses sobre eles e a formulação dos indexadores a serem analisados no próprio texto. A pré-análise se inicia com uma “leitura flutuante”, através de que se tem um primeiro contato com o texto. Em seguida, são selecionados os excertos que serão usados com base nos critérios apontados pelo autor, que não são relevantes aqui, já que

todos os textos (no caso, as notas taquigráficas e as reportagens) serão analisados. A partir do que se apreendeu na “leitura flutuante”, é formulada uma hipótese e um objetivo a se extrair do texto. Logo, ao contrário de outros métodos, aqui a hipótese não precede o contato com o objeto. Ela é formulada a partir desta “primeira impressão”, justamente pelo fato de que este método privilegia o contraste entre a impressão primária e a apreensão detalhada da dimensão textual. Um dos desafios da Análise de Conteúdo é o de, a partir de uma impressão superficial, formular indexadores para compreender uma impressão mais profunda e científica, e observar se esses indexadores suportam ou não esta profundidade.

Com estes indexadores se faz a segunda etapa, a de Exploração do Material, na qual os elementos do texto serão comportados dentro das categorias de indexação. A definição de indexadores precisos que partem de um processo de codificação que reduza situações às palavras é aqui essencial. Na terceira etapa, os índices, agora preenchidos com informações do texto, serão tratados e representados, a fim de, visando um determinado ponto de vista teórico, se formar uma análise. Este quadro geral em três etapas é simples, mas ganha contornos mais específicos conforme a escolha de qual técnica da Análise de Conteúdo será utilizada. Para este trabalho, escolhemos a mais tradicional, a Análise Categorical. Esta modalidade foi escolhida por contemplar uma maior gama de possibilidades analíticas mais objetivadas: o norte deste trabalho, afinal, é categorizar as movimentações dos atores políticos em determinados indexadores e, após isso, fazer uma leitura de como esses indexadores respondem ao problema apresentado. A subjetividade, apesar de estar presente na tentativa de se ver o que é encoberto, é menos simbólica e mais categórica nas nossas pretensões. O processo da Análise Categorical envolve a formulação de “unidades de codificação” (os indexadores) e “unidades de contexto”, usadas para abarcar as diferenciações entre as primeiras. Essa formulação vai ser apreciada no texto em sua totalidade, e não a uma parte pré-definida (o que é o nosso caso) e não é usual em dimensões textuais imagéticas (o que não é nosso caso).

No nosso trabalho, as “unidades de codificação” serão formadas pelas categorias temáticas em que serão organizadas, de maneira quantitativa, as perguntas feitas nas sabatinas. No quadro final, não se realizará de uma comparação entre as categorias, e sim as categorias como auxílio à análise. Logo, não serão estabelecidas categorias pré-definidas, com a intenção de avaliar o quanto elas reagem em cada sabatina. Ao contrário, as categorias serão definidas a partir da apreciação inicial sobre as sabatinas, como apontado acima. Já as nossas “unidades de contexto” foram descritas como Situações de Conflito. Estas se referem aos momentos em que um dos senadores entram em confronto direto com o arguido, ou com a

mesa diretora. Os “confrontos” são definidos por descontentamentos expressos com a condução da sessão, a função das sabinas, a escolha do indicado, os modelos apresentados nas respostas anteriores e a política econômica. Além de quantificarmos esses momentos, também os descreveremos textualmente, afinal, essas unidades servem para demonstrar o contexto em que as sabinas ocorreram; logo, seus detalhes fornecem conteúdo qualitativo. É claro que essa escolha de “extração” nos impõe limitações: não conseguiremos avaliar, por exemplo, a origem social dos senadores e seu histórico de votação/atuação. Avaliar a movimentação dos senadores apenas a partir do microcosmo das sabinas com certeza nos impede de visualizar o quadro geral, mas é possível dizer que isso é particularmente raro (para não dizer, improvável) se tratando de ciência. Nossa contribuição, com esse trabalho, pode não ser o quadro completo, mas contribui para a pintura.

No capítulo seguinte, serão apresentados os marcos teóricos desse debate. Eles servirão para balizar, ao longo da leitura, o que é pressuposto em termo de corrente teórica da Ciência Política, como compreendemos conceitualmente o desenvolvimento do Banco Central do Brasil e o que as sabinas representam para as instituições políticas no Brasil. No Capítulo 2, de cunho histórico, faremos um balanço do processo de estabilização econômica brasileiro, começando a partir de José Sarney, o primeiro presidente civil do Brasil em três décadas, até chegarmos aos dois mandatos de FHC e o primeiro mandato de Lula, quando debateremos o que houve de continuidade e ruptura entre os dois governos. Importante frisar que estes capítulos são focados na gestão econômica, mas não são capítulos econômicos: queremos tratar do processo político sobre a economia. O Capítulo 3, o mais longo e o que concentra o *corpus* principal desse trabalho, analisará, de maneira descritiva, as notas taquigráficas das sessões, extraíndo tanto as categorias temáticas, quanto as Situações de Conflito. Para complementar a análise, também contemplamos um breve histórico dos indicados ao Banco Central no recorte temporal compreendido e analisamos os pontos mais marcantes de sua gestão. No Capítulo 4, retomamos ao debate teórico iniciado no Capítulo 1 para procedermos a uma análise geral dos resultados extraídos pelas sabinas.

Em duas sabinas, o senador Roberto Requião (PMDB-PR) citou o livro “Alice no País das Maravilhas”, de Lewis Carroll, um clássico atemporal da literatura. Na passagem citada, a protagonista que dá nome ao livro pergunta ao gato para onde ela deveria ir. O gato responde que depende de onde ela quer chegar. O fato de Alice não ter muita certeza sobre o seu destino é uma poderosa metáfora. Quando se trata de política econômica, por vezes muitas intenções diferentes percorrem um mesmo caminho. Por vezes, muitos caminhos diferentes levam a uma mesma intenção. Definitivamente, esse trabalho escolheu um

caminho, ora promissor, ora imperfeito e limitado. Vamos ver, nas próximas páginas, qual destino ele nos reserva.

1. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

1.1 A BURGUESIA, AS ELITES E O ESTADO

Um importante pressuposto teórico deste trabalho é o da garantia da autonomia relativa do Estado em relação aos interesses imediatos da burguesia, conservando seu caráter de mantenedor da ordem social que garante a supremacia dessa classe sobre as demais. Para isso, é importante se apropriar de literatura neomarxista, que não esteja filiada às análises economicistas e deterministas. Segundo Miliband (1981), Marx rompe com o pensamento hegeliano ao considerar que o Estado pode ser influenciado pela sociedade civil. O Estado pode, então, conquistar sua liberdade política sem que as pessoas sejam, de fato, livres. Segundo o autor, o “18 Brumário de Luís Bonaparte” (1852) de Karl Marx, representaria um grande salto no pensamento marxiano, por apresentar uma situação em que mesmo perdendo diretamente na disputa política institucional, a burguesia assegurou grandes vitórias com o novo regime de Bonaparte. Para Perissinotto (2013), essa inovação teórica, a diferenciação entre os interesses imediatos e mesquinhos da burguesia, dos seus interesses concretos, permitiu ao marxismo certo grau de imponderabilidade na análise política sem, contudo, abrir mão da ideia da dominação de uma classe sobre a outra.

A tradição pluralista da Ciência Política passou a traçar, nas décadas de 50 e 60, contrapontos à teoria marxista. A tese defendida por estes teóricos é a de que as democracias liberais teriam um caráter plural, onde diversos atores disputam diversos interesses, invalidando a ideia de que as classes exerceriam um poder totalizante sobre a política, tornando o Estado um aparelho a serviço da classe dominante. Miliband (1982) em seu “O Estado na Sociedade Capitalista”, crítica aos pluralistas, demonstra que a competição entre a classe trabalhadora e a burguesia existe dentro do Estado, porém se dá em condições assimétricas. A burguesia ocupa em maioria os espaços da elite estatal e possui maioria parlamentar. Além disso, ao usar de ferramentas como a escola, a religião e a imprensa, a burguesia opera um sistema de “socialização política” onde seus interesses são confundidos com os interesses nacionais. O sistema capitalista garante então liberdades, mas estas liberdades não significam igualdade de disputa. Para Miliband, o capitalismo pode atuar tanto através de concessões, quanto através de repressão. A concessão mitiga a disputa e produz a sensação de equidade, mantendo a ordem melhor que a repressão – usada em momentos de crise. Para apresentar essas teses, Miliband recorre a material empírico: dados sobre as relações intrínsecas entre a classe dominante e a política institucional nas democracias dos países mais ricos.

Outra importante obra para este debate é “Poder Político e Classes Sociais”, de Poulantzas (1977). Para Poulantzas, o poder político no Estado é expresso através do Bloco no Poder, um Bloco contraditório que reúne diversas frações da burguesia em disputa, mas que sempre opera em favor da fração hegemônica. A “fração de classe” é definida como uma parte autônoma da classe, definida pelo setor ocupado na esfera produtiva, estrutural. O setor bancário, os grandes pecuaristas, os varejistas, a indústria metalúrgica, são todas frações da burguesia. Um agrupamento dessas frações forma o Bloco no Poder, atuando em prol da fração hegemônica, mesmo que as demais frações disputem internamente esse posto de liderança. O Estado é o espaço de operação da fração hegemônica, e sua forma é definida pelo grau de legitimidade conquistada pelo controle desta fração hegemônica. Poulantzas trouxe como exemplo a emblemática ascensão de Luís Bonaparte: o domínio do executivo sobre o legislativo representa a ascensão monopolista de uma determinada fração, que intenciona aplicar suas medidas sem contar com a chancela das demais frações burguesas que ainda se conservam no parlamento. A manutenção dessas frações nas casas legislativas demonstraria certa defasagem na transferência de poder da fração hegemônica para o Estado. Essa defasagem garantiria um “equilíbrio” das forças (que não é um equilíbrio real, mas algo limitado), que denotaria uma autonomia relativa do Estado em relação à dimensão econômica.

Poulantzas defendeu que a classe dominante não se referia apenas às esferas produtivas, mas também ao seu papel na reprodução das relações sociais. Assim, o autor apontou para uma diferença relevante: a classe hegemônica no Bloco no Poder não é, necessariamente, a classe reinante no Bloco, ou seja, a classe que assume os postos representativos da política. Essa concepção de autonomia, segundo Saes (2009) foi bastante influenciada pela filiação de Poulantzas às teses de Althusser. Isso fez com que, para Poulantzas, a autonomia relativa do Estado não seja um conceito a ser analisado, e sim um pressuposto epistemológico. O trabalho de Poulantzas considera que a característica principal do Estado capitalista – e do modo de produção capitalista como um todo – está na neutralização dos sujeitos na esfera jurídica. Essa neutralização diferenciou o modo de produção capitalista em relação aos modos de produção feudal e antigo, e garante que a opressão capitalista siga em curso na dimensão econômica.

A escolha por esses autores não é ocasional. Miliband e Poulantzas travaram um importante debate nos anos 1970, publicado pela revista “*New Left Review*”. Tal debate contribuiu para trazer o Estado de volta ao centro das análises da Ciência Política e é, prioritariamente, um debate metodológico (BIANCHI, 2007), tendo em vista que os trabalhos de Miliband e de Poulantzas tinham ampla convergência temática e, até mesmo, de posição

sobre a interpretação do Estado. Os dois autores inovaram ao romper com ideias economicistas e deterministas, garantindo certa autonomia ao Estado, ao mesmo tempo em que refutaram teorias que minimizam o papel da classe na conjuntura política. Entretanto, os meios pelo qual os dois autores concluíram estas inferências diferem profundamente. A crítica de Poulantzas a Miliband concentrava-se, principalmente, no fato de Miliband criticar as teses pluralistas usando o mesmo terreno epistemológico dessas: Miliband não criticaria as inferências pluralistas com base na teoria marxista e sim, na falseabilidade. Isso permitiria deduzir que, em situações onde um exemplo empiricamente comprovasse a tese pluralista, a teoria marxista estaria falseada (POULANTZAS, 1975, p.11). Miliband compreenderia o Estado capitalista por suas relações interpessoais, e não por suas estruturas objetivas (POULANTZAS, 1975, p.13).

A resposta de Miliband focou na importância de se comprovar empiricamente as relações entre o Estado e a burguesia para se rebaterem as teses pluralistas. Além disso, pontua que a relação presente na crítica de Poulantzas é uma relação determinista: ao mesmo tempo em que Poulantzas prega uma autonomia do Estado, afirma que o Estado sempre vai operar estruturalmente a favor da burguesia (MILIBAND, 1975).

Neste trabalho, se pretende absorver as contribuições teóricas tanto de Miliband quanto de Poulantzas, embora, epistemologicamente, sejam adotados os esforços empíricos de Miliband. A compreensão de que há um fracionamento da burguesia, através de Poulantzas, é relevante para se compreender as relações de classe não como forças estanques, mas como um constante conflito que se materializa na disputa política. Segundo Perissonotto (2013), os trabalhos neomarxistas têm o papel de diferenciar o interesse geral da burguesia dos interesses pequenos, individuais, de cada parcela burguesa. Entretanto, análises excessivamente funcionalistas, como a de Poulantzas, levaram os conflitos das parcelas a serem tratados como algo pequeno e pouco relevante, meramente acessório. Neste trabalho, consideramos que a análise empírica das relações entre a burguesia e o Estado contribui para a compreensão dos conflitos que fundam as características específicas do desenvolvimento do capitalismo de um país para outro.

Outro importante ponto do debate entre Miliband e Poulantzas reside na possibilidade ou não de se adotar o conceito de “elite política” em um estudo que adote os pressupostos marxistas. O conceito de “elite política”, fundamental para os adeptos da Teoria das Elites, surge como uma resposta à “classe dominante”, conceito clássico do pensamento marxiano (PERISSINOTTO, 2009, p.170). Em princípio então, o pensamento marxista e o pensamento elitista são inconciliáveis. Assim pensaram autores como Poulantzas e Sweezy, da corrente

estruturalista (PERISSINOTTO, 2009, p.177-178). Entretanto, outros autores tornaram esta relação possível, como Bottomore e Miliband. Bottomore trata os conceitos de “elite política” e “classes dominantes” como complementares, não como excludentes (PERISSINOTTO, 2009, p.173).

Miliband, por sua vez, converge os conceitos através de quatro categorias: as elites econômicas, os proprietários e administradores de empresas; a classe economicamente dominante, os proprietários e administradores atuando em coesão; a elite estatal, formada por aqueles que ocupam os altos postos da burocracia estatal; e a classe politicamente dominante, formada por um processo de transferência do poder econômico para o poder político (PERISSINOTTO, 2009, p.174-175). Outro pressuposto desse estudo estabelece a possibilidade de conciliar a elite política e a classe dominante. A existência de elites políticas não impede a conclusão de que o Estado é um operador da classe dominante, apenas define melhor a pluralidade de disputa no seio desse Estado. O Estado está aberto para a disputa das diferentes elites políticas, garantindo, simultaneamente, a manutenção da ordem que, em si, privilegia a burguesia.

Assim, é possível operar em cima de pressupostos da Teoria das Elites e dos estudos marxistas. Nesse sentido, o clássico estudo sobre as elites americanas de Mills (1968) oferece importantes conceitos a esse trabalho. Por exemplo, o autor conceitua os dirigentes das empresas capitalistas como uma forma diversa de dominação, em que transitam largamente entre diversas empresas maiores que os proprietários. Isso garante a esses diretores, que apresentam biografias pessoais e profissionais bastante homogêneas (MILLS, 1968, p.148), uma unidade ideológica de classe que transcende a própria empresa, além de ampliação de seu poder político.

Também se faz relevante a diferenciação entre as parcelas mais ricas da população no Estado moderno, em relação à antiga aristocracia feudal. Não mais tendo a garantia do poder pelo sangue, as elites econômicas procuram concentrar cada vez mais poder e ampliar suas relações associativas. A evidência da congruência entre o poder econômico e o poder político refuta, segundo o autor, as teses pluralistas sobre a democracia (MILLS, 1968, p.329).

1.2 O PAPEL DO SISTEMA BANCÁRIO NO CAPITALISMO E NO BRASIL

Os bancos exercem importante papel no capitalismo, desde o início de seu desenvolvimento. Mais do que financiadores da cadeia produtiva, os bancos atuam como fração de classe, de maneira a realçar as contradições existentes entre esta fração e as demais. Seus interesses, quando particularizados, podem ser diametralmente opostos aos interesses

das demais frações burguesas. Marx (2012), ao tratar da crise política francesa da primeira metade do século XXI, dá importante destaque ao papel do setor financeiro. Foram os bancos que apoiaram Luís Filipe de Orléans no seu golpe de 1830. As políticas que favoreceram o setor bancário geraram fúria nos pequenos comerciantes, que atuaram fortemente para derrubar Luís Filipe e instaurar a Segunda República francesa em 1848. A força do Partido da Ordem (e a atuação dos partidários de Luís Filipe dentro do Partido) levou o governo a, novamente, favorecer aos bancos, frustrando a pequena burguesia e o ainda pequeno setor industrial francês.

O livro “Reforma ou Revolução?” (2015) é um dos mais reconhecidos esforços de Rosa Luxemburgo em aliar análise econômica à prática política. Na obra, a autora polemiza com Eduard Bernstein e suas teses que demonstram que, devido a uma adaptação do capitalismo, a revolução socialista não seria mais possível. Um dos elementos destacados por Bernstein é o crédito. A ampliação do crédito representaria um aumento na capacidade do capitalismo de se refinar, ou seja, de impedir a catástrofe do capital por um excesso de demanda que fique acima da capacidade produtiva. Luxemburgo rebateria que, na verdade, o sistema de crédito evidencia a proximidade da crise. O crédito amplia a capacidade produtiva, mas gera conflitos de interesses entre as forças contraditórias do capitalismo.

Assim, em vez de um meio de supressão ou atenuação das crises, o crédito ao contrário, não é senão um meio particularmente poderoso de formação das crises. Aliás, não podia ser de outro modo. A função específica do crédito consiste, de fato – para falar de um modo geral – em eliminar o por resto de fixidez de todas as relações capitalistas, em introduzir toda parte a maior elasticidade possível, e em tornar todas as forças capitalistas extensíveis, relativas e sensíveis ao mais alto grau. É evidente que com isso ele só facilita e agrava as crises, que outra coisa não são senão o choque periódico das forças contraditórias. (LUXEMBURGO, 2015, p.31).

Para Rosa Luxemburgo, não é possível que o crédito represente uma sobrevivência do capital, já que o crédito é, essencialmente, um formador de crises. O crédito gera antagonismos entre a produção e a venda, aumentando a capacidade da produção sem necessariamente ampliar a demanda na venda. O crédito também fomenta rivalidade entre a produção e todo o sistema de organização da propriedade privada, apartando, através do sistema de títulos, o lucro do capital produtivo. O produtor pode destinar imensas partes de seu lucro (e, conseqüentemente, de sua propriedade) para um setor que, de fato, não se envolveu na produção. Propriedade e produção não formam mais relações de causa e efeito. Ao agir desta maneira, obriga o Estado a regular essas relações econômicas, ao menos na venda de ações, dando caráter social a uma relação privada. Assim, “o crédito reproduz todos os antagonismos fundamentais do mundo capitalista” (LUXEMBURGO, 2015, p.32).

Levantando essas duas obras relevantes para o cânone marxista, podemos perceber uma leitura comum sobre o papel do sistema bancário na lógica capitalista: um papel que acentua as constantes contradições entre os diferentes setores do capitalismo. A concentração de recursos é um fenômeno inerente ao capitalismo, mas no setor bancário, apresenta particularidades. O sistema bancário é, por si só, centralizador, já que concentra recursos da mais-valia extraída dos mais diversos setores do capitalismo. As dinâmicas que levam ao aumento dessa concentração – o aumento na taxa de juros, por exemplo – dependem diretamente de um conflito entre os setores da burguesia. (MINELLA, 1988, p.130). Ainda segundo Minella (1988), esses acordos entre setores dependem de diversas nuances conjunturais, como a taxa de juros (regulada parcialmente pelo Estado), a monopolização da oferta de crédito, reciprocidade nas negociações e a própria política econômica adotada pelos governos.

No Brasil, o setor bancário assume, primariamente, o papel de valorização do dinheiro através da rolagem de juros, sem depender da produção. Em um segundo momento, também subordina a produção, ao emprestar dinheiro ao capitalista industrial ou agrário, e se alimentar de parte dos lucros dessa produção através dos juros. Para garantir seu crescimento, o setor bancário precisa ter assegurados cinco fatores: a internacionalização do sistema financeiro, a estabilidade do câmbio, o pagamento de dívida pública com juros altos, liberdade para o estabelecimento de taxas ao setor privado e ajuste fiscal que mantenha constante o pagamento da dívida (BOITO JR, 2005).

Para além dos elementos já mencionados sobre a concentração bancária, é relevante trazer também outros elementos, próprios da realidade brasileira. A concentração do setor bancário é extremamente setorizada – ficando determinados setores da economia legados ao setor público, como a agricultura e outros, como a indústria e o comércio, legados ao setor privado – e regionalizada, já que a maioria dos bancos restantes são da região sudeste (MINELLA, 1988). Esses fatores foram extremamente acentuados com as políticas dos anos 90, como o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) e o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). O primeiro estimulou a privatização dos bancos públicos e o segundo, a fusão entre os privados. A concentração bancária foi operada de dentro do Estado (MINELLA, 2006).

A internacionalização do sistema é um elemento essencial. O Banco Central considera “Banco Estrangeiro” apenas aquele que possui a maior parte dos acionistas estrangeiros e sede fora do país, o que mascara a internacionalização do setor bancário brasileiro (MINELLA,

1988, p.193). Na verdade, a maioria dos bancos brasileiros possui grande número de sócios estrangeiros, especialmente após a Reforma Bancária, que facilitou a penetração das instituições internacionais através dos chamados “Bancos de Investimento” (MINELLA, 1988, p.202). A permissão da contratação de empréstimos estrangeiros pelos bancos nacionais, visando gerar capital corrente no país, foi a maior concentração da dívida externa brasileira, a partir dos anos 1970. Assim, a internacionalização do sistema bancário brasileiro tem ampla relação com a dinâmica de dependência econômica entre os países (MINELLA, 1988, p.214). Marques (2011) aponta uma crescente internacionalização das regulamentações bancárias brasileiras durante o governo Lula, especialmente após a implementação do Acordo de Basileia II. O setor bancário ganhou especial protagonismo nas atenções do governo, por ser o principal responsável pelo *boom* de crédito da metade do segundo mandato do ex-presidente, favorecendo novas dinâmicas de legitimação e regulamentação (MARQUES, 2011, p.234).

Em outro texto de Minella (2006), podemos observar também uma ampla acumulação da dívida pública através da emissão de papéis nos principais bancos privados: Itaú, Santander e Bradesco. É característica do mercado brasileiro, em relação aos demais países da América do Sul, possuir instituições financeiras fortes oriundas do próprio país. Entretanto, é importante reforçar que esses bancos têm um corpo de acionistas extremamente internacionalizados e respondem às dinâmicas do capital global. Além disso, dos oito bancos que compõem a Febraban, oito são estrangeiros, denotando um poder político forte, para além do acúmulo de poder acionário. Podemos então, a partir desta literatura, concluir que temos um setor bancário que, através da atuação direta do Estado, pode ser caracterizado como concentrado, internacionalizado e possuidor de papéis de dívida pública.

1.3 O DEBATE SOBRE O BANCO CENTRAL

O Banco Central do Brasil foi criado em 1964, pela administração do Presidente Castello Branco. 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. Para Raposo (2011), a submissão das autoridades monetárias ao poder executivo está relacionada à ascensão do

keynesianismo como linguagem social. A principal função dos Estados, ao assumir esse aspecto, era promover o pleno emprego e o crescimento econômico. No Brasil, esse período mitigou a autoridade monetária à chancela de outros setores, como o Ministério da Fazenda, o Banco do Brasil e, posteriormente, a SUMOC.

O estabelecimento do Banco Central foi encaminhado em um período de instabilidade econômica – o governo de Castello Branco – com foco em austeridade e estabilização. O Banco Central do Brasil já surge com características de autonomia na década de 60, enquanto, no resto do mundo, esse processo se consolidaria com a recessão global e a chegada ao poder dos governos neoliberais no final da década de 70. Esse caráter autônomo não foi mantido ao longo dos mais de cinquenta anos da instituição. Uma relação trazida por Raposo (2011) é a de que os governos de caráter desenvolvimentista intervíram com afinco no Banco Central, enquanto os governos de caráter liberal/neoliberal garantiram mais autonomia. O governo de Lula da Silva (2003-2010) representa, então, uma ruptura dessa relação, em muitos aspectos.

Com a redemocratização, foram adotadas mudanças estruturais, sendo a mais importante delas, em 1986, o fim da Conta-Movimento entre o Banco do Brasil e o Banco Central, que ampliava o fluxo de caixa do poder executivo. Essa conta era grande responsável pelo descontrole dos gastos públicos na era pré-Nova República (Leitão, 2011). Com essa substituição, o Banco Central desempenha a função tríplice da maioria das autoridades monetárias do capitalismo. Essa função é descrita por Lourdes Sola:

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).

Assim, o debate sobre o Banco Central, sua autonomia e seus limites de atuação, passam a permear as discussões políticas sobre a economia após 1988, mas ganha contornos mais definitivos com a estabilidade conquistada nos anos 90. Isso porque, como explicaremos adiante neste excerto, certo insulamento técnico e autonomia de atuação dados ao Bacen só passaram a ser considerados como alternativa após a legitimidade trazida pela estabilização econômica. A autonomia técnica do Bacen faz parte do jogo conflituoso entre atores políticos e atores econômicos, em que a concessão de autonomia técnica e o acúmulo de capacidade decisória vêm através de acordos e processos de legitimação.

Alguns fatores contribuíram para o “tênue consenso, entre os tecnocratas econômicos e os políticos mandatários (especialmente no Executivo Federal)” (TAYLOR, 2011, p.200). 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. Outro fator influente para a mudança nas políticas econômicas – e, conseqüentemente, no perfil do Banco Central – após a redemocratização é a reconfiguração das atribuições da autoridade monetária no mundo todo. Sola (2011) nos mostra como o mundo, após o abandono dos acordos de Bretton Woods¹, ampliou o papel da autoridade monetária: com o capital internacionalizado, os bancos centrais passam a atuar também no cenário externo, tornando menos rígidas as barreiras que antes separavam público e privado. Há intensa relação entre essa 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).

Sola et al (2002) versaram sobre o papel da autoridade monetária na economia global e das especificidades do caso brasileiro. Para os autores, a concepção de “autoridade monetária”, dada aos bancos centrais, passa por duas dimensões. A primeira é a dimensão coercitiva, em que essas instituições podem operar no sentido normativo e punitivo para regular o sistema financeiro, em graus variados. A outra é a do cultivo de práticas voluntárias dos agentes privados, que surgem através de um cálculo racional, a partir da condição do Banco Central de monopolizador do crédito. Assim, os autores resumem a dupla função da autoridade monetária como uma autoridade política e um poder econômico. Essas dimensões só passam a ter sentido social quando há uma consciência coletiva de que a estabilidade dos preços é um bem público. A garantia dessa estabilidade, ao redor do globo, tem estado atrelada a um suposto insulamento técnico da autoridade monetária. Como garantir o funcionamento de uma democracia, com instâncias consultivas amplas e, conseqüentemente, mais atores políticos opinando e divergindo, em paralelo ao insulamento técnico? Essas questões, como bem apontam os autores, não são próprias da economia, que tende a mitigar o discurso político dos processos técnicos, formulando uma lógica meramente operativa.

¹ Acordos econômicos internacionais estabelecidos nos Estados Unidos em 1944, que fortaleciam a intervenção governamental na economia. Têm fim em 1971, com a crise do petróleo, culminando no fim da conversão do dólar para ouro.

Em outro artigo, Sola et al (2002) defendem a tese de que houve uma considerável redução do *moral hazard* brasileiro durante o governo FHC. No sistema bancário, *moral hazard* se refere à perda do receio dos bancos em realizar operações de alto risco pelo fato de que, ao fim do processo, os banqueiros perderão apenas o capital inicialmente investido, sem punições maiores. No sistema bancário, o *moral hazard* aumenta a insolvência e enfraquece a regulamentação do Estado sobre o sistema financeiro. Novamente, a solução desse *moral hazard* parte muito mais de constructos políticos que técnicos. A decisão mais fácil para um governo seria criar mecanismos punitivos (chamados pelos autores de “redes de proteção reativas”) que impedissem a salvaguarda de bancos que assumem riscos que não podem cumprir. Pela relação embrionária entre o sistema financeiro e a política institucional, os custos políticos dessas ações são muito elevados.

Logo, o *moral hazard* tem um combate mais bem-sucedido com, nas palavras dos autores, “redes de proteções proativas”, que atuam preventivamente ao problema, e não punitivamente. O *moral hazard*, nos anos 80 e 90, era práxis comum para sustentar os déficits dos governos. Os maiores beneficiados eram, novamente, os governadores dos estados e o sistema financeiro privado. Dois fatores eliminaram a força desses dois agentes. O primeiro foi o estabelecimento, a partir de 1994, de eleições casadas de governadores e presidente da República, que fez com que as lideranças regionais tivessem de escolher entre um campo de atuação local ou nacional, enfraquecendo a pressão política dos governos estaduais. O segundo é o próprio Plano Real, que deu legitimidade política ao governo federal e encerrou um ciclo inflacionário que enriquecia os agentes privados. O fato é que a partir desses dois fenômenos, diretrizes preventivas passaram a ser aprovadas pelo Banco Central, reduzindo drasticamente o *moral hazard* no Brasil. Essa solução política fortaleceu o papel da autoridade monetária nacional.

Para se ter uma noção aproximada de quão ativo tem sido o Bacen no disciplinamento das instituições bancárias, basta dizer que, desde o Plano Real em 1994 até 1997, 43 bancos sofreram intervenção ou liquidação extrajudicial, sendo 80% do setor privado. De forma geral, houve uma redução de 20% no número das instituições financeiras entre o final de 1993 e o ano de 1999. (...) Percebe-se que o Bacen tem adotado padrões espelhados em autoridades monetárias fortes, como o FED e o Bundesbank, de forma a garantir que as instituições financeiras possam classificar os ativos com base nos riscos incorridos e nos controles existentes. Todas essas medidas têm contribuído para que no mercado permaneçam somente instituições financeiras saudáveis. (SOLA et al, 2002, p.189)

Em primeiro lugar, é importante desconstruir – e aqui fazemos novamente eco a Sola (2011) – a ideia de que as decisões macroeconômicas são puramente técnicas, por mais

insuladas que estejam da disputa política. Esse insulamento por si só 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 caracteriza 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 analisar essa instituição sob a ótica de como ela, 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).

Entretanto, este fenômeno ocorre posteriormente às decisões. Segue questionável como compatibilizar decisões ditas técnicas com processos democráticos. Como o próprio autor 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 candidato indicado 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, et al (2002) apontam três justificativas clássicas/liberais para o conflito autonomia *versus* democracia. A primeira é que os preços estáveis são um bem público, a segunda é que a inflação é extremamente prejudicial à população; por último, é o apontamento de que, apenas insulando os agentes econômicos do jogo político, estes trabalharão para o povo e não para seus interesses particulares. A linguagem política é vista como um problema, como algo que contamina negativamente as decisões técnicas. Evitar o “populismo” é a justificativa para a autonomia.

Alguns autores, como Crocco e Jayme Jr (2003), adotam uma perspectiva crítica da autonomia do Banco Central. A teoria do Banco Central Independente (BCI) acredita que a moeda em si é um elemento neutro e, portanto, a solução para o melhor desenvolvimento da sociedade é o controle da emissão dessa moeda para evitar inflação, que seria unicamente provocada por um BC supostamente livre de pressões políticas. O BCI é sustentado por dois eixos argumentativos. O primeiro eixo diz que certa taxa de desemprego é “natural” e

aceitável, pois, estando os mercados regulados organicamente, empregadores e empregados sempre se encontrariam em lei de oferta-demanda; logo, o mercado não precisa influenciar nos fluxos de moeda para gerar desenvolvimento. O segundo diz que os agentes econômicos, quando operando apenas em fundamentos, são racionais e, portanto, não tomam decisões apaixonadas. Nesse ponto, devemos perpetuar a credibilidade dos agentes, sendo o BCI uma dessas soluções.

O primeiro ponto é questionável pelo fato de empregadores e empregados não estarem no mesmo patamar de negociação: são sujeitos históricos diferentes e com aparatos de sustentação amplamente desiguais. O questionamento do segundo ponto vem da afirmação deque, no capitalismo, os agentes financeiros usam de todos os recursos possíveis para perpetuar-se e ampliar seu capital, atrelando também a política econômica a uma política fiscal. O mero controle da emissão de moeda não garante o controle da inflação, pois essa moeda não é neutra.

Mas aqui tratamos do Banco Central autônomo, não do Banco Central Independente. Os autores problematizam essa visão. Se o Banco Central autônomo se define apontando os meios técnicos pelos quais se alcançarão os objetivos dos agentes políticos, o que se pautou por “autonomia” na América Latina não se tratou, claramente, de autonomia de fato, e sim de independência. Quando um ator tem o poder de decidir a taxa de juros e a emissão de moeda, ele não possui apenas controle dos meios, mas também define parte preponderante dos fins. Mesmo que o Presidente do BC operasse em completa independência dos agentes políticos, isso não poderia ser considerado uma neutralização técnica. Como garantir que esse presidente não agirá, conforme o regime adotado, para favorecer determinado grupo político? Esse questionamento passa diretamente pelos mecanismos de vinculação do BC no Brasil (a indicação pelo executivo e a aqui estudada aprovação pelo legislativo): sua inexistência não garantiria a falta de reflexo dos debates econômicos na atuação do BC. Esses mecanismos não garantem sozinha uma autonomia democrática e vinculante, se não desconsiderarmos que os agentes agem conforme seus interesses.

Para enfrentar o problema mencionado acima, a literatura recente sobre independência do Banco Central passou a introduzir em seus modelos mecanismos de prestação de contas da autoridade monetária, caso uma meta especificada não fosse atingida. Usualmente essa prestação é feita no Congresso. No entanto, os mesmos contra-argumentos continuam válidos nessa situação: o que impediria ao Congresso aceitar as explicações da autoridade monetária por interesses eleitorais. Ou seja, não existe um mecanismo formal que garanta de fato a *independência* ou a *autonomia*. (CROCCO e JAYME Jr, 2003, p.132).

Segundo Minella (1988), um dos aspectos essenciais do Banco Central é o de salvaguarda dos bancos privados. Cabe à instituição impedir que determinada falência ou crise isolada descambe em uma espécie de cataclisma financeiro, comprometendo todo o sistema financeiro nacional. O autor aponta quatro ações que o Banco Central toma nessas situações: empréstimos às instituições financeiras em crise; estímulos às fusões; intervenção na administração dos bancos e, por último, liquidação. Minella (1988), que concentra sua pesquisa entre os anos de 1966 e 1979, informa que nesse período foram realizadas 192 intervenções e liquidações. Todas as formas de intervenção do sistema bancário realizadas pelo Estado custaram mais de 128 bilhões de cruzeiros.

Dessa forma, o Estado assumiu as consequências resultantes da má administração, das fraudes, das irregularidades e especulações das instituições financeiras privadas. As chamadas “soluções de mercado” atestam a participação econômica direta do Banco Central e as pressões que exerceu no processo de concentração-centralização. Para esta “forma de ação” foram destinados mais de 12 bilhões de cruzeiros. Podemos indicar também que, dos casos específicos na fonte que estamos utilizando, os grandes bancos foram os favorecidos por essas soluções de mercado, o que nos leva inclusive a supor a existência de competição e acordo entre eles para a “partilha” das instituições sob “regime especial” do Banco Central (MINELLA, 1988, p.173).

A participação direta no processo de concentração do sistema bancário, com o poder de “decidir” quais bancos seriam liquidados e quais seriam salvos, além de estimular, em outros casos, situações de fusão, não é a única relação contraditória entre o Banco Central e o sistema financeiro privado. Minella (1988) também aborda uma forte presença dos intelectuais orgânicos desses bancos em cargos públicos decisivos da economia nacional. “Incrementa-se, dessa forma, o poder de determinação de um banco ou um grupo de bancos ou banqueiros sobre recursos bancários e financeiros e sobre a política a ser adotada para o setor” (MINELLA, 1988, p.163-163). Essa situação está amplamente conectada com o processo de fortalecimento do papel dos economistas como operadores técnicos da atividade política brasileira ao longo do Século XX.

Em Loureiro (1997), é possível observar uma grande mudança formativa dos economistas pós-1964. Um seminário organizado por Delfim Netto na USP, em 1970, daria o novo caráter da formação econômica brasileira: uma formação voltada ao governo e à macroeconomia. Assim, ao invés de profissionais oriundos de outras áreas de estudo que tornaram por “virar” economistas (Furtado e Bulhões eram inicialmente juristas, Gudín e Simonsen, engenheiros), o principal centro de formação de economistas no Brasil passou a ser

a universidade². Essas universidades iniciaram um processo de internacionalização dos economistas no Brasil, através da captação de verbas de grandes fundações internacionais e envio de professores para doutoramento nos Estados Unidos, concretizando um padrão formativo para esses economistas, especialmente em escolas privadas como a FGV e EPGE, que mantiveram o caráter “privatista”, monetarista e ortodoxo de seus fundadores.

Essa diferença formativa não é mero detalhe, pois estabelece uma reconfiguração do perfil dos agentes econômicos que atuariam na Nova República:

Se no passado a maioria dos Ministros da Fazenda provinha de partidos políticos ou do meio empresarial e, quando tinham títulos universitários, eram engenheiros ou advogados, hoje em dia, como se verá, tal maioria é formada de economistas, muitos diplomados no exterior. Também os postos de direção do Banco Central são ocupados predominantemente por economistas. Em um total de 68 dirigentes do banco (presidentes e diretores) dos quais se conseguiu informação, 39 são economistas. Ou seja, quase 60%. (...) Em outras palavras, além de consolidar padrões relativamente homogêneos de formação dos economistas, a internacionalização da ciência econômica inaugura novas formas de acesso ao poder e de legitimação da elite dirigente. A notoriedade acadêmica e garantida por fortes vínculos com o circuito internacional, e a visibilidade que ela propicia na imprensa, no meio empresarial e político no Brasil é grande (LOUREIRO, 1997, p.78-79).

Belieiro Jr e Backes (2017) afirmam que o período de redemocratização dos anos 80 deu aos economistas centralidade no debate nacional, devido à hiperinflação. Assim, as decisões tomadas por esses economistas passam a influenciar diretamente as decisões políticas, tornando-se o centro da análise política brasileira no período. De acordo com Loureiro (1997), esses economistas seriam selecionados não mais por suas relações políticas, mas sim pela formação técnica. Novamente, a importância da internacionalização da carreira para o estabelecimento de uma nova política de recrutamento. O perfil de carreira “economista-dirigente político”, de um acadêmico recrutado para exercer postos no governo, passaria a ser o padrão da economia brasileira. Esse perfil se dá pela formação universitária (com provável doutorado nos Estados Unidos), o ingresso na carreira acadêmica no eixo Rio-São Paulo, o recrutamento para alto cargo no governo e, ao fim, o ingresso nas consultorias privadas. Se observarmos apenas os economistas estudados neste trabalho, veremos a comprovação desse recorte:

² A autora traz o dado de que, em 1968, havia 84 cursos de Economia e 17 mil estudantes matriculados. Em 1980, esses números subiram para 129 cursos e 62 mil estudantes (LOUREIRO, 1997, p.64).

Tabela 1-Relação de Doutoramentos e Carreiras posteriores dos Presidentes do BC nos governos FHC-Lula

Economistas/Mandato	Doutorado	Carreira posterior
Pérsio Arida (1995)	MIT (EUA)	BTG-Pactual (Privado)
Gustavo Loyola (1995-1997)	FGV-RJ (BR)	Tendências Consultoria (Privado)
Gustavo Franco (1997-1999)	Harvard (EUA)	Rio Bravo Investimentos (Privado)
Francisco Lopes (1999)	Harvard (EUA)	Macrométrica (Privado)
Armínio Fraga (1999-2002)	Princeton (EUA)	Gávea Investimentos (Privado)
Henrique Meirelles (2003-2010)	Harvard (EUA) ³	Conselho Público Olímpico (Público), KKR/Lazard/Banco Original (Privado), Ministério da Fazenda (Público)

Fonte: CPDOC/FGV

Codato e Cavalieri (2015) demonstram, em sua pesquisa, um processo de homogeneização de carreiras dos recrutados para ocupar cargos decisórios da política monetária. Dos 39 economistas que passaram pelas diretorias do Banco Central entre 1995 e 2014, 21 tiveram formação em universidades de tradição ortodoxa. Metade destes diretores possui doutorado, sendo que a maioria destes fez carreira no setor privado, e não na vida acadêmica. Ainda no universo dos que possuem doutorado, 75% cursaram em universidades estadunidenses de perfil ortodoxo. Dos três que cursaram doutorado no Brasil, apenas um não

³ Meirelles cursou o “*Advanced Manager Program*” em Harvard. Posteriormente, recebeu o título de doutor *honoris causa* pelo Bryant College.

o fez em um curso de tradição ortodoxa. Somados, os de formação completamente filiada à economia ortodoxa totalizam 84% dos que alcançaram o título de doutor.

A hegemonia da formação dos economistas que ocupam posição de poder político no Brasil é significativa, quando se pensa no protagonismo assumido por esses economistas nos últimos vinte anos no Brasil. Quando se reflete sobre os governos de FHC e Lula (abarcados neste estudo), se visualiza que os economistas tiveram forte participação nas instâncias decisórias, seja no debate sobre a estabilização no governo FHC, seja no debate por mais desenvolvimento econômico e social no governo Lula. A questão, como vemos em Belieiro Jr. e Backes (2017), é que o processo de redemocratização pós-1988 inseriu esses atores em um novo contexto: sua capacidade técnica era mais necessária que nunca, tendo em vista o grande dilema da inflação. Ao mesmo tempo, a chegada de uma democracia impunha a esses atores demandas de maior responsividade social, ou seja, maior participação pública no debate econômico.

De volta a Loureiro (1997), percebemos que esses economistas se configuraram como agentes políticos: suas visões técnicas os afastam da necessidade de participação em suas decisões, e a crescente da inflação se torna um “álibi” para a atuação independente, racional e supostamente afastada de paixões políticas. O Plano Real, para a autora, surge como uma espécie de paradigma, por se encontrar no meio termo dessa situação: ao passo em que a técnica econômica teve grande autonomia de elaboração, sua implementação dependeu da negociação e da criação de um ambiente político favorável.

1.4 O SENADO COMO FISCALIZADOR DA POLÍTICA ECONÔMICA

Com a Constituição de 1988, novos mecanismos de controle do legislativo sobre o executivo foram criados. Quando o Banco Central foi criado, em 1964, o Poder Executivo Federal obteve a prerrogativa de escolher seu presidente e seus diretores. A novidade apresentada em 1988 foi a necessidade de o indicado à Presidência do Banco Central ser aprovado pelo plenário do Senado Federal, como competência indicada no Artigo 52 da nova Carta Magna, que trata das funções do Senado. No inciso III do artigo fala-se em “aprovar publicamente por voto secreto, após argüição pública a escolha de: d) presidente e diretores do Banco Central”. Os incisos VI, VII, VIII, IX e XV também apresentam tarefas econômicas da Casa, como avaliação da dívida mobiliária, das dívidas estaduais, de acordos financeiros internacionais e do Sistema Tributário Nacional.

O Senado delega parte dessa 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. Tendo o parecer favorável da Comissão, o nome do candidato à vaga segue para o Plenário. Até 2018, ano em que este trabalho foi produzido, todos os indicados haviam sido aprovados pela Comissão e pelo Plenário. Em 2018, a CAE possuía 27 membros titulares, mais 27 suplentes, mas este número variou durante as diferentes legislaturas. Suas competências, regidas pelo Artigo 99 do regimento interno do Senado Federal, 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 e as sabinas aqui estudadas. A CAE também sabatina os indicados ao Tribunal de Contas da União (TCU). Segundo Lemos (2008), em um estudo sobre o funcionamento das comissões do Senado nos anos 90, a CAE vinha sendo considerada por 35,3% dos senadores como a comissão mais relevante da Casa, atrás apenas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (considerada a mais importante por 58,8% dos senadores).

As Comissões do Senado são definidas no Artigo 90 do regimento da Casa. Suas funções passam pela aprovação de leis, audiências públicas, sabinas com ministros de Estado, promover debate sobre temas encaminhados, entre outras. Em 2018, enquanto este trabalho era escrito, o Senado possuía catorze comissões permanentes e sete comissões provisórias, criadas para tratar de temas específicos. Lemos (2008) observou que uma grande minoria dos projetos legislativos parte das comissões, mas que esses têm ampla taxa de aprovação, indicando que o caminho das comissões é o mais rápido para que um projeto vire lei. Um número muito grande de comissões, apesar de garantir maior pluralidade de temas, torna mais amortecido o processo parlamentar, assim como a permissão para que um parlamentar participe de muitas comissões. Outro ponto importante no estudo de Lemos (2008) é que comissões esvaziadas encaminham para um processo de monopólio decisório sobre determinados assuntos. Esse esvaziamento não ocorre no Senado Federal, tendo em vista que o número de membros das comissões é previamente estipulado, seguindo a proporcionalidade dos partidos na Casa.

Um ponto relevante para se avaliar a atuação do Senado é a mudança no perfil dos senadores no período posterior à redemocratização, como mostram Codato, Massimo e Heinz (2016). Os autores 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 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 apenas 7,8% dos Senadores não possuindo o Ensino Superior. O Senado segue 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. Contudo, o fato de um 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).

Resta a este trabalho questionar as sabatinas que arguem os indicados à presidência do Banco Central como um mecanismo da redemocratização inserido na esfera da *accountability*. Segundo Arato (2002), a *accountability* se articula na dimensão representativa, sendo um mecanismo por onde a população exige respostas de seus representantes. Nas democracias modernas, nada impede o representante de agir de forma contrária ao interesse de seus eleitores, a não ser o cálculo racional de que isso lhe trará perdas futuras (como a possibilidade de se reeleger). Essa prestação de contas é o momento em que o representante avalia se suas ações estão ao agrado de 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 dos primeiros não emane de nada além do povo. O constitucionalismo, ao criar regramentos universais que restringem a atuação do representante, é o meio pelo qual a *accountability* vai se tornar compulsória. É uma ferramenta de interesse do representante, por dar mais munções 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 uma tentativa 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, a republicana e a democrática. Esses conflitos constantemente demandam mecanismos de interação pública e privada. Os mecanismos verticais são aqueles 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, em que as próprias instituições realizam essa conferência de funcionamento. Essa *accountability* horizontal está presente em uma situação na qual o poder legislativo – o Senado, por exemplo – realiza um processo de questionamento sobre a 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.

Um pressuposto importante a ser retratado é este aspecto dos limites da *accountability* no Brasil. Para Diniz (2000), a *accountability* surge em um contexto que evoca as razões de Montesquieu: que o poder deve ter mecanismos para fiscalizar o próprio poder. No Brasil, existiria um grande “déficit de *accountability*”, justamente porque o processo de redemocratização e a adoção de mecanismos para tornar o Estado mais eficiente geraram um insulamento burocrático, que refreiam a prestação de contas e maior intervenção substancial da população nos trâmites estatais. O Estado brasileiro tem um problema de substância, que é uma reduzida capacidade de executar e fiscalizar políticas, fazer com que elas deixem a dimensão abstrata das formulações. A Nova República, negociada com os que formavam o Estado ditatorial no Brasil, representaria, na visão da autora, uma acentuação do poder despótico estatal, através de uma hiper-concentração de poder em poucas burocracias que administram a coisa pública e que, além disso, tem pouca capacidade de execução. O aumento dos poderes legislativos do executivo representaria o caso mais paradigmático disso⁴. A autora crê em um “comportamento czarista” do Poder Executivo que, no geral, não assume responsabilidades ou presta contas sobre seus atos. A *accountability* horizontal não existiria de fato no Brasil pela ausência de mecanismos de regulação com ampla participação da população.

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 for aprovado por ela mesma. Caso houvesse 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. Cabe aqui, após a apreciação empírica, percebermos se os limites da atuação do Senado sobre a gestão do Banco Central reforçam essa lógica negativa apontada Diniz (2000) ou se representam, como um todo, um mecanismo substancial de controle do legislativo sobre a política econômica.

⁴ A autora traz o dado de que o governo FHC emitiu 70% das Medidas Provisórias expedidas nos anos 90. 78% das leis aprovadas entre 1989 e 1993 partiram do poder Executivo.

2. INTRODUÇÃO HISTÓRICA À ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL

2.1 ESPERANÇA E ANGÚSTIA: O GOVERNO SARNEY (1986-1989)

Aqui, faremos uma breve revisão dos planos econômicos do governo Sarney, de suas justificativas, seus métodos e das razões pelas quais os mesmos não lograram êxito no combate à inflação. Com a eleição indireta de Tancredo Neves, em 1985, se encerrava o período militar brasileiro. José Sarney, vice de Neves, assume devido à morte do presidente eleito, iniciando um governo já malquisto por começar a partir de má notícia. Das várias demandas nacionais, o combate à inflação era o mais focalizado. A inflação brasileira, no final da década de 1980, era fruto de uma junção entre o enorme estoque de dívida externa acumulado pelos militares e uma forte crise no sistema financeiro internacional, uma crise fiscal. Além de sérios problemas de controles de gastos, a volta de Delfim Netto à pasta da Fazenda, no governo Figueiredo (1979-1985), levou a uma série de medidas (heterodoxas e ortodoxas) de contenção da inflação pela redução da demanda. Isso se mostrou apenas mais um componente recessivo ante as elevadas taxas de juros internacionais (PACHECO, 1986).

O governo Sarney se iniciou com uma gradual recuperação do cenário externo, favorável às novas mudanças. Ainda em Pacheco (1986), vemos que o governo fez uma leitura diferente das anteriores: de que seria necessária uma reconfiguração do caráter público da economia brasileira que, ao contrário de muitas leituras liberais, operava para que o público atue para o privado. Assim, o governo tomou medidas importantes, como o fim da conta movimento entre o Banco do Brasil e a Secretaria do Tesouro Nacional, o estabelecimento do limites de contratação no setor público, redução da dívida e reordenamento dos gastos das empresas públicas. Restava o combate à inflação, esfera onde o governo ungiu o Plano Cruzado como eixo solucionador, a partir da chegada de Dílson Funaro na pasta da Fazenda, substituindo a curta passagem de Francisco Dornelles, em agosto de 1985. Pacheco (1986) apresenta uma síntese sobre o funcionamento do plano:

O diagnóstico em que se inspira atribui à indexação a manutenção de um patamar mínimo para a subida dos preços. O programa efetiva uma desindexação, troca o padrão monetário e congela os preços. Mas a política antiinflacionária não se restringe às medidas de 27 de fevereiro passado, da mesma forma que a desindexação não é exclusivamente, pelas suas conseqüências, uma medida de combate à inflação. (...) A abrangência desses mecanismos faz com que a desindexação atinja os mais diferentes aspectos da vida econômica. Da política salarial ao câmbio, dos orçamentos públicos ao funcionamento do sistema financeiro, as conseqüências do programa repercutem sobre toda a economia. A eliminação desses mecanismos, nesse sentido, extrapola a

mera redução drástica dos patamares inflacionários. Em particular afeta o funcionamento do sistema financeiro e a situação das finanças públicas (PACHECO, 1986, p.88-89).

O Plano Cruzado partiu das ideias de economistas jovens e de trajetória acadêmica bastante similar, muitos oriundos da PUC-RJ. A tese defendida foi a de que a inflação brasileira era gerada por uma inércia proveniente de um acúmulo de indexações passadas. Ou seja, as medidas clássicas ortodoxas para a redução de inflação (como redução da demanda mantendo os juros altos) não se aplicariam ao caso brasileiro, que apresenta um agregado histórico, a chamada “inflação inercial”. Era preciso eliminar a memória inflacionária para se combater completamente a inflação. Mecanismos como o congelamento de preços e tabelamento das cláusulas de indexação permitiram que se trabalhassem os pontos específicos dos problemas econômicos sem o “peso” da hiperinflação. Outro ponto importante era o gatilho salarial, “disparado” sempre que as taxas de inflação subissem a 20%. O impacto inicial do programa gerou ampla adesão popular, o que contribuiu para a implementação inicial do Plano. Foram famosos os “fiscais do Sarney”, cidadãos que iam às ruas com a tabela de preços, conferir se o setor privado estava cumprindo o determinado.

A interpretação que tomamos até agora, contemporânea ao lançamento do Plano Cruzado, é do economista Carlos Pacheco (1986), com ponderações favoráveis às decisões tomadas pela equipe econômica de Sarney. O congelamento já era visto como um problema pelo economista, já que alguns produtos poderiam ter defasagem em relação a outros, por especificidades produtivas e de demanda. Entretanto, Pacheco vê esse ponto como secundário, em detrimento das vantagens do congelamento, como maior competitividade na indústria e no comércio, decorrente da eliminação da inflação no cálculo dos custos de produção. Outra preocupação trazida era com a queda da rentabilidade dos bancos, que, sem hiperinflação, perderam uma ferramenta de captação de recursos. Pacheco esperava que esses e outros pontos fossem resolvidos com reformas ocasionais das situações pontuais. Reajustes nos preços para evitar defasagem, reordenação do sistema financeiro para evitar quebra de bancos. A tese do economista era de que o Cruzado traria uma ampla “reestruturação da economia brasileira” (PACHECO, 1986).

A proximidade das eleições de 1986, que definiu governadores, senadores, deputados federais e estaduais e a nova Assembleia Constituinte⁵, impediu o governo de ajustar os preços para a manutenção do Cruzado. O PMDB, então partido da situação, ganhou o governo

⁵ No caso, a Assembleia Constituinte era formada pelos Deputados Federais eleitos em 1986, que assumiam dupla função.

de 22 dos 23⁶ estados e a maioria do Congresso. O custo para a economia, no entanto, foi alto. Logo após as eleições, os efeitos da manutenção do Plano Cruzado sem reajustes seriam sentidos, gerando impactos sociais nos próximos três anos de mandato. Segundo Moura (1990), o congelamento dos preços e a não realização dos ajustes necessários por razões eleitorais gerou um excesso massivo de demanda, esvaziando prateleiras, reduzindo as exportações e compensando a falta de produtos com o aumento de importações, desequilibrando a balança comercial. O setor privado iniciou diversas operações informais (e ilegais) para não parecer que boicotava o congelamento, enquanto não perdia com o crescimento das inflações maquiadas.

Em novembro de 1986, após as eleições, o governo precisou aplicar o reajuste necessário de maneira mais abrupta. Assim surgiu o Cruzado II, com elevação de impostos, descongelamento de alguns produtos e reajuste nos aluguéis. Ao escolher realizar todas as alterações pontuais necessárias de uma vez, o disparo na inflação foi inevitável. Em Salomão (2016), O Cruzado II é apontado como uma deterioração dos marcos estabelecidos no Plano Cruzado. Os reajustes específicos nos preços levaram a uma alta tão grande na inflação que o congelamento, na prática, deixou de existir. Mesmo o governo alterando constantemente os marcos da inflação para que o gatilho salarial não disparasse, ele disparou em janeiro de 1987.

O excesso do uso de reservas cambiais para manter a moeda sobrevalorizada na condição (criada pelo próprio governo) de balança comercial desfavorável resultou no fim do estoque de dólar. Esse foi o estopim que culminaria, em 20 de fevereiro de 1987, na declaração da moratória da dívida pública brasileira. A moratória, segundo Salomão (2016), foi decretada sob um cálculo político: o governo tinha condições de prever as consequências do desequilíbrio comercial e do esvaziamento dos estoques. Assim como o Cruzado, a moratória é avaliada por Salomão (2016) como uma tentativa de conquistar legitimidade política, inexistente em um governo que não foi vitorioso nas urnas, mas no acaso. As políticas externas do governo partiam do cálculo de que era mais interessante angariar apoio da opinião pública sob as sanções do FMI que acatar as medidas do Fundo e seguir ileso às ações do órgão. Esse pensamento é sintetizado abaixo:

Para embasar tal afirmação, deve-se analisar a situação das reservas cambiais no período. Se no decorrer de 1986 a situação externa exigia, de fato, alguma cautela, não se pode negligenciar que o cenário do comércio externo apresentado para o ano de 1987 era extraordinariamente mais otimista se comparado, por exemplo, a 1983, ano em que se registrou o ápice da recessão. Além disso, não se lhe negava ao governo, ainda, outras duas opções: a adoção de medidas restritivas (cambiais, fiscais e/ou

⁶ O PMDB perdeu apenas no estado de Sergipe. O eleito naquele estado foi Antonio Carlos Valadares, do PFL.

monetárias) ou a aceitação das condições impostas pelo FMI em troca de um novo pacote de recursos emergenciais. Face às considerações expostas acima, sugere-se, portanto, que o principal legado da experimentação heterodoxa da Nova República foi institucional. O aprendizado político e econômico herdado do governo Sarney permitiu que a economia brasileira passasse a se modernizar a partir do início dos anos 1990, quando da abertura comercial e do plano de estabilização monetária que finalmente viria a derrotar a inflação (SALOMÃO, 2016).

Com o insucesso do Cruzado II, encerrava-se o ciclo de Dílson Funaro e sua equipe de jovens economistas da PUC-RJ no Ministério da Fazenda, em maio de 1987. O substituto foi Luís Carlos Bresser Pereira que, ao assumir o cargo, pôs em funcionamento um novo plano econômico, que levou seu nome. Como explicado por Moura (1990), o Plano ajustava tarifas fiscais e cambiais (mais especificamente, uma desvalorização cambial para combater os efeitos do Cruzado), congelava preços em alguns setores da atividade produtiva e aplicava um aumento tabelado de salários, conforme o cálculo trimestral da inflação. O último foi o ponto central para o pouco sucesso do plano: muitos setores da economia, especialmente empresas públicas, não cumpriram o ajustamento, gerando defasagem salarial. O ciclo inflacionário voltou e o governo declarou uma nova moratória, desta vez destinada ao Clube de Paris.

Recusando a reforma no modelo estatal, com corte de gastos, proposta por Bresser, Sarney demitiu o ministro em dezembro de 1987. Passado o ano novo, em janeiro de 1988, assumiu Maílson da Nóbrega, que construiu a última tentativa econômica de Sarney, o Plano Verão. Em Moura (1990), vemos que o plano é fruto de uma tentativa fracassada (que durou apenas um mês) de se adotar um receituário de cunho monetarista, um ajustamento de contas que não considera que a moeda possa, por si só, gerar valor, apostando em medidas austeras de redução dos gastos a um valor abaixo das receitas. O legado dessa tentativa é uma inflação anual de 1001,47%, registrada em junho de 1989. Assim, o governo retornou à heterodoxia com uma espécie de reedição do Plano Cruzado. A fórmula era a mesma: nova moeda (o Cruzado Novo), congelamento de preços, congelamento do câmbio e correção salarial (agora em cima da inflação de 12 meses). A novidade era uma reforma administrativa e fiscal, sendo que a última se perdeu nas disputas entre legislativo e executivo. Assim como os antecessores, o Plano foi incapaz de combater a inflação e sucumbiu, junto com o governo:

O Governo Sarney terminou, de fato, em junho de 1989, com a derrocada do Plano Verão, embora ainda lhe restasse cerca de nove meses de mandato (...) Assim, 1989 encerrou-se com um déficit público absoluta e relativamente gigantesco: o déficit operacional, como fração do PIB, atingiu 12,38%, um percentual quase três vezes maior do que a cifra de 1988 (...). No último mês da Nova República, a inflação diária quase chegou a 2,0%, o que significava dobrar os preços a casa 365 dias (MOURA, 1990, p.54-55).

Os múltiplos planos da economia brasileira na redemocratização podem ser muito bem resumidos no discurso de lançamento do Plano Cruzado, proferido em 1986 pelo então presidente José Sarney:

A nova República instalou-se entre esperança e angústia. A esperança da liberdade, das mudanças e da democracia, e a angústia da tutela estrangeira sobre a nossa política econômica, da inflação corrosiva e iníqua, o medo à recessão, do pavor ao desemprego.

2.2 DA CRISE À ESTABILIZAÇÃO: OS GOVERNOS COLLOR E ITAMAR (1990-1994)

As eleições de 1989 simbolizaram um forte sentimento de renovação na política. Primeiro, pela sua própria existência, as primeiras eleições democráticas do país em quase trinta anos. Em segundo lugar, pela vitória do jovem governador de Alagoas Fernando Collor de Melo, um político de 40 anos que chegava ao poder com promessas de modernização econômica, fim dos privilégios concedidos pelo Estado aos chamados “marajás”⁷ e combate à corrupção. Para o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento⁸, Collor escolheu a também jovem economista Zélia Cardoso de Mello, que seria a operadora do “Plano Brasil Novo”, popularmente conhecido como Plano Collor. Aqui analisaremos a interpretação de Bresser Pereira (1991), contemporânea ao Plano. Segundo o economista, o Plano Collor se dividiu em três fases.

A primeira fase, que Bresser (1991) chamou de “Fase Heróica”, é interpretada como corajosa por focar no problema fiscal brasileiro. A moeda voltava a ser o Cruzeiro, com paridade de um para um em relação ao Cruzado Novo. O Plano apresentava uma reforma fiscal, uma reforma tributária (com a eliminação de títulos ao portador, imposto sobre fortuna, elevação de alguns tributos, entre outras medidas), a eliminação de cargo e despesas excessivas (pauta defendida por Bresser, que levou a sua demissão no governo Sarney), congelamento de preços, com correção de salários referente à inflação do mês anterior (uma nova modalidade de gatilho) e reforma monetária. A última, atrelada ao confisco de aproximadamente 80% dos ativos financeiros poupados da população, gerou ampla controvérsia. O dinheiro aplicado da população foi retido sem autorização, criando um problema ético implícito e prejudicando as camadas pobres e médias da população, salvaguardando as grandes fortunas do confisco. O Plano também gerou forte queda de

⁷ Termo utilizado por Collor para se referir aos funcionários públicos que recebiam altos salários e trabalhavam muito pouco.

⁸ Nome que Collor deu ao que antes era o Ministério da Fazenda.

liquidez na economia brasileira, diminuindo a oferta de produtos frente ao crescimento da demanda, devido à alta nos salários.

A baixa inflação retornou e se iniciava a chamada Segunda Fase do Plano, em maio de 1990. Supostamente mais ortodoxo, o governo abandonava a prefixação de salários, e buscava evitar atrasos nos preços regulados. A meta desse governo era estabelecer, em cinco meses, um acordo com a sociedade para um novo congelamento e uma nova desindexação, mas esse trato não chegou a ocorrer. Os termos propostos desconsideravam o caráter inercial e cumulativo da inflação brasileira, além de enfrentar um forte aspecto informal (do qual o governo não tinha controle) da indexação salarial. A “Fase Ortodoxa” se encerrava em 1990, com a inflação beirando os 20% ao ano.

Bresser-Pereira (1991) ainda propôs a existência de uma última fase, que adotou a interpretação inercialista de que apenas o controle da emissão de moeda, através do câmbio e da taxa de juros, não seria suficiente para regular contextos de ampla inflação acumulada. Essa terceira fase não viria, e sim, o Plano Collor II, em janeiro de 1991. O novo Plano previa um novo congelamento de preços na economia brasileira. Segundo Bresser, esse congelamento veio sem “preparo” e sem a paciência para ajustar os preços ao adequado antes de congelar. O Plano conseguiu conter a inflação apenas por poucos meses, e ela logo retornou. Com as falhas, Collor demite Zélia Cardoso de Mello em maio de 1991, e a substituiu por Marcílio Marques Moreira, que adotou o chamado Plano Marcílio, bem mais gradualista e sem “choques”. Como vemos em outro texto de Bresser, o Plano era chamado de “Não Plano”, principalmente por se basear na manutenção de uma alta taxa de juros, enquanto se aguardavam efeitos positivos da economia externa. O governo provocava recessão propositalmente, com o intuito de conter demanda e conter assim a inflação.

Essa guinada, todavia, se deu tarde demais, quando a crise econômica já se aprofundava de novo, com o retorno das taxas de inflação elevadas e da recessão. O Plano Collor II (2/1991) e, posteriormente, a política econômica “feijão-com-arroz” do novo ministro da Economia não conseguiram reverter a situação, que agravada por uma série de outros elementos, sabidamente conhecidos, levou ao *impeachment* e destituição de Collor (FILGUEIRAS, 2000, p.86).

Ainda em Filgueiras (2000), é possível observar que houve uma racionalidade política, interseccionada com razões econômicas, na sustentação tanto do fracasso da política econômica de Collor, quanto no seu impedimento. O neoliberalismo ainda não era consenso entre as elites brasileiras, as novas ferramentas democráticas pós-1988 canalizaram denúncias e indignação contra o presidente e, por fim, não havia uma base social orgânica que sustentasse sua defesa nas ruas. O pesquisador aponta que o Plano Collor pretendeu ser uma

iniciativa de longo prazo, que dependia, em sua estrutura, de um amplo processo de privatizações e abertura comercial, que ocorreu somente em parte.

O que Bresser Pereira (1991) chamou de “retenção” é tratado por Filgueiras (2000) como “confisco”: a liquidez econômica brasileira se reduzia de 25% para 10% do PIB. Os recursos depositados nos bancos passaram a ter um limite de saques⁹. Os valores retidos só foram sacados 18 meses depois, com correção de 6% e divididos em 12 parcelas, processo que é contestado na justiça até hoje¹⁰. O Plano inicialmente conteve a inflação, mas logo nas fases primárias já gerava forte recessão que, somada à volta posterior da inflação, contribuiu para a perda de legitimidade institucional. Em outubro de 1992, cercado por escândalos de corrupção, Collor renunciou à presidência em meio a um processo de *impeachment*. Seu vice, Itamar Franco, assumiu o governo.

Sob o lema “Brasil, União de todos”, formou-se uma ampla coalizão em torno de Itamar. A inflação continuava sendo o grande inimigo a ser combatido: quando Itamar assumiu o governo, beirava 1191,09% ao ano. Nos primeiros meses de seu mandato, as tentativas do presidente de conter o problema não foram efetivas. Gustavo Krause, Paulo Haddad e Eliseu Resende ficaram poucos dias cada, e não conseguiram ter estabilidade no Ministério da Fazenda para enfrentar a instabilidade provocada pela conjuntura econômica. Em maio de 1993, Itamar convocou seu Ministro das Relações Exteriores, o senador eleito pelo PSDB/SP Fernando Henrique Cardoso, para assumir a pasta.

Intellectual respeitado, conhecido internacionalmente – apesar de ter solicitado ao empresariado para esquecer tudo o que havia escrito antes de assumir o Ministério da Fazenda – militante histórico contra a ditadura desde os tempos de MDB (FILGUEIRAS, 2000, p.91).

FHC era um nome que acumulava em si certo crédito para implementar um plano de médio prazo. Assim, o ministro reúne um grupo de economistas dedicados apenas a formulação do novo plano, muitos destes também participantes da fracassada iniciativa do Cruzado¹¹.

Para Filgueiras (2000), o Plano tem como base dois eixos principais: o Consenso de Washington e a Teoria da Inflação Inercial. O Consenso de Washington surge em 1989, quando O Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de

⁹ De Cr\$ 50 mil para poupanças e Cr\$ 25 mil (ou 20% do total, o que fosse maior) para outras aplicações.

¹⁰ Em 2018, o Supremo Tribunal Federal condenou a União a devolver valores perdidos em diversos planos econômicos da estabilização. O Plano Collor I ficou de fora, por se compreender que o valor perdido foi corrigido na época. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/em-dia-d-stf-vota-acordo-que-repara-perdas-da-poupanca-com-planos-economicos-85bayqmt0agw9djgan46tfwxf>>. Acesso em 9 de março de 2018.

¹¹ Alguns dos principais nomes são Edmar Bacha, Pêrsio Arida, André Lara Resende, Gustavo Franco, Winston Fritsch, Francisco Lopes e Pedro Malan.

Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e economistas de todo o continente americano realizam uma reunião acadêmica com o intuito de mapear as necessidades do continente. O termo foi cunhado pelo economista John Williamson, em um artigo de 1990. O contexto em que se aplica o Consenso é o de um excesso de liquidez global, que levou os países subdesenvolvidos a parar de absorver câmbio estrangeiro para suas reservas e começar a exportar finanças. Esse cenário forçou esses países a uma onda de abertura comercial e desregulamentação de suas economias. O Consenso concluiu que os países de terceiro mundo precisariam passar por uma reforma fiscal – que se configurou como uma reforma de Estado, do papel do Estado na condução econômica –, maior abertura para a entrada de risco e do capital especulativo, combate à inflação e valorização do câmbio. O objetivo central era a modernização da economia e o combate à pobreza.

A Teoria da Inflação Inercial, como pode ser visto em Leitão (2011), surge a partir dos estudos de André Lara Resende e Pêrsio Arida (o chamado “Plano Larida”), quando ambos lecionavam na PUC-Rio – universidade que passou a concentrar um grande número de jovens economistas que se tornariam extremamente relevantes para os planos econômicos da estabilização. O Plano defendeu o caráter inercial da inflação brasileira: os preços se corrigiam constantemente, conforme diferentes mecanismos de indexação e a “memória” passada da progressão dessas correções impediam que os agentes econômicos estabilizassem os preços no presente. Em casos de mercado externo conjunturalmente desfavorável, essa “memória” pressionava para que os preços se corrigissem mais rápido, para acompanhar.

Aí estava a explicação para os momentos hiperinflacionários brasileiros, em que os preços variavam absurdamente do dia para a noite. A proposta dos dois economistas era a introdução de uma nova moeda brasileira, que atuaria ao lado do Cruzeiro. Aos poucos, a velha moeda perderia uso e a nova se estabeleceria sem a carga histórica da inflação. Essa tese era contraposta à de Chico Lopes, que afirmava que o melhor mecanismo para conter a inflação passada seria um congelamento de preços em que os contratos e salários seriam corrigidos pela média da inflação, e não pela inflação anterior.

Com modificações, a Teoria da Inflação Inercial foi utilizada como guia teórico para os planos Cruzado e Real. Quais as diferenças tangíveis no que se refere à aplicação da teoria nos dois planos? Para Pio (2001), a explicação está no posicionamento político de seus formuladores na execução dos planos. Lara Resende e Arida se opunham à versão do congelamento, na época da formulação do Cruzado, por acreditarem que o congelamento mitigava a espontaneidade dos contratos e, assim, exigia constante correção de preços para

que uma ampla correção não gerasse baixa na adesão popular ao plano e a volta da inflação – o que acabou ocorrendo em 1986. No Cruzado, ambos ocupavam posições subordinadas na equipe e só garantiam sua autonomia enquanto apenas eles possuísem o conhecimento técnico para a formulação do Plano, o que se perdeu na medida em que o Plano foi sendo apreciado pelas classes políticas. Ambos os economistas perderam o controle de seus planos.

O forte apoio da população ao Plano Real estava relacionado ao congelamento de preços, o que influenciou diretamente para que os atores políticos atrasassem as correções ou mesmo o fim do congelamento. No Plano Real, os economistas assumiram um papel diferente: membros de uma equipe homogênea e paritária, tinham amplo poder de decisão e estavam “isolados” da influência do Congresso Nacional e dos outros ministérios. O ente político, ministro Fernando Henrique Cardoso, trabalhava para os economistas, com total conhecimento do Plano e dos pontos inegociáveis, facilitando sua implantação no caráter mais técnico. Enquanto a experiência Cruzado representou um insulamento técnico do executivo em relação ao legislativo – que não garantiu influência dos atores políticos no plano, a contragosto dos técnicos (o caso do congelamento) –, o Plano Real foi amplamente negociado no Congresso através da figura de Fernando Henrique, mas essas negociações não representaram mudanças estratégicas na condução do Plano.

O Plano foi elaborado com três etapas principais: um reordenamento fiscal, a Unidade Real de Valor (URV) e o lançamento da moeda em si. Segundo Bacha (1995), o reordenamento se deu a partir da aprovação no Congresso de um Fundo Especial de Emergência. A razão da criação desse fundo era a garantir que 20% do orçamento não seria corrigido pela inflação, já que orçamentos eram aprovados com grande déficit pois o imposto inflacionário corrigia a diferença entre arrecadação e gastos. Para Filgueiras (2000), o Fundo se caracterizava mais como ferramenta de maior liberdade do executivo sobre os gastos que, de fato, uma política de equilíbrio orçamentário. Essa situação é notável na destinação de verbas do Fundo ao Ministério do Exército e à Polícia Rodoviária Federal. As dívidas dos estados e municípios com a União foram renegociadas e foi proibida a contração de novas dívidas, permitindo-se apenas a rolagem de dívidas antigas.

Após a reordenação fiscal, implantou-se, em 1º de março de 1994, sete meses antes das eleições presidenciais, a Unidade Real de Valor, mais conhecida pela sigla URV, que era uma das partes centrais do Plano. A URV era uma unidade em paridade com o dólar, através da qual todos os valores oficiais passaram a ser convertidos, sem deixar os setores privados converterem espontaneamente. Para impedir que os salários fossem pressionados pela inflação, já que precisariam ser corrigidos quadrimestralmente, conforme a Constituição (o

que só permitiria a conversão espontânea em URV no próximo ciclo), esses foram compulsoriamente convertidos na data de lançamento. Os que espontaneamente usassem a URV estariam se beneficiando com uma unidade indexada diariamente conforme o dólar, o que mitigaria os surtos inflacionários de curto prazo sobre os produtos. Filgueiras (2000) mostra que as conversões espontâneas em URV geraram alta nos preços, devido a um comportamento defensivo do setor privado, mas que esses preços altos teriam sido corrigidos após o lançamento da nova moeda, por pressões de oferta e demanda. O caso é um exemplo do sucesso do modelo Real em comparação ao Cruzado, já que as pressões de oferta e demanda durante o congelamento (o substituto do Cruzado à moeda indexadora) representaram o eixo central do que depois viriam a ser os principais pontos de dificuldade do programa. Bacha (1995) explica a função da URV:

A principal finalidade da segunda etapa do Plano era alinhar os preços relativos mais importantes na economia, uma vez que a existência de contratos indexados com datas de reajuste diferentes implicava uma grande dispersão destes preços a cada momento, com alguns deles tendo sido reajustado recentemente e outros apresentando uma grande defasagem. Em tais circunstâncias, uma súbita interrupção no processo inflacionário surpreenderia alguns preços no seu valor de pico e outro no vale. Tal desalinhamento tenderia inevitavelmente a impor pressões inflacionárias adicionais, na medida em que cláusulas de reajuste prévias continuariam a forçar para cima os preços defasados. Estes mecanismos de indexação defasada fornecia o chamado componente inercial da inflação brasileira, distinto do componente estrutural associado ao déficit operacional *ex-ante* do orçamento federal (BACHA, 1995, p.9).

Em 1º de julho de 1994, quatro meses após o lançamento da URV e sob forte expectativa, iniciavam-se as operações de funcionalidade do Real na economia brasileira. Uma URV, que no dia estava na cotação de CR\$ 2750,00, passaria a valer R\$1,00, com a taxa de câmbio fixada em R\$1,00 para US\$1,00, medida garantida pela grande quantidade de reservas acumuladas pelo Brasil (FILGUEIRAS, 2000). Em janeiro de 1995, após as eleições, o Plano havia vencido a inflação, com taxa de 1,5% ao ano. Suas maiores vitórias estão em buscar uma estabilização sem congelamento de preços e ativos financeiros sem recessão, além de resistir à troca de dois ministros da Fazenda. Fernando Henrique saiu em abril por razões eleitorais, sendo substituído por Rubens Ricupero, que se retirou em setembro, após o vazamento de uma controversa frase sua sobre privatização das telecomunicações¹². Ricupero seria substituído pelo então governador do Ceará, Ciro Gomes (BACHA, 1995). O sucesso do

¹² Foi vazado um áudio de Ricupero em conversa com o jornalista Carlos Monforte. No áudio, Ricupero diz: “eu não tenho escrúpulos. O que é bom a gente fatura, o que é ruim a gente esconde”.

“‘Escândalo da Parabólica’ derrubou o ministro da Fazenda Rubens Ricupero”. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/escandalo-da-parabolica-derrubou-ministro-da-fazenda-rubens-ricupero-18904564>>. Acesso em: 29/01/2019.

Plano levou o Ministro da Fazenda que coordenou a sua formulação a uma vitória maiúscula no pleito presidencial de 1994, vencendo o primeiro turno com 54,24%. Seu governo prometia a continuidade do Real, o que avaliaremos a seguir.

2.3 DA ESTABILIZAÇÃO À CRISE: OS GOVERNOS FHC (1995-2002)

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 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 estabelecido na Era Vargas, agora superado por uma visão internacional de um capitalismo de mercados e não mais de Estado. A sustentação desse modelo exigiu contínuas negociações com o Congresso, visando retirar aspectos da Constituição de 1988 que mantinham o Estado com forte papel na economia. Essas negociações se sustentaram em uma política de formação de coalizões, tendo como marco principal a aliança 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).

O primeiro mandato de FHC representou a continuidade da política do Plano Real. Tendo o presidente sido eleito no primeiro turno¹³, utilizando o sucesso do Plano como principal plataforma política, todas as medidas econômicas encaminhavam para a manutenção do Plano. Novamente, recorreremos à Filgueiras (2000) para compreender o Real no governo FHC. Passada a implantação da moeda e a momentânea vitória sobre a inflação, era iniciada a necessidade de uma reforma no caráter do Estado, para torná-lo, segundo seus idealizadores,

¹³ Fernando Henrique Cardoso venceu o pleito de 1994 com 54,24%, em 25 estados e no Distrito Federal. O segundo colocado, Lula, totalizou 27,07%, em uma campanha bastante crítica ao Plano.

mais moderno e dinâmico. Já no primeiro ano do mandato, o Congresso Nacional aprovou mudanças constitucionais que permitiam uma desestatização da economia.

Foram extintos o monopólio estatal as áreas da prospecção, exploração e refino do petróleo; nas telecomunicações e na geração e distribuição de energia. Além disso, mudou-se o conceito de “empresa nacional”, para possibilitar igualdade de condições para as empresas estrangeiras, e desregulamentou-se a exploração do subsolo e a navegação costeira, permitindo-se, em ambas a atuação do capital estrangeiro (FILGUEIRAS, 2000, p.111).

O governo teve muito mais dificuldades na instauração de reformas internas do Estado, só conseguindo aprovar uma reforma fiscal no segundo mandato, em 1999, e uma reforma da previdência em 1998 (que combateu, principalmente, as aposentadorias especiais). O programa de privatizações foi uma continuidade do Programa Nacional de Desestatização do governo Collor. Na era FHC, as privatizações tomaram como prioridades cinco razões, como apontou Filgueiras (2000): uma razão ideológica, pró-livre concorrência; uma razão de eficiência, setores em que o privado atuaria supostamente mais e melhor; a razão estratégica, em que se privatizariam setores que não necessariamente precisassem do Estado para funcionar rumo ao interesse público; uma razão privada, em que, através das privatizações, e incentivaria o desenvolvimento do setor privado brasileiro; e, por fim, uma razão de concorrência, visando evitar o choque do público e do privado em um mesmo setor. O pesquisador aponta que, enquanto no governo Collor a principal argumentação para as privatizações seria a possibilidade de destinar mais recursos para as áreas sociais, no governo FHC a argumentação foi, gradualmente, se deslocando para a questão da credibilidade estatal, com balanços fiscais favoráveis e o pagamento da dívida externa.

Em Filgueiras (2000), é apresentada a divisão do primeiro mandato de FHC em quatro fases, nas quais crescimento e retração se alternam. O primeiro período de crescimento dura até março de 1995, na euforia do Real. Três fatores são preponderantes para esse crescimento: uma alta no consumo, assegurada pelo aumento do número de prestações possibilitadas no ato da compra (mesmo com as altas taxas de juros); a queda nas remunerações das aplicações fixas, o que levou o consumidor a poupar menos e gastar mais; e a não indexação dos salários, que garantiu um reajuste de data-base para as categorias.

Com o componente inercial da inflação contido, o excesso de demanda não ocasionou alta inflacionária no período. Entre abril de 1995 e março de 1996, a crise do México, deflagrada em dezembro de 1994, gerava consequências no Brasil. Com o Real valorizado sobre o dólar, foi impossível conter a saída de capitais depois do início da crise. A solução do governo federal seguiu, segundo o autor, receituário ortodoxo: redução do crédito, através da

alta da taxa de juros, e cortes no orçamento. Os bancos, já prejudicados por não possuírem mais os dividendos da inflação, passaram por forte crise de inadimplência, solvida com a criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), que permitia ao Banco Central o socorro às instituições privadas. A taxa de emprego também caiu exponencialmente. No fim, as reservas brasileiras voltaram aos níveis anteriores, sob o custo de forte recessão econômica, uma equação que seria repetida outras vezes no governo Cardoso.

O período que compreende abril de 1996 a junho de 1997 é de novo crescimento, estimulado principalmente pela necessidade do governo de obter bons resultados no pleito municipal de 1996, o que garantiria novo fôlego de legitimidade para o Real. Com os estoques de moeda controlados, o governo estimulou o crescimento do PIB com gastos públicos e reduziu gradualmente a taxa de juros. Entretanto, esses investimentos contrapunham os pressupostos do Real, o que já garantiu o crescimento do déficit na balança comercial, que seria a base para o quarto período, de julho de 1997 até dezembro de 1998. Entre julho de 1997 e maio de 1998, o governo sofreria com as consequências da crise asiática. A queda de moedas em países como a Tailândia levou novamente os capitais para fora do país, fazendo o governo elevar novamente a taxa de juros e cortar gastos. Mais uma vez, se fez uso da estratégia de estagnar o crescimento e tomar a decisão política de aceitar, como consequência, a alta do desemprego se isso garantisse a baixa na inflação. Inicialmente, a estratégia foi bem-sucedida. A partir de junho, o paradigma começou a mudar: a crise na Rússia se agravou a ponto do país decretar moratória em agosto. A resposta do governo foi um acirramento das medidas ortodoxas: ampliou a arrecadação, elevou a taxa de juros e criou o Programa de Estabilidade Fiscal, que, além de promover um corte de quase 20% no orçamento público, estabeleceu a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000. Essas medidas, contudo, não foram eficazes como nas crises mexicana e asiática, levando o governo a recorrer ao FMI em novembro de 1998, prometendo forte “responsabilização” da economia ao órgão¹⁴.

Novamente em Belieiro Junior (2006), podemos observar que, apesar do choque heterodoxo da “Teoria da Inflação Inercial”, prevaleceu no governo o diagnóstico monetarista ortodoxo de combate à inflação, que supostamente colocaria o Brasil na rota da modernização econômica. Esse diagnóstico encontra resistência na sociedade, na oposição, mas também em

¹⁴ Os termos incluíam um mínimo de reservas líquidas (US\$ 20 bilhões), uma redução no déficit nominal (redução de R\$ 30,2 bilhões e atingindo 4,2% do PIB) e um condicionamento da liberação da segunda parcela apenas com a aprovação do ajuste fiscal no Congresso (FILGUEIRAS, 2000, p.144).

setores mais desenvolvimentistas do governo, como os economistas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Para fazer valer o seu argumento politicamente e negociar com o Congresso, o governo precisou forjar uma ampla aliança com os demais partidos: a coalizão de sustentação do governo formada por uma aproximação do PSDB, oriundo do antigo MDB, com o PFL, oriundo da antiga ARENA. A formação dessa coalizão permitiu a aprovação das medidas necessárias para a consolidação do plano, mesmo essas sendo impopulares.

Para fazer valer suas tarefas de governo, especialmente num contexto reformista, a engenharia política de FHC precisou ser eficiente para garantir um mínimo de operacionalidade ao governo. A conquista da maioria parlamentar através da aliança do PSDB com o maior partido de direita brasileira, o PFL, foi fundamental nesse sentido. Num quadro de muitos partidos e de uma cultura política individualista, FHC conseguiu montar uma estratégia política concentrando poderes em arenas restritas buscando dessa forma, minimizar os conflitos dentro do sistema político. Assim, FHC conseguiu aprovar muitas medidas de seu ideário reformista, contrariando interesses e desconsiderando o caráter impopular das medidas (BELIEIRO JUNIOR, 2006, p.120).

De acordo com Nobre e Freire (1998), o Plano Real continha, em sua estrutura basilar, os mecanismos de gerenciamento do funcionamento do plano. Esses mecanismos estão vinculados à argumentação de que se fazia necessário que o Brasil se blindasse, de alguma maneira, da volatilidade dos mercados internacionais. Para os autores, essa é a “lógica do inevitável”, em que a estabilização econômica – sob os marcos específicos do Real – era o único caminho possível. Essa narrativa só seria possível pela conquista de determinada legitimidade para com as elites, acordada através do combate à inflação. Esse processo se deu pela sustentação da aliança entre PSDB e PFL, um acordo com as elites “derrotadas” no processo de término da Ditadura Civil Militar, visando retirar poder dos demais grupos desenvolvimentistas. Essa coalizão encaminhou um projeto ao menos parcialmente coeso: não mais uma aliança artificial visando apenas impedir ascensão da esquerda (como se fez em 1989), mas com a intenção do retorno do Brasil a uma condição internacional de dependência. Dois aspectos são trazidos pelos autores para justificar essa perspectiva: a supervalorização do câmbio, que favorece determinado setor da economia brasileira em detrimento de outros; e a intensa repressão aos movimentos sociais, justificada pela “proteção do patrimônio”, o que, muitas vezes, se configurou como proteção à venda do patrimônio.

Em 1998, apesar da recessão econômica oriunda da crise russa, FHC consegue nova vitória nas urnas, com 53% dos votos. A reeleição presidencial foi aprovada no mesmo ano, através de uma emenda à Constituição. O segundo mandato de FHC foi marcado por fortes crises econômicas e pela continuidade da recessão. Na antepenúltima das 60 lições de Fiori

(2002) sobre o neoliberalismo da década de 90, observa-se a inferência que a crise elétrica de 2001 – que originou os chamados “apagões” nas cidades brasileiras (e as políticas de FHC no segundo mandato) – representa a crescente crise do modelo neoliberal na América Latina. Esse modelo representaria a perda da capacidade estatal e da competitividade nacional, por priorizar apenas o crescimento microeconômico e gerar uma crescente concentração de renda e endividamento público. O modelo de contenção do crescimento em prol da estabilidade financeira levou o Brasil à redução de sua soberania, segundo Fiori (2002).

De acordo com Filgueiras (2000), o segundo mandato de FHC pode ser descrito como um “governo de crise”. No período, o Brasil enfrentou uma forte crise no balanço de pagamentos – caracterizada pela facilidade em importar e a dificuldade em exportar –, levando o país a recorrer ao FMI mais duas vezes, em 2001 e 2002. Já em 1999, a crise de balancetes levou o Brasil à revisão do modelo de câmbio, que não seria mais tabelado e sim flutuante, adotando o regime de metas da inflação. A avaliação da equipe econômica na época é que estava insustentável a manutenção do câmbio baixo para os setores exportadores.

Após uma breve aceleração da economia em 2000, proveniente de investimentos externos, em 2001 a economia volta a esfriar, especialmente pelo estouro das economias argentina e estadunidense. A eleição de Bush para a Presidência dos EUA, em 2000, já começou a denotar o início de uma unilateralização da política externa americana, agravada com os atentados de 11 de setembro de 2001. 2002 repetiu o processo de desvalorização do real e fuga de investimentos externos, submetendo novamente o Brasil à ajuda externa.

Esses movimentos, de curto prazo, de aceleração e desaceleração da economia brasileira foram, na verdade, uma característica básica dos oito anos de Governo FHC. O câmbio flexível, a política de metas inflacionárias e um regime fiscal mais draconiano não conseguiram reverter, de forma estrutural, a vulnerabilidade externa da economia e a fragilidade financeira do setor público – não abrindo espaço, portanto, para a retomada sustentada do crescimento (FILGUEIRAS, 2003, p.230).

Para Oliveira e Turolla (2003), a política econômica do Governo FHC apresentou três “viradas” no segundo mandato: uma flutuação “suja” do câmbio (já que o Banco Central ainda influi através do lançamento de dólares no mercado); a troca das bandas cambiais pelo regime de metas inflacionárias, com a criação do Conselho de Política Monetária (COPOM); e o estabelecimento de um superávit primário que deveria ser igual ou maior à razão entre a dívida pública e o PIB. Um dos principais contrapontos à questão dos superávits está na criação de barreiras para o crescimento dos gastos públicos, enquanto são garantidos os repasses de dívidas para os credores internacionais. Para os autores, um dos principais aspectos positivos dessas medidas é tornar o crescimento brasileiro estável, mesmo que

pequeno, ante as crises externas e internas. Além disso, essa redução da vulnerabilidade externa garantiu que o Brasil crescesse mais que o restante do continente no ciclo de 1999-2002. Ao contrário de Filgueiras (2003) e Fiori (2002), os autores fazem a leitura de que o segundo mandato de FHC representou um fortalecimento da independência de atuação econômica do Brasil, já que, com bases mais sólidas, a capacidade futura de investimento foi ampliada. Os obstáculos gerados à criação de empregos e investimentos públicos foram frutos das crises internas e externas (muitas herdadas do primeiro mandato), e não das novas medidas do governo, que garantiram um pequeno crescimento e estabilização da inflação.

Como podemos ver, existe uma diferença entre as leituras dos economistas e as leituras de base política na priorização de determinados elementos: mais vale um país solvente e estabilizado, com baixo crescimento e desemprego, ou um país com forte condução do Estado ao crescimento, mas com sua estabilidade é constantemente ameaçada? Esse é o debate que Belieiro Junior (2006) apresenta como a polarização entre estabilização x crescimento, um debate sobre prioridades. Segundo o autor, os críticos do governo acreditavam que o crescimento reduzido, em troca da estabilidade garantida pela baixa inflação, não valeria a pena. Segundo o autor, FHC pretendia, com sua política econômica, uma refundação do Estado brasileiro, ou seja, a priorização do combate à inflação em detrimento do crescimento econômico se configura como um modelo político. O crescimento do Brasil ficou ancorado às questões internacionais:

Em todo caso, é inegável considerar que a questão mais problemática de toda a política econômica de FHC foi sua relação com a política de crescimento, sendo necessário avaliar com cuidado se é pertinente falar de uma política de crescimento na era FHC, haja vista que de modo geral, a política econômica muitas vezes pareceu estar em rota contrária às iniciativas pró-crescimento, reivindicadas, como se sabe, dentro e fora do governo. Daí que o crescimento da economia brasileira, ao longo do período, ficou muito mais sujeito às oscilações da conjuntura internacional e das oportunidades geradas pela economia mundial do que propriamente de uma política deliberada de crescimento incentivada pelo governo. Questão essa que só foi parcialmente respondida no segundo mandato de FHC, quando foi criado o Ministério do Desenvolvimento. Não houve, portanto crescimento continuado da economia, houve sim muitas oscilações e a impressão generalizada, em todos segmentos da sociedade brasileira, de que a política econômica era na verdade a grande inimiga da política de crescimento (BELIEIRO JR, 2006, p.115-114).

Para compreender as diversas instabilidades dos governos FHC, precisamos compreender os conceitos de “estabilização imperfeita” e de “política difícil”, apresentados por Nobre e 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 no país. FHC prometia fortalecer o Brasil contra os choques externos, mas o Plano

Real tornou o Brasil ainda mais vinculado e dependente desses choques. Uma ampla aliança com as elites foi feita através do PFL, para garantir quórum hegemônico e reformas estabilizantes de controle da inflação, como proteção contra a inevitável dependência do externo. A fragilidade dessa hegemonia reside no fato de que o governo não pôde garantir vitórias aos aliados nem pôde se garantir vitorioso contra todos os setores da sociedade.

A “estabilização imperfeita” se deu pelas condições políticas e econômicas da estabilização monetária não se cumprirem. Essas condições, segundo Nobre e Freire (1998), seriam a facilidade de entrada de capitais externos no Brasil e a redução dos conflitos políticos, através da criação de mecanismos “excepcionais” de atuação do Poder Executivo, ou mesmo a transferência da mediação com os diferentes setores da sociedade para o Poder Legislativo. O estabelecimento dessa agenda se deu de maneira incompleta. Para conter essa defasagem, o governo manteve um discurso de “neutralização da política”, em que as movimentações dos atores eram desconsideradas ante o discurso da “necessidade econômica” para a estabilização, adiando a resolução de conflitos políticos ainda em aberto – no caso, herdados do processo de redemocratização. Muitas análises acabaram por secundarizar esse eminente elemento político, ao definir uma “Teoria da Armadilha”, focada única e exclusivamente nos problemas macroeconômicos gerados pela sobrevalorização do real aliada à abertura comercial:

O que vemos aqui é exatamente o *limite* de uma visão que considera a política como *obstáculo*. Porque não vê o processo de estabilização econômica como uma *resposta* aos impasses da "transição brasileira", como tentativa de superar a crise de hegemonia que se seguiu ao fim da ditadura militar e ao esgotamento do modelo do nacional-desenvolvimentismo, a "teoria da armadilha" não nos fornece elementos para conceituar e explicar o ziguezague próprio de um plano de estabilização movido a hegemonia instável. O debate estrito sobre opções de política econômica oculta ou ignora as condições políticas históricas que engendraram os próprios mecanismos do plano de estabilização, condições políticas que continuam a delinear o programa econômico e que são a base de seu caráter cronicamente crítico (NOBRE e FREIRE, 1998, p.134).

A “política difícil”, segundo os autores, se originou na desagregação política do Brasil pós-redemocratização, formando uma ampla atomização social e a impossibilidade de organizar, de maneira centralizada, a relação dos diferentes atores políticos com a burocracia do Estado. Para recompor esse processo, FHC instaura seu modelo de política, que se inicia com o objetivo de neutralizar os governadores dos estados, os “principais candidatos a gerentes do processo político” (NOBRE e FREIRE, 1998, p.143). As políticas de intervenção/privatização dos bancos públicos estaduais e o desmonte do setor produtivo (que

rendia impostos aos estados) articulam nesse sentido. A formação de ampla coalizão partidária garante que FHC transfira o papel de mediador ao Poder Legislativo sem que, de fato, esse se tornasse um entrave à sua política. Por fim, a composição é articulada com a importação de quadros técnicos do *mainstream* econômico – alinhados às teses da necessidade de se aplicar “medidas amargas” para a estabilização – direto para o eixo central e decisório do Poder Executivo. Essa composição tríplice forma o núcleo da “política difícil” aplicada por FHC para a conquista de seu projeto de hegemonia que, como mostrado acima, se deu de forma imperfeita. Foi impossível para o governo eliminar os conflitos sociais que “centralizaram” a disputa política durante as crises enfrentadas em seu segundo mandato.

2.4 RUPTURA OU CONTINUIDADE? O PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003-2006)

O governo de Lula da Silva (2003-2010) gera interpretações diversas quanto ao seu caráter econômico. Oriundo de classes 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 Lula assume um papel de agente técnico, atuando na forma de “dever ser” e não de “como poderia ser”, discurso contrastante ao estabelecido historicamente pelo Partido dos Trabalhadores (PT) até agora. Novelli ainda ressalta o recrutamento de economistas para a composição de uma 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 chegada de Guido Mantega ao cargo, apenas uma coexistência entre uma ampliação de políticas sociais e a manutenção 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).

Em Amaral (2003), é perceptível um abrandamento do programa petista ao longo da década de 90. O programa de 1998 é o que talvez mais caracterize essa mudança: o foco deixa de ser um programa à esquerda, identificado com o socialismo, e se direciona em representar oposição ao governo. As eleições passam a figurar maior prioridade que o programa em si. Essa atenuação no tom do programa ganharia ainda maior destaque no programa de 2002, cujo analista que utilizaremos será Machado (2003).

O autor divide sua análise em três momentos: o texto “Concepção e Diretrizes de governo do PT para o Brasil”, aprovado no congresso do PT em 2001; o programa “Um Brasil para Todos”, aprovado em junho de 2002 como programa de campanha; e as ações do governo em seus primeiros meses de atuação. O primeiro apresenta três eixos estruturais: o “social”, o “nacional” e o “democrático”. O eixo social focalizou em medidas distributivas e de produção em massa para o consumo interno. O eixo nacional se direcionou para medidas de proteção do capital nacional à interferência externa, como a “denúncia” dos acordos do FMI, o equilíbrio da balança comercial e a consolidação de empresas estatais. O eixo democrático versa sobre maior inserção popular nas decisões de governo. Machado (2003) classifica esse programa como “social-desenvolvimentista”: uma retomada do antigo desenvolvimentismo, inserindo maior participação popular e distribuição de renda no processo. O segundo programa, de 2002, apresenta um atenuamento bem maior. Ele vem acompanhado da divulgação da “Carta ao povo brasileiro”, documento em que Lula firma compromisso com os marcos da estabilização e a formulação de um processo de transição seguro e gradual entre o modelo vigente e as políticas propostas pelo PT. Uma transição, além de tudo, negociada com amplos setores da sociedade. Essa transição se dá, principalmente, na troca da âncora cambial de FHC por um modelo de desenvolvimento econômico que também garante estabilidade. A centralização do debate nesses marcos evita qualquer nível maior de radicalização. O economista considera essa nova versão mais moderada que a anterior, mas avalia que essa moderação se dá muito mais pela omissão do texto em alguns tópicos, que pela afirmação dos mesmos. Assim, na posse de Lula, em janeiro de 2003, não havia certeza sobre qual seria o programa econômico dele: traria os elementos demarcados no texto de 2001 ou se apropriaria apenas do que foi apontado em 2002?

Machado (2003) aponta que o início do mandato de Lula se configurou em uma forte continuidade do governo FHC. O documento “Política Econômica e Reformas Estruturais”, lançado em 10 de abril pelo Ministério da Fazenda, apresenta um ajuste fiscal de longo prazo que representa, ao todo, a transformação do período transitório do texto de 2002 em um período histórico, em que reforma previdenciária e autonomia do Banco Central tornam-se prioridades para que, no futuro, pudesse haver alguma política de desenvolvimento. Ao invés de substituir modelo fiscal adotado no governo anterior por um modelo de desenvolvimento, ele atenua o que está em voga com a promessa de, no futuro, estabelecer o modelo de desenvolvimento. Com fortes críticas da base petista e dos partidos aliados, o governo lança, em 2004, o texto “Plano Plurianual 2004-2007 – Orientação Estratégica de Governo – Um Brasil para todos: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social”, visando atenuar o caráter ortodoxo. Nele, o caráter do Estado é bem mais destacado como condutor da política econômica e não mais como um mecanismo de abertura ao mercado. Os caracteres distributivos e democratizantes tornam a aparecer. Entretanto, o pesquisador apresenta incoerências no texto regente do primeiro mandato de Lula: a defesa de um ajuste macroeconômico, de cerne monetarista e ortodoxo, que representa uma continuidade do modelo de FHC; defesa da Reforma da Previdência e da revisão da Lei de Falências (que propõe reduzir o *spread* bancário através de maior segurança nos contratos) e aponta para o estabelecimento de parcerias público-privadas.

A dimensão programática encontrou eco na atuação prática. Paulani (2003) expressa duas razões para a adoção dessa política. A primeira é a noção de *there is no alternative*, que afirma que só existe uma política econômica, a neutra, responsável e austera, enquanto todas as outras seriam alternativas populistas e utópicas, em que “não há diferença formal entre a independência do Banco Central e a sua ‘autonomia operacional’”. A segunda é a lógica da credibilidade, justificada pelo fato de o governo só conseguir atrair capitais e efetuar mudanças se o mercado, como instituição abstrata de atuação concreta, visse as ações do governo como responsáveis para o Brasil. A intencionalidade destas movimentações, segundo a autora, é manter no poder as redes de controle e concentração de renda:

A afirmação peremptória de que existe uma única macroeconomia, independentemente da intenção com que é feita, esconde assim, atrás de sua aparente tecnicidade e neutralidade, o e benefício de interesses muito específicos, que estão em linha com a virada pró-acumulação financeira do capitalismo mundial que começa no final dos anos 70, devasta a América Latina nos anos 90 e ainda está por aqui, firme e forte. Com sua política econômica, o governo do PT fortalece esse ideário, visto que abraçada, defendida e aplicada pelo maior partido de esquerda do mundo, no governo do maior país da América Latina, a política econômica vinculada a esses interesses

ganha um inestimável reforço em sua imagem de política cientificamente comprovada (PAULANI, 2003, p.25).

Sicsú (2003) afirma que o “plano A” de FHC não pôde ser executado por completo, e Lula estaria executando o “plano A+”, um aprofundamento desse plano. Apesar de ser apresentada como transitória e necessária, essa posição é definitiva, não só pelo caráter neoliberal da equipe escolhida para a Fazenda e o Banco Central, como pelo fato de que o mercado financeiro não aceitará uma credibilidade alcançada em poucos anos, exigindo mais concessões à plataforma petista. A opção petista, para o autor, é perder aliados históricos para ganhar respeito do mercado financeiro e de adversários políticos. Mesmo que não estabelecesse uma política total de mudança, havia modelos de transição que poderiam ser adotados, ao invés da sequência e fortalecimento do modelo Cardoso: “entre a ruptura total e a pura continuidade (com aprofundamento), havia muito espaço e inúmeras possibilidades” (SICSÚ, 2003, p.99).

É possível observar, de acordo com Boito Jr (2003), um aumento da chamada “hegemonia neoliberal” durante o governo Lula. Para o autor, o governo de Lula da Silva elevou “a uma etapa superior o longo processo que resultou na implantação de uma nova hegemonia burguesa no Brasil – a hegemonia regressiva do modelo capitalista neoliberal e periférico” (BOITO JR, 2003). Em outro artigo, Boito Jr (2005) analisa os impactos dessa nova hegemonia burguesa na dinâmica de poder da própria burguesia no Brasil. Em princípio, a redução do Estado com o avançar do neoliberalismo nos anos 90 foi ponto em comum em todas as frações da burguesia. Todavia, existem diferenças na medida em que uma ou outra fração é favorecida. A diferença do governo Lula em relação ao seu antecessor está na maior valorização das frações industriais e, principalmente, agrícolas. Entretanto, essa valorização vai até o limite em que beneficia o sistema financeiro. O aumento da produção é voltado para a exportação, com entrada de capitais voltados a alcançar superávits para pagar a dívida pública, cujo beneficiário é o sistema financeiro internacional. (BOITO JR, 2005). Essa política resulta em apoio e elogios por parte dos mercados internacionais, que vêem com bons olhos a transformação do país em uma opção de investimento de elevada liquidez e alta rentabilidade (SICSÚ, 2003).

Dentre as diferentes frações burguesas atuando no governo Lula, o setor bancário/financeiro manteve seus ganhos e sua posição de domínio, condicionando o desenvolvimento de outras áreas ao limite de seus objetivos. Para garantir seu crescimento, o setor bancário precisa ter assegurados cinco fatores, todos mantidos e ampliados no governo Lula: a internacionalização do sistema financeiro, a estabilidade do câmbio, o pagamento de

dívida pública com juros altos, liberdade para o estabelecimento de taxas ao setor privado e ajuste fiscal que mantenha constante o pagamento da dívida. (BOITO JR, 2005). O autor também defende a tese de que as movimentações políticas do governo Lula são explicadas pelas disputas internas do bloco no Poder vigente e pela conseqüente hegemonização da fração dominante, no caso, o sistema financeiro. Essa tese é nitidamente influenciada pela matriz teórica poulantziana que o autor se vincula.

Para ilustrar essa proposição, o autor traz alguns exemplos. O conflito entre BNDES (representado pelo economista Carlos Lessa) e o Banco Central (sob o controle de Henrique Meirelles) demonstra o confronto entre os interesses da fração industrial e os interesses do sistema financeiro. A saída de Lessa, demitido pelo presidente, ilustraria a vitória do setor financeiro no embate interno do governo. Outro exemplo trazido por Boito (2005) se refere à política externa. O governo Lula, nesse sentido, realizou um duplo movimento de atender às demandas do imperialismo (como a ocupação no Haiti) e subordinar pequenas e médias economias agrícolas ao expansionismo do mercado brasileiro de exportação de produtos agrícolas e industriais de baixa complexidade.

Nesse sentido, ao conservar a hegemonia do capital financeiro no seio da disputa econômica entre os diferentes setores do governo, o primeiro mandato de Lula não representou pura e simplesmente um continuísmo do governo anterior, mas uma ampliação de suas políticas. “O que ocorre é que o governo Lula amplia e dá nova dimensão ao que foi iniciado no segundo mandato de FHC” (BOITO JR, 2005, p.23). Nem o aumento do consumo, através de políticas macroeconômicas e sociais, nem o crescimento de setores agrários e industriais representaram perda nos ganhos do capital financeiro internacional.

3. AS SABATINAS

Neste capítulo, faremos as descrições e análises dos processos de sabatina dos presidentes do Banco Central na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal a fim de coletar informações que possam responder satisfatoriamente o problema de pesquisa aqui apresentado, em processo analítico. Cada excerto do capítulo será dividido em três partes. Na primeira, traçaremos um breve perfil biográfico do candidato observado. A segunda (e mais importante) parte tratará sobre os processos de indicação, sabatina e aprovação dos candidatos, com a devida análise das notas taquigráficas. Por fim, descreveremos como procedeu a gestão desses agentes no BC. É importante ressaltar o caráter descritivo dos excertos deste capítulo: o capítulo puramente analítico dos fenômenos políticos aqui descritos será apresentado posteriormente.

Como já mencionado, duas exceções terão de ser feitas neste trabalho. A primeira envolve Pécio Arida. As notas taquigráficas de sua sabatina não foram encontradas no *website* da Comissão de Assuntos Econômicos¹⁵. Para esta pesquisa, foi contatada a Secretaria de Apoio à Comissão de Assuntos Econômicos (SACAE) e o Departamento de Arquivo do Senado Federal, quando obtivemos a informação de que essas notas não estão arquivadas no Senado. Assim, apresentaremos todos os itens sem, entretanto, analisarmos essas notas taquigráficas. O outro caso excepcional é o de Francisco Lopes. O economista ocupou provisoriamente a presidência do Banco Central por 13 dias e, nesse período, foi sabatinado, mas não chegou a tomar posse devido ao seu envolvimento em denúncias de fornecimento de informação privilegiada a setores privados. Assim sendo, não poderemos analisar sua gestão, apenas os poucos dias em que assumiu interinamente o cargo.

Outro aspecto relevante a tratarmos aqui é a configuração da oposição e da base aliada. Durante as cinco sabinas analisadas, a coalizão governamental dos partidos presentes nas sabinas foi representada por PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB; a oposição foi representada por PT, PSB, PDT e PPS. O PFL chegou a se retirar do governo FHC, mas somente após a última sabatina do governo (de Armínio Fraga, em 26 de fevereiro de 1999). A única sabatina do governo Lula foi realizada no final do governo FHC (de Henrique Meirelles, em 17 de dezembro de 2002). Consideramos então representantes na sabatina da base aliada os partidos que formaram a coalizão de Lula no início de seu mandato: PT, PSB, PDT, PPS e PTB. A oposição foi representada por PSDB, PFL, PMDB e PPB. PMDB e PPB

¹⁵ No site, só é possível encontrar documentos a partir de 1995

ingressariam oficialmente no governo Lula meses após a sabatina. Concomitantemente, PDT e PPS passariam para a oposição (FIGUEIREDO, 2012).

3.1 PÉRSIO ARIDA (1995)

3.1.1 O caminho até o cargo¹⁶

Pérsio Arida nasceu e foi criado em São Paulo, em 1º de março de 1952. Com apenas 18 anos, foi preso e torturado por sua atuação em resistência ante o regime militar brasileiro, pela Vanguarda Armada Revolucionária (VAR-Palmares). Formou-se em economia pela USP em 1975 e lecionou no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de Princeton (EUA) entre 1978 e 1979. Após esse período, lecionou na USP e na PUC-Rio até 1984. Em 1985, lecionou, como visitante, no Instituto Smithsonian (EUA). Finalizou seu doutorado em 1992, no Instituto de Tecnologia de Massachusetts (EUA).

Em 1985, publicou artigo com o colega docente da PUC-Rio André Lara Resende sobre o caráter inercial da Inflação no Brasil. O trabalho tem impacto nacional e internacional, e leva Pérsio a ocupar postos no governo Sarney, primeiramente como secretário de Coordenação Econômica e Social e, posteriormente, como diretor do Banco Central do Brasil, responsável pelo setor bancário. Nessa posição, contribui juntamente a Resende e Chico Lopes na formulação do Plano Cruzado. O Plano obtém forte sucesso inicial, mas depois fracassa por decisões que contrariavam o que era proposto pela equipe econômica. Sai do governo em 1987 e passa a atuar na iniciativa privada, no fundo Brasil Warrant e da direção do Unibanco, até 1993.

Em 1993, foi convidado por Fernando Henrique Cardoso para compor a equipe econômica do governo Itamar Franco. Arida então assume a presidência do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e passa a fazer parte do grupo de economistas designado a elaborar o Plano Real, lançado em 01/07/1994. O Real, tal qual o Cruzado, tem como principal embasamento teórico a Teoria da Inflação Inercial elaborada por Arida e Lara Resende em 1985.

¹⁶Uma parte das informações biográficas aqui fornecidas tem como fonte o CPDOC da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/arida-persio>>. Acesso em 27/04/2018.

3.1.2 Indicação, Sabatina e Aprovação

Ao fim do curto governo de Itamar Franco, Arida ocupava a presidência do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Membro da equipe do Real, Arida chegou a ser cotado para o cargo de Ministro da Fazenda no novo governo de FHC¹⁷. Cardoso, por fim, preferiu o então presidente do Banco Central, Pedro Malan, para o cargo, e encaminhou Arida para o BC. A informação veio primeiramente através de um vazamento à imprensa em 2 de dezembro¹⁸, mas foi bem recebida pelos setores empresariais e economistas de viés liberal¹⁹. A confirmação oficial só veio no dia 9 de dezembro, quando o presidente Itamar Franco submeteu o nome de Arida à apreciação do Senado²⁰. O governo repetia a prática do governo Sarney, que submeteu o nome do indicado de Fernando Collor, Ibrahim Eris, antes da posse do presidente eleito. A Sabatina ocorreu no dia 13 de dezembro, em reunião extraordinária da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal. Segundo a “Folha de S.Paulo”²¹, os principais tópicos da Sabatina foram:

- Câmbio: descartou a paridade 1/1 entre real e dólar; defendeu a manutenção da flutuação entre 0,85 e 1 de câmbio; apontou para a possibilidade do uso do câmbio como marco regulador de contratos.
- Juros: considerava os juros altos na economia brasileira, mas defendeu o aumento da taxa em caso de superaquecimento de demanda.
- Ajuste Fiscal: defendeu a privatização como meio de equilíbrio das contas, especialmente nos estados.
- Desindexação: defendeu o processo de desindexação, desonerando os agentes privados e liberalizando os contratos.
- Balança Comercial: propôs abertura econômica, para possibilitar o fim dos cartéis; o setor exportador teria de aumentar a competitividade para conviver com o câmbio baixo, embora o BC pudesse intervir em determinadas situações.
- Bancos Estaduais: defendeu a extinção dos Bancos Estaduais, por acreditar que eram mais suscetíveis às crises.

¹⁷“Escolha para Fazenda segue mesmo método”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/23/brasil/48.html>>. Acesso em: 08/05/2018

¹⁸“Vazamento’ contraria FHC”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/02/brasil/9.html>>. Acesso em: 08/05/2018.

¹⁹“Indicações são elogiadas”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/02/brasil/10.html>>. Acesso em: 08/05/2018.

²⁰“Itamar submete o nome de Arida ao Senado”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/09/brasil/41.html>>. Acesso em: 08/05/2018.

²¹“Arida defende fim dos bancos estaduais”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/14/brasil/12.html>>. Acesso em: 08/05/2018.

- Emissão de Moeda: acreditava que ainda havia espaço para ampliar liquidez no Brasil.
- BC Independente: propôs a constitucionalização da independência do BC.

De todos os pontos, o mais destacado pela “Folha” foi a privatização dos bancos estaduais, presente no título e no primeiro lide²² da matéria. A própria “Folha” repercutiu a citação em outro texto, em que descrevia a situação difícil dos Tesouros Estaduais e a sinalização de Mário Covas, então governador de São Paulo, de privatizar o Banco de seu estado²³. O fim das instituições financeiras públicas regionais parecia ser um debate central à indicação, mas não era o único. No dia seguinte à sabatina, foi divulgado o nome de José Serra para a equipe de Planejamento, o que representou um contraste de perfis entre os três nomes que formariam o Conselho Monetário Nacional (Fazenda, BC e Planejamento), já que Malan e Arida apresentavam perfil liberal e uma mesma trajetória acadêmica, enquanto Serra apresentava perfil mais desenvolvimentista. O último teria sido indicado através de influência do empresariado paulista, desejoso de correções no Real que apontassem para maior valorização da indústria nacional e das exportações²⁴.

Ao final do ano, no dia 29 de dezembro, a “Folha de S.Paulo” divulgou reportagem que ampliava a dimensão conflituosa do poder de Serra: segundo o texto, Serra teria, por responsabilidade de seu novo cargo, poder gerencial sobre cinco ministérios e o BNDES – agora nas mãos de Edmar Bacha, economista liberal ligado a dupla Malan/Arida. Com o acúmulo de poder, Serra poderia articular mudanças no plano econômico – como a questão cambial, geradora de discordância entre os membros do Conselho Monetário Nacional – e até mesmo se alçarem uma candidatura presidencial em 1998²⁵. No início de janeiro do ano seguinte, o jornal destacaria a posição contrária de Arida à valorização do dólar, reforçando que a diferença de posicionamento em relação a Serra²⁶.

Apesar de sabatinado em 13 de dezembro de 1994, Arida só seria aprovado pelo plenário do Senado Federal no dia 10 de janeiro de 1995. No período vacante, Gustavo Franco, um dos diretores do BC, assumiu a presidência temporariamente. A razão da demora não estava em nenhum dos conflitos apontados acima, mas em um caso bastante

²² Termo usado no jornalismo para o primeiro parágrafo de uma reportagem, que deve, ao menos no formato mais tradicional, conter as informações mais relevantes de uma reportagem.

²³ “Crise dos Bancos Estaduais”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/16/opiniaio/3.html>>. Acesso em: 08/05/2018.

²⁴ “Indicado ‘racha’ economia”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/15/brasil/17.html>>. Acesso em: 08/05/2018.

²⁵ “Serra tem esquema para dominar economia”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/29/brasil/17.html>>. Acesso em: 08/05/2018.

²⁶ “Arida é contra valorizar dólar”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/05/dinheiro/2.html>>. Acesso em: 08/05/2018.

paradigmático para se analisar as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil e como elas se configuram em situações em que a atuação do Executivo depende do aval Legislativo – como a aprovação de um cargo importante. Em 4 de janeiro de 1995, o Senado não conseguia aprovar a indicação de Arida devido à falta de quórum. O motivo era que os Senadores estariam se amotinando em torno da aprovação de uma anistia a Humberto Lucena (PMDB-PB), senador presidente da casa, que teria o mandato cassado por crime eleitoral²⁷. Os senadores se negavam a participar da sessão enquanto não houvesse celeridade do governo no processo de anistia. Com 13 ausências, 40 senadores se fizeram presentes na sessão, faltando um membro da casa para se completar o *quórum* mínimo²⁸. Em segunda sessão, no dia 5 de janeiro, a aprovação novamente não pôde ser concretizada, agora com ausência de 14 senadores. Nesse caso, a sessão se iniciou passando o *quórum* mínimo (os trabalhos contavam com 53 Senadores), mas esses 14 se retiraram justamente no momento da votação²⁹. A demora para aprovar Arida chegou a contribuir para a queda da Bovespa em 5,21%, no dia 9 de janeiro³⁰.

Tanto FHC quanto seu vice e porta-voz político, Marco Maciel (PFL), evitavam dar declarações acaloradas e reforçavam a “independência” do Senado em suas falas³¹. O impasse teve resolução no dia 10 de janeiro, quando 51 senadores aprovaram a indicação de Arida em sessão. Para tal, foi necessária ampla atuação dos senadores Eptácio Cafeteira (PPR-MA), Esperidião Amin (PPR-SC) e Jarbas Passarinho (PPR-PA), que mobilizaram bancada para votar, temendo a opinião pública e novas quedas na Bolsa³². Os senadores prestavam contas a Maciel por telefone durante a votação, fortalecendo a tese de que o Executivo precisou negociar com nomes fortes no Legislativo e com a opinião pública para obter a aprovação. Alguns dias depois, em 19 de janeiro, a Câmara dos Deputados anistiará Humberto Lucena.

²⁷ Lucena teria usado a gráfica do Senado Feral para imprimir material de campanha.

²⁸“Senado quer trocar Arida por Lucena”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/05/brasil/18.html>>. Acesso em: 08/05/2018.

²⁹“Pela 2ª vez, governo não tem *quórum* para aprovar Arida”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/06/brasil/9.html>>. Acesso em: 08/05/2018.

³⁰“Bolsa paulista despenca mais 5,21%”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/10/dinheiro/14.html>> Acesso em: 08/05/2018.

³¹ “Senado é independente, diz vice”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/10/brasil/13.html>>. Acesso em: 08/05/2018.

³²“Senado recua e aprova nome de Arida”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/11/brasil/10.html>>. Acesso em: 08/05/2018.

3.1.4 A gestão (11/01/1995 – 13/06/1995)

Foram mapeados quatro importantes tópicos na curta gestão de Arida como autoridade monetária brasileira. O primeiro deles foi a ajuda concedida ao México, em decorrência de sua já citada crise de reservas. O auxílio foi anunciado em 27 de janeiro de 1995, e gerou amplos questionamentos no Senado sobre as prioridades de gastos do governo. O empréstimo giraria em torno de U\$ 300 milhões e sairia das reservas nacionais³³. A equipe econômica questionou, inclusive, se a questão do empréstimo deveria ser arguida pelos senadores, já que os mesmos poderiam transformar a situação em uma moeda de troca política (tal qual o caso Lucena). O senador Esperidião Amin (PPR-SC) chegou a afirmar: “é uma prerrogativa do Senado de que não podemos abrir mão. Malan terá de passar pelo constrangimento de ouvir perguntas de caráter político, o que não é do agrado de alguns economistas”. Os conflitos entre a política econômica e o Legislativo tornaram a se mostrar acirrados³⁴.

Outro tópico significativo versou sobre a questão dos bancos públicos, divulgada como tema principal da sabatina de Arida. Ao fim de 1994, o governo já anunciava a liquidação do Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte e a intervenção nos dois maiores bancos públicos do país, o Banerj, do Rio de Janeiro, e o Banespa, de São Paulo³⁵. Já na gestão de Arida, se declarou a intervenção dos bancos públicos do Mato Grosso e de Alagoas³⁶. O caso mais peremptório, e que certamente demonstrou mais resistência, é o do Banespa, Banco Público do estado mais rico do Brasil. O ponto principal era a equipe econômica do estado de São Paulo – então governado por Mário Covas, também do PSDB – que discordava do raciocínio da equipe econômica federal e do BC³⁷. O BC anunciou que só devolveria o Banco à administração paulista se o estado quitasse a dívida de U\$10 bilhões com a União, o que levou o governador Mário Covas a declarar que não mais negociaria com Arida, e só enviaria para tratativas no BC sua equipe de “terceiro escalão”³⁸. Os deputados federais paulistas passam a se movimentar contra o processo, exigindo prestação de contas de

³³“Senado quer examinar empréstimo”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/29/brasil/18.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

³⁴“Governo quer evitar desgaste político do empréstimo ao México”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/30/brasil/17.html>>. Acesso em: 09/08/2018.

³⁵“Governo adota medidas de austeridade para Estados”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/01/brasil/4.html>>. Acesso em: 09/08/2018.

³⁶“BC deve intervir amanhã nos bancos do Mato Grosso e de Alagoas”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/17/brasil/39.html>>. Acesso em: 09/08/2018.

³⁷“Banespa gera atrito com equipe de FHC”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/19/brasil/8.html>>. Acesso em: 09/08/2018.

³⁸“Covas quer evitar contato com Arida”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/16/brasil/35.html>>. Acesso em: 09/08/2018.

Arida sobre a intervenção, ameaçando inclusive a abertura de um processo judicial³⁹. No fim de fevereiro, o Banco Central bloqueou R\$ 6 milhões do estado de São Paulo pelo não cumprimento das metas de saneamento público do Banespa⁴⁰. O BC passou a cogitar publicamente a liquidação/privatização dos bancos, principalmente os de menor porte, proposta que encontrou forte oposição nos governos estaduais⁴¹. Interessado em abrir a privatização dos bancos ao capital externo, o governo elaborou uma manobra hermenêutica através do artigo 52 da Constituição, que versaria sobre “interesse do governo”, para abrir o processo privatizante sem consultar o Senado⁴². Passada a crise, em abril, o BC recuo de sua posição e afirmou que não pretendia liquidar os bancos públicos⁴³. Em abril e maio, o BC emitiu títulos de crédito para auxiliar a situação do Banespa⁴⁴. O processo de privatização dos bancos estaduais seria concretizado, mas não na gestão de Arida.

A crise cambial foi outro ponto meritório de ser apontado na gestão de Arida. Em 7 de março de 1995, o presidente do BC anunciava a aguardada nova política cambial: o BC passaria a informar os futuros valores de compra e revenda do dólar ao mercado, além de ampliar a taxa de variação da banda⁴⁵. A crise passou a ser gerada por um sério problema ético: a informação de que a variação da banda poderia ser alterada a qualquer momento foi lançada informalmente para alguns bancos, mas não para outros. Quando a informação se espalhou, o mercado passou a comprar dólares, enfraquecendo as divisas necessárias para garantir o câmbio não flutuado. Além disso, um dos bancos que recebeu a informação prévia, o BBA, pertencia a Fernão Bracher, ex-presidente do BC e amigo de Arida⁴⁶, com quem ele manteve relações profissionais na iniciativa privada. A presidência passou a responsabilizar diretamente o BC pela ingerência na situação e a crise fez despencar as ações nas bolsas brasileiras⁴⁷⁴⁸⁴⁹. O Banco Central negou favorecimento a instituições financeiras, alegando

³⁹“Deputados de SP querem ir à justiça contra a intervenção”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/21/brasil/4.html>>. Acesso em: 09/08/2018.

⁴⁰“BC bloqueia ações para garantir dívida”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/23/brasil/43.html>>. Acesso em: 09/08/2018.

⁴¹“BC pode trocar intervenção por liquidação”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/21/brasil/18.html>>. Acesso em: 09/08/2018.

⁴²“Governo quer capital externo na privatização dos bancos oficiais”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/16/dinheiro/8.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁴³“BC não liquidará banco estadual, afirma Arida”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/20/brasil/16.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁴⁴“BC emite de novo para socorrer Banespa”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/15/brasil/9.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁴⁵“Arida explica principais novidades”. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/07/caderno_especial/8.html>. Acesso em: 09/05/2018.

⁴⁶ Apurou-se, inclusive, que ambos haviam passado o último carnaval juntos, em uma residência de veraneio de Bracher.

⁴⁷“FHC atribui crise à equipe do Banco Central”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/11/dinheiro/16.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

que os *dealers*⁵⁰ manipularam informações para distorcer o sistema de câmbio. A afirmação levou o BC a abrir uma nova rodada de cadastramento de *dealers*, enrijecendo a relação do com as instituições privadas, já que os *dealers* atuais não teriam segurança se mantidos nessa posição⁵¹. Em 21 de março, Arida foi convocado a depor na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado sobre a situação. O depoimento convenceu os senadores e acalmou os ânimos do mercado financeiro. Arida discursou ao lado de Gustavo Franco, de quem divergia quanto à questão cambial, e culpou a imprensa e interesses políticos de manchar a imagem do BC. Isso ampliou a situação, já que apenas dois bancos privados saíram com lucro da crise (a informação de quais bancos foi omitida por Arida em nome da confidencialidade), enquanto o próprio BC lucrou, não mencionando a perda estimada em US\$ 2 bilhões de reservas. A estratégia do depoimento foi montada juntamente pelo presidente Fernando Henrique Cardoso⁵²⁵³.

A paz duraria pouco. Em 22 de março, o senador José Eduardo Dutra (PT-SE) apresentou nova denúncia, com informações de que os bancos BBA, Pactual e ING teriam sido favorecidos pela nova política cambial. Os dados que o senador possuiria teriam sido vazados de dentro do Banco Central. No dia seguinte, a situação foi denunciada na Câmara de Deputados, com depoimento de Arida⁵⁴. Nesse depoimento, o economista alegou “antipatriotismo” do senador Dutra e exigiu que ele revelasse o nome do funcionário responsável pelo vazamento, por se tratar de quebra de sigilo bancário. Para Arida, os vazamentos existiriam com intuito de desestabilizar o Plano Real⁵⁵. Apesar das tentativas do governo, Arida foi convocado para novo depoimento no Senado, em sessão secreta⁵⁶⁵⁷.

⁴⁸“Boato da queda de Arida derruba bolsas”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/18/dinheiro/11.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁴⁹ “Cronologia”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/19/dinheiro/9.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁵⁰Instituições financeiras autorizadas pelo BC a realizar operações de câmbio em mercado aberto.

⁵¹“BC revê sua relação com o mercado”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/19/dinheiro/9.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁵²“Arida diz que BC lucrou na crise cambial”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/22/dinheiro/13.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁵³“Mercado financeiro fica mais tranqüilo”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/22/dinheiro/12.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁵⁴“Arida sofre nova denúncia de vazamento de informação”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/23/dinheiro/12.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁵⁵“Presidente do BC aponta razões políticas”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/24/dinheiro/21.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁵⁶“Governo quer evitar novo depoimento de Persio Arida”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/24/dinheiro/21.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁵⁷“Arida volta a ser convocado pelo Senado”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/29/dinheiro/11.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

O quarto e último ponto a ser trabalhado versa da sobre a questão dos juros, um dos principais mecanismos do Banco Central no controle à inflação. Quanto a isso, é possível afirmar que Pêrsio Arida intencionou aplicar uma política de juros que contivesse a demanda e o crescimento, em troca da estabilização inflacionária. Esse processo passou por restrições ao crédito no setor comercial, até a adoção das chamadas “medidas recessivas amplas”, evitando o “crescimento em demasia”^{58 59}. As medidas desagradaram o setor industrial produtivo, que lia o aumento de juros como uma ruptura ao apoio dado ao Plano Real⁶⁰. Apesar disso, encontraram sustentação no discurso político, e representaram uma breve vitória das teses de Malan e do restante da equipe do Real ante os opositores: um pacote anticonsumo, lançado em 20 de maio, que ecoava o projeto em que o combate à inflação era a meta principal da política econômica⁶¹. O pacote representava a chegada no limite político da austeridade, o desagrado de diferentes setores das elites que compunham o governo, pressionados, principalmente, por governadores e prefeitos.

O movimento levou a própria base aliada a solicitar a queda dos juros, além de pedir transparência nos dados usados pelo BC para calcular a alta dos juros⁶². Em resposta à pressão, o governo cedeu e o BC baixou os juros em leilão no dia 25 de maio⁶³, apesar de haver controvérsias quanto à materialidade desses números, ante a diferença entre os dias úteis dos meses de maio e junho^{64 65}. Desgastado, Arida pediu demissão do Banco Central em 1º de junho. Em entrevista, afirmou razões pessoais, desconectadas das questões envolvendo os bancos estaduais, as taxas de juros e a crise cambial⁶⁶. O mercado recebeu mal o anúncio,

⁵⁸“BC restringe crediário do comércio”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/23/dinheiro/3.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁵⁹“Arida admite tomar medidas recessivas”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/24/dinheiro/19.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁶⁰“CNI reclama dos juros altos”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/30/dinheiro/23.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁶¹“Taxa de juros na estratosfera confirma força de Malan”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/21/brasil/34.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁶²“Líderes governistas iniciam ofensiva contra juros altos”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/23/dinheiro/11.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁶³“Banco Central derruba taxa de juros”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/24/dinheiro/12.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁶⁴ A baixa seria de 0,20% entre os dois meses, mas tendo junho um dia útil a menos, os juros diários seriam, na verdade, os mesmos.

⁶⁵NASSIF, Luís: “Arida anuncia que juros não mudam”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/25/dinheiro/8.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

⁶⁶“Decisão foi de caráter pessoal”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/01/brasil/54.html>>. Acesso em: 09/05/2018.

apresentando quedas nas bolsas nacionais⁶⁷. Arida ainda ficaria 12 dias no cargo, aguardando a posse de seu sucessor, Gustavo Loyola.

3.2 GUSTAVO LOYOLA (1995-1997)

3.2.1 O caminho até o cargo⁶⁸

Gustavo Jorge Laboussière Loyola nasceu em Goiânia (GO), no dia 19 de dezembro de 1952. Seu pai, Cleomar de Barros Loyola, foi advogado e exerceu o cargo de Procurador-Geral do Estado de Goiás⁶⁹. Aos 23 anos, Loyola ingressou na Faculdade de Economia da Universidade de Brasília (UnB). Ainda na faculdade, em 1977, ingressou no Banco Central do Brasil através de concurso, tornando-se funcionário de carreira do Banco. Em 1982, obteve o título de Doutor em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), ocupando depois cargos de chefia no Banco Central. Em 1987, se licenciou do BC para atuar na iniciativa privada, no Planebank e como diretor consultivo da Febraban. Em 1989, retornou ao Banco Central no cargo de Consultor Especial da Presidência da República.

Na gestão de Ibrahim Eris, em março de 1990, Loyola assumiu o posto de Diretor de Normas, segundo cargo mais importante na hierarquia interna do Banco Central. Com o *impeachment* de Collor, em 1992, assumiu seu vice Itamar Franco, que indicou Loyola para o cargo de presidente do Banco Central, em 27 de outubro de 1992. O perfil de Loyola era apontado como “competente” e “técnico” em seus anos de atuação como funcionário de carreira do Banco Central. Em sua entrada no cargo, um dos principais tópicos a serem abordados era a diretriz do novo presidente de baixar os juros, enquanto a equipe econômica herdada de Collor informava que isso desencadearia um aumento no processo inflacionário⁷⁰. Sua indicação foi criticada por representar uma espécie de “corporativismo estatal”, vinculado à máquina e impeditivo à autonomia do Banco Central⁷¹. Segundo Raposo e Kashara (2010), a indicação de Loyola está alinhada com a “lógica de caixa preta” de Itamar sobre o BC: ele

⁶⁷“Saída de Arida derruba Bolsa”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/01/brasil/8.html>>. Acesso em: 09/06/2018.

⁶⁸As informações biográficas aqui fornecidas tem como fonte o CPDOC da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/gustavo-jorge-laboissiere-loiola>>. Acesso em: 11/05/2018.

⁶⁹“Cleomar de Barros Loyola”. Disponível em: <<http://www.acadgo.org.br/ver/cleomar-de-barros-loyola-29081>>. Acesso em: 11/05/2018.

⁷⁰“Juros não devem baixar este ano, afirmam ministro”. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19921028-36169-nac-0026-eco-4-not/busca/Gustavo+Loyola>>. Acesso em: 11/05/2018.

⁷¹“‘Estatização’ do BC”. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19921029-36170-nac-0003-999-3-not/busca/Loyola>>. Acesso em: 11/05/2018.

deveria ser administrado o mais perto possível da presidência, com funcionários de carreira o gerindo.

Ao longo da gestão, entrou em conflito com o governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães (PFL), a partir de críticas tecidas à gestão do Banco do Estado da Bahia (Baneb). Para Loyola, o Baneb abria agências sem autorização do governo estadual e fazia relatórios fraudulentos sustentados por interesses políticos. Em março de 1993, Loyola pediu demissão do cargo. Após alguns confrontos quanto à taxa de juros (que Itamar insistira em baixar, a despeito das negativas de sua equipe econômica), Franco resolveu mudar todo o segundo escalão econômico sem noticiar Loyola e o Ministro da Fazenda, Paulo Haddad. Além de não terem sido consultados, os nomes apresentados pelo Planalto desagradavam Loyola e Haddad no aspecto técnico⁷². A saída de Loyola reascendeu o debate sobre a autonomia do BC⁷³, mas o novo indicado foi Paulo Ximenes, também funcionário do Banco. Com a saída, abandonou a carreira pública e foi trabalhar como consultor de mercado financeiro na MCM Consultores, empresa que tinha como maior acionista o ex-Ministro da Fazenda Maílson da Nóbrega. Manteve-se na ocupação até Pedro Malan convidá-lo para retornar ao Banco Central, em junho de 1995.

3.2.2 Indicação, Sabatina e Aprovação

O nome de Loyola foi anunciado no mesmo dia em que Pérsio Arida pediu demissão, 1º de junho de 1995. Tanto o Porta-Voz da Presidência da República, Sérgio Amaral, quanto o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, anunciaram que o novo nome não traria mudanças no Plano Real e na política econômica como um todo⁷⁴. Uma das primeiras polêmicas do mandato de Loyola já ocorreu no ato do anúncio: antes do comunicado oficial, a MCM, empresa de consultoria da qual Loyola era sócio, noticiou aos seus clientes que Loyola estaria assumindo o cargo de Presidente do Banco Central. O aviso dado à empresa ocorreu alguns minutos antes do fechamento do mercado e duas horas antes do anúncio oficial, e incluía na lista de destinatários importantes bancos e investidores, que receberam a informação privilegiada⁷⁵. Poucos meses após a saída do presidente anterior do Banco Central, com

⁷²“Nomeações foram o último confronto”. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19930302-36294-nac-0071-epl-1-not/busca/Gustavo+Loyola>>. Acesso em: 11/05/2018.

⁷³“Afastar a política do Banco Central”. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19930308-36300-nac-0003-999-3-not/busca/Gustavo+Loyola>>. Acesso em: 11/05/2018.

⁷⁴“Arida pede demissão do BC; Gustavo Loyola vai assumir”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/01/brasil/4.html>>. Acesso em: 12/05/2018.

⁷⁵“Consultoria informa troca duas horas antes do anúncio”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/01/brasil/59.html>>. Acesso em: 12/05/2018.

problemas éticos na dimensão público-privada, o novo indicado já assumiria com problemas bastante parecidos.

Com a pretensão de diminuir as tensões vinculadas ao vazamento de informação privilegiada, o governo se movimentou para que Gustavo Loyola fosse aprovado em tempo recorde, marcando a sabatina na Comissão de Assuntos Econômicos para a manhã de 8 de junho e a votação no plenário da Casa na tarde do mesmo dia. A oposição tentou, sem sucesso, adiar a sabatina, pois gostariam de arguir Pécio Arida sobre sua saída e debater com mais profundidade o vazamento da indicação de Loyola. A aprovação de Loyola foi a mais rápida da história, pois nos cinco mandatos anteriores da Presidência do BC, houve pelo menos uma semana entre a sabatina e a votação em Plenário⁷⁶.

Como anunciado, a sabatina ocorreu no dia 8 de junho, quinta-feira, na Sala de Reuniões Senador Alexandre Costa, sede da Comissão de Assuntos Econômicos, às 10h20. 42 senadores membros da Comissão se fizeram presentes, sendo que 88% faziam parte da base aliada e 12% da oposição. Os partidos da base aliada presentes foram o PMDB (12 senadores), o PFL (13 senadores), o PSDB (6 senadores), o PPB (4 senadores), o PSL (1 senador) e o PTB (1 senador). Da oposição, o PT (3 senadores), o PSB (1 senador) e o PDT (1 senador). Desses, 13 fizeram perguntas ao arguido: o relator Pedro Piva (PSDB-SP), Jefferson Peres (PSDB-AM), Esperidião Amin (PPB-SC), Vilson Kleinübing (PFL-SC), Eduardo Suplicy (PT-SP), Lauro Campos (PT-DF), Roberto Requião (PMDB-PR), Ney Suassuna (PMDB-PB), José Eduardo Dutra (PT-SE), Freitas Neto (PFL-PI), Arlindo Porto (PTB-MG), Leomar Quintanilha (PPB-TO) e Pedro Simon (PMDB-RS). Assim, 23% dos senadores que fizeram perguntas eram da oposição (no caso, o PT) e 77% compunham a base governista. A sessão foi coordenada pelo Presidente da Comissão, o senador Gilberto Miranda (PMDB-AM), que não fez perguntas.

O rito da sabatina teve início com o relator Pedro Piva (PSDB-SP) apresentando o currículo do candidato. Após essa explanação, Loyola foi convidado a fazer suas considerações iniciais. Na fala, ele dedicou os momentos iniciais a explicações sobre o caso da MCM Consultoria. Para ele, seria desonesto para com seus antigos sócios se a comunicação de sua chegada ao BC não viesse por ele mesmo – entretanto, tomou o cuidado de fazê-lo após o fechamento dos mercados. Também explicou que nunca esteve ligado à Febraban (entidade representativa do setor bancário) como contratado, e sim que a MCM prestou serviços à entidade, na forma de consultoria. No aspecto econômico, fez uma forte

⁷⁶“Loyola pode ser aprovado em tempo recorde”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/07/brasil/45.html>>. Acesso em: 13/05/2018.

defesa da manutenção do Plano Real e de seus marcos de sustentação, como a necessidade de aumento dos juros para conter a demanda e da política cambial. Apontou para um processo de desindexação dos salários e para alterações nas características da Taxa de Referência dos Juros, tornando-a mais abrangente – chega a citar a LIBOR⁷⁷ como referência).

Depois disso, começaram as arguições, após uma breve explicação metodológica do presidente: a começar pelo relator, cada senador teria direito a três perguntas, podendo estender cada uma a no máximo três minutos. Durante os questionamentos do relator Pedro Piva (PSDB), o presidente acatou a solicitação do senador Esperidião Amin (PPB) de implantar um sistema de réplicas e trélicas. Nas réplicas, o senador teria um minuto para tecer comentários ou fazer novas perguntas. Na tréplica, o arguido teria um minuto para responder a essas ponderações. Ao todo, foram feitas quatro réplicas, sendo as de Eduardo Suplicy (PT), Roberto Requião (PMDB) e José Eduardo Dutra (PT) em forma de perguntas; enquanto Lauro Campos (PT) utilizou o espaço para comentários. Nos dados mostrados a seguir, as perguntas das réplicas foram computadas como as demais perguntas. Comentários dirigidos na forma de questionamentos (que abrissem espaço para que o arguido se posicionasse sobre) também foram computados como perguntas.

Ao todo, foram feitas 33 perguntas. 23 delas vieram da coalizão governamental e 10 do PT. Ou seja, 69,7% das questões vieram da base aliada e 30,3% vieram da oposição. Foi possível dividir os temas em sete indexadores:

1) “Relações Público-Privadas” versa sobre as propostas de instauração de uma “quarentena” para os indicados do Banco Central, sobre os funcionários do BC se relacionarem com empresas privadas e as questões éticas da relação entre a autoridade monetária pública e o sistema financeiro privado, e as movimentações financeiras e profissionais do indicado.

2) “Juros e Crescimento Econômico” é um indexador criado para as questões acerca dos juros, do aquecimento do consumo, do crescimento do PIB, da ortodoxia econômica como via adotada e de incentivos ao crescimento para determinados setores.

3) “Regulação do Sistema Financeiro” trata das “contas fantasmas”, da privatização dos Bancos Estaduais, da internacionalização do sistema bancário privado, do incentivo à concorrência e aos pequenos bancos e da relação com a especulação financeira. Também inclui perguntas específicas sobre os programas PROER e PROES.

⁷⁷Sigla para London InterBankOffered Rate, uma taxa de referência para micro transações diárias. Em 1987, a Libor era medida em 16 moedas diferentes, entre elas a Libra Esterlina, o Dólar Americano, o Yen Japonês e as moedas europeias que culminariam no Euro.

4) “Gestão do Banco Central” são perguntas sobre o gerenciamento do quadro de funcionários e dos cortes de gastos impostos à instituição, sobre a fiscalização de possíveis fraudes dentro do BC e questões administrativas internas da instituição.

5) “Questão Regional” trata de incentivos a regiões específicas do país.

6) “Política cambial” e “Desindexação” tratam, diretamente, sobre os temas que lhes dão nome.

Na tabela abaixo, computamos como se distribuem as perguntas dos senadores na sabatina em relação a esses temas. Também discriminamos os senadores por partido e pela base aliada. Incluímos também os comentários direcionados ao arguido, formulados de maneira a permitir respostas sobre eles. As perguntas feitas em réplicas e reinscrições foram contabilizadas, excetuando reformulações ou reforços de perguntas já realizadas. Não fizemos a discriminação pela oposição porque o único partido de oposição presente era o PT, logo, suas movimentações já são a movimentação da oposição.

Tabela 2 – Os temas das perguntas feitas a Gustavo Loyola por partido

	Todos	Base Aliada	PT	PMDB	PSDB	PFL	PPB	PTB
Relações Público-Privadas	8	3	5	1	0	0	2	0
Gestão do Banco Central	6	4	2	2	0	0	2	0
Política Cambial	2	1	1	0	1	0	0	0
Juros e Crescimento Econômico	7	6	1	3	0	2	0	1
Questão Regional	3	3	0	1	1	1	0	0
Desindexação	1	0	1	0	0	0	0	0
Regulação do Sistema Financeiro	7	6	1	4	1	1	0	0

Fonte: Notas Taquigráficas da Sabatina de Gustavo Loyola (disponível do *website* do Senado Federal)

Para além das informações quantitativas, é importante também mapear o que chamamos aqui de “Situações de Conflito”, momentos em que há confronto direto entre o sabatinado e os sabatinadores, ou entre esses e a mesa diretora. Caracterizamos por “Situações de Conflito” os momentos em que a pergunta causa situação de confronto pessoal e/ou questiona diretamente os pontos que levaram a indicação do arguido. Por vezes, a presidência

da sessão intervém na situação, propondo mediar, na maioria das vezes, em prol do sabatinado. Identificamos nesta pesquisa quatro Situações de Conflito. Como esperado, três delas vieram dos três senadores da oposição, filiados ao PT. Uma delas vem da base aliada, através de Esperidião Amin (PPB), que já vinha sendo um crítico da gestão de Pécio Arida no Banco Central, ou seja, era uma voz dissonante em relação aos setores que compunham o governo.

Tabela 3 – Envolvimento em Situações de Conflito na sabatina de Gustavo Loyola por partido

Todos	4
Base Aliada	1
PT	3
PPB	1

Fonte: Notas Taquigráficas da Sabatina de Gustavo Loyola (disponível do *website* do Senado Federal)

A primeira Situação de Conflito envolveu Eduardo Suplicy (PT-SP). No início da pergunta, ele contrapôs a posição de Loyola, de que teria anunciado sua indicação à MCM após o fechamento dos mercados. O anúncio teria ocorrido às 16h37m, de fato após o fechamento das Bolsas (às 16h30m), mas ainda em tempo das negociações de Títulos do Tesouro no exterior, por exemplo. O senador foi repreendido duas vezes pelo presidente da sessão: na primeira, por tentar fazer perguntas em blocos separados e, na segunda, por se estender demais em seus questionamentos. O economista Gustavo Loyola respondeu ao questionamento de Suplicy afirmando que, com a globalização, sempre haverá mercados abertos em algum momento, logo, nem mesmo o Estado poderá mais fazer anúncios de qualquer natureza se tiver de ponderar às respostas de cada mercado ao que está sendo anunciado. Apesar disso, concordou que a MCM errou em passar essa informação aos seus clientes e afirmou não ter gerência sobre essa ação.

A Situação de Conflito seguinte envolveu o senador Esperidião Amin (PPB-SC). O senador começou sua oratória afirmando que aquela Sabatina só poderia acontecer depois de arguido Pécio Arida sobre o caso BBA. Citou que, em 1987, época do Plano Cruzado, Arida

deixava o Banco Central em plena moratória econômica e agora o fazia em meio à crise cambial. A entrada de Loyola no Banco, também cercada de relações público-privadas questionáveis, representaria a “distância que existe entre a ética e a lei” nas permissões para se assumir o BC. Também mencionou que, em 1992, quando sabatinara Loyola em sua primeira passagem pelo Banco Central, o questionara sobre o caso das contas fantasmas. Entre as duas entradas de Loyola, o BC teve três presidentes e a situação não foi resolvida. Loyola respondeu que não julga que os mecanismos de quarentena sejam suficientes para resolver a situação das relações público-privadas, e que o mais importante é focar na “probidade” dos candidatos. A quarentena, sem o estabelecimento de um mandato no Banco Central, é pouco efetiva. Sobre as contas fantasma, garantiu assegurar uma resolução para a situação.

Na terceira Situação de Conflito, o senador Lauro Campos (PT-SP) questionou o sabatinado sobre a diferença entre culpa objetiva e culpa subjetiva. O contexto do questionamento veio da solicitação do parlamentar de ouvir uma avaliação de Loyola sobre o caso BBA, pois, segundo o senador, se o mesmo tivesse passado informações privilegiadas a Fernão Bracher, sua culpa seria objetiva. Campos terminou seu questionamento arguindo Loyola sobre quantos diretores do Banco Central são sócios ou possuem interesses em instituições privadas. O presidente Gilberto Braga (PMDB-AM), lembrou a todos que Campos foi professor de Loyola em seus tempos de faculdade. Loyola respondeu não saber a diferença entre as duas formas de culpa, pois “passou muito tempo estudando economia”. Quanto ao relacionamento dos diretores do Banco Central, ele apenas argumentou que esse relacionamento não é relevante, pois ele conhecia suas biografias, que demonstram competência e honestidade.

A última Situação de Conflito que apresentamos trata do senador José Eduardo Dutra (PT-SE). O senador iniciou sua fala criticando o presidente da sessão por se referir constantemente a Loyola como “futuro presidente do Banco Central”. O Presidente Gilberto Braga (PMDB-AM) toma a palavra e diz que o fez por ser “óbvio” que, pela qualidade das respostas de Loyola e pela maioria da sessão ser formada por governistas, o mesmo seria aprovado. Eduardo Suplicy (PT-SP) pede a palavra para dizer que concorda com seu colega de partido, pois, se bastasse possuir maioria, aquela sabatina não faria sentido. O senador Elcio Alvares (PFL-ES), presente na sessão sem fazer arguições, toma a palavra para dizer que, no caso, o presidente se referia à Loyola como “presidente do Banco Central” por já ter ocupado o cargo no passado. Dutra segue seus questionamentos, arguindo Loyola sobre as razões que levariam alguém a abdicar de um alto salário na iniciativa privada para ganhar

menos no Banco Central, além de perguntar a opinião do indicado sobre o caso Arida/BBA. Loyola responde que foi à iniciativa privada em busca de “desafios”, mas retornou ao público para “servir ao seu país”. Sobre a polêmica envolvendo Persio Arida, afirmou que o mesmo iria responder qualificadamente quando convocado pela Comissão.

Uma situação curiosa, embora não conflituosa, envolveu o senador Roberto Requião (PMDB-PR). Em sua elaborada formulação (em que chega a citar três vezes o livro “Alice no País das Maravilhas”, de Lewis Carroll), Requião afirmou ter entendido que Loyola era contra o Banco Central Independente, por considerar que o Banco Central deve responder ao Congresso, o que julga positivo. Loyola responde que é, na verdade, favorável à independência do Banco Central, desde que ela seja relativa, ou seja, desde que haja autonomia de atuação monetária, com mandato subordinado à vontade do Congresso Nacional.

Ao fim, o presidente da sessão convidou os senadores Eduardo Suplicy (PT-SP) e José Eduardo Dutra (PT-SE) a realizarem o escrutínio secreto de votação, já com o economista retirado da sala de reuniões. Ao todo, 26 Senadores votaram, sendo 24 votos favoráveis e 2 contrários à Loyola. À tarde, Loyola foi aprovado no Plenário do Senado Federal com 45 votos favoráveis, 12 contrários e uma abstenção⁷⁸. Na “Folha de S.Paulo”, a cobertura da Sabatina deu mais destaque à questão da desindexação, citando também os Bancos Estaduais, a questão cambial, a taxa de juros e as contas fantasma⁷⁹, evitando as polêmicas quanto à relação público-privado, tema mais citado da Sabatina. O fato de Lauro Campos ter sido professor de Loyola é mencionado em outra reportagem, que mostrou que, ao sair da sessão e ser questionado sobre o fato, Campos respondeu: “se foi meu aluno, como disse ser, não se destacou pelo brilhantismo”⁸⁰.

Loyola foi empossado no dia 13 de junho. No discurso, fez críticas ao projeto de limitar à taxa de juros a 12%, pois esse recurso poderia gerar inflação em uma economia ainda não totalmente estabilizada. O tom do discurso foi de continuidade, afirmando ser um defensor do Plano Real e da manutenção de suas políticas para a estabilização da economia. O Ministro da Fazenda, Pedro Malan, agiu de forma parecida, afirmando que a inflação era a

⁷⁸“Senado aprova Loyola, posse será na terça”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/09/brasil/35.html>>. Acesso em: 15/05/2018.

⁷⁹“Indicado defende desindexação salarial”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/09/brasil/33.html>>. Acesso em: 15/05/2018.

⁸⁰“Professor afirma que reprova ex-aluno”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/09/brasil/36.html>>. Acesso em: 15/05/2018.

mais baixa desde 1973. O Ministro também defendeu o legado de Pêrsio Arida, ao dizer que ele foi “o primeiro ou o segundo homem mais importante do Real.”⁸¹

3.2.3 A gestão (13/06/1995 - 20/08/1997)

O mandato de Loyola foi consideravelmente mais longo que o de seu antecessor. Em seu tempo, foi o mandato mais longo de uma Presidente do Banco Central na Nova República, e o mais duradouro desde a saída de Carlos Langoni, ainda no governo Figueiredo. Isso, de forma alguma, significa que se tratou de um mandato estável. Na verdade, o mandato de Gustavo Loyola foi permeado por crises diversas, em sua maioria relacionadas à questão da regulação do Sistema Bancário público e privado.

As políticas do Banco Central em relação ao setor bancário foram centralizadas em dois programas: o Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) e o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes). O primeiro foi lançado em novembro de 1995 e culminou em amplo processo de concentração do sistema bancário privado. O segundo, lançado em agosto de 1996, tinha como foco a privatização dos bancos estaduais, que o governo responsabilizava pelo aumento da inflação através da concessão de empréstimo sem lastro aos governos dos estados. Ambos os projetos tiveram, em suas diversas frentes de atuação, considerável acúmulo de polêmicas e disputas com lideranças políticas, levando o Banco Central a praticamente concentrar todas as crises existentes na segunda metade do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Referente ao sistema privado, um dos casos mais paradigmáticos foi, com certeza, o do Banco Econômico, tradicional instituição financeira baiana. Em agosto de 1995, o Econômico era o sétimo maior banco do país e o Banco Central buscava investimentos externos para salvá-lo da crise, sem cogitar intervenção ou liquidação⁸³. A pressão de parlamentares baianos, especialmente o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) foi forte em FHC para que o BC recuasse nas possibilidades de liquidação e propusesse uma intervenção nos moldes do que ocorria no Banespa. Ao assumir a intervenção, o BC detectou fraudes nos balancetes do banco, levando ao indiciamento de seu presidente, Ângelo Calmon

⁸¹“Leia as íntegras dos discursos de Loyola e Arida”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/14/brasil/18.html>>. Acesso em: 15/05/2018.

⁸²“Loyola critica projeto que fixa juro em 12%”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/14/brasil/17.html>>. Acesso em: 15/05/2018.

⁸³“BC tenta viabilizar compra do econômico”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/08/dinheiro/15.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

de Sá⁸⁴ – aliado histórico de Magalhães. Em setembro, o interventor sugeriu a venda. O BC já havia injetado mais de R\$ 3 milhões no Econômico e sua venda dependia do retorno deste valor⁸⁵. Em dezembro, vazaram documentos do BC mostrando que políticos influentes teriam sido beneficiados por doações do Econômico, como o próprio Senador Magalhães e membros do governo, como o Ministro do Planejamento, José Serra, e do Meio Ambiente, Gustavo Krause.

Os indicados alegaram que o BC vazou o documento de propósito para acelerar o processo de venda do Banco Econômico. O BC instaurou uma comissão interna para averiguar o caso e Loyola, pela primeira vez, ameaçou deixar o cargo^{86 87 88}. Em janeiro de 1996, o interventor se demitiu e acusou o BC de maquiagem os números do Econômico publicamente⁸⁹. Em abril de 1996, o Banco Excel adquiriu o Econômico, não se comprometendo em contrato a pagar os débitos disponibilizados pelo BC via Proer. O BC ainda se comprometeu a arcar com os custos das demissões de 3 mil funcionários do Econômico, que seriam realizadas pelo Excel^{90 91 92}.

Outro caso notável foi a fusão do Banco Nacional com o Unibanco, e o processo de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) aberto posteriormente no Senado. Em novembro de 1995, o BC adotou uma medida inédita: extinguiu o Nacional na prática, fundindo-o com o Unibanco, mas o manteve como pessoa jurídica, administrada pelo próprio BC via intervenção. O Unibanco assumiu a parte “saudável” do Nacional, enquanto o BC criou uma linha de crédito para quitar os títulos “podres” do banco. O BC gastou em torno de US\$ 5,6 bilhões para sustentar a operação⁹³⁹⁴. Em fevereiro de 1996, o BC encontrou mais de R\$ 3

⁸⁴“BC aponta fraude nas operações do econômico”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/23/brasil/9.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁸⁵“Grupo tem interesse no Econômico”. Disponível em: <

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/02/brasil/9.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁸⁶“Doação do Econômico para políticos causa crise no BC”. Disponível em: <

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/12/08/brasil/4.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁸⁷“BC instala sindicância interna”. Disponível em: <

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/12/13/brasil/18.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁸⁸“Loyola pretende deixar o cargo e o Brasil”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/12/20/brasil/11.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁸⁹“BC teria deixado Econômico mentir”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/25/dinheiro/1.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁹⁰“Acordo define a venda do Banco Econômico ao Excel”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/04/brasil/7.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁹¹“O que diz o contrato”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/18/brasil/11.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁹²“BC vai pagar as demissões no econômico”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/18/brasil/10.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁹³“BC declara intervenção no Nacional. Depósitos passam para o Unibanco”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/11/19/brasil/37.html>>. Acesso em: 17/05/2017.

bilhões em empréstimos irregulares no Nacional e 18 acionistas do banco (incluindo uma das noras do Presidente da República⁹⁵) tiveram seus bens confiscados para investigação. No dia 5 de março, Loyola depôs no Senado sobre o caso, ante as suspeitas de que o BC teria socorrido o Nacional já possuindo informações das fraudes contábeis. No depoimento, Loyola assumiu erros na gestão do Nacional, mas afirmou que o BC só teve conhecimento das fraudes a partir da intervenção, em novembro. Defendeu o Proer, por acreditar que “salvar” os bancos, auxiliando nas fusões, seria mais barato para os cofres públicos que uma crise bancária⁹⁶. Naquela mesma semana, o presidente do Senado, José Sarney (PMDB-AP), articulou a abertura de uma “CPI dos Bancos”, a contragosto da Presidência da República. O governo tentaria barrar a CPI, pedindo que os partidos na base aliada não indicassem nomes para a composição, sem sucesso⁹⁷. A Comissão de Assuntos Econômicos criou uma subcomissão para debater o Sistema Financeiro Nacional e pautou o fim do auxílio público a empresas privadas, ou seja, o fim do Proer⁹⁸. No início de 1997, o BC interveio no Bamerindus, disponibilizando R\$ 5,7 milhões para auxiliar a sua fusão com o HSBC, desta vez instaurando uma comissão para averiguar as causas da crise interna⁹⁹¹⁰⁰. Em maio daquele ano, Loyola promete que o Proer duraria apenas mais um mês, sendo o foco do BC direcionado então para os bancos estaduais¹⁰¹.

Outros momentos de embate envolveram as privatizações dos bancos estaduais. O Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj) foi incorporado, em processo de privatização, pelo grupo Bozano-Simonsen em janeiro de 1996, em negociação que envolveu ativamente o governo do estado¹⁰². Naquela negociação, o Banco seria devolvido ao Governo após o saneamento das dívidas, que aí então o venderia. O mineiro Credireal foi privatizado pelo BC em agosto de 1997, em uma operação que, mesmo sem ágio, foi considerada positiva pelo

⁹⁴“Fusão custa U\$ 5,6 bilhões ao país”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/20/dinheiro/2.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁹⁵“Cronologia”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/3/01/brasil/18.html>>. Acesso em 17/05/2018.

⁹⁶“Gustavo Loyola admite que o BC errou”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/3/06/brasil/15.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁹⁷“Senado aprova pedido para instalar a CPI dos Bancos”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/3/07/brasil/3.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁹⁸“A batalha da CPI”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/3/07/brasil/4.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

⁹⁹“Decretada intervenção no Bamerindus”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/3/27/dinheiro/1.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹⁰⁰“Comissão diz em 120 dias porque Banco quebrou”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/3/29/dinheiro/11.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹⁰¹“Proer deve acabar em junho, diz Loyola”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/09/brasil/48.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹⁰²“Banco privado começa a administrar Banerj”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/03/brasil/3.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

governo estadual¹⁰³. A mesma cooperação não foi encontrada no caso do banco paulista, o Banespa. Em agosto de 1995, o BC entrou em atrito com o governo de Mário Covas (PSDB) por desejar a privatização total¹⁰⁴. O mercado financeiro ficou desgostoso da privatização em etapas, formulada para agradar Covas¹⁰⁵, e o BC se recusou a encerrar o processo de intervenção até o saneamento ou a venda, o que levou a bancada do PSDB de São Paulo a romper diálogo com o BC e a pressionar o Ministro da Fazenda e o Presidente da República pela devolução do Banco ao estado¹⁰⁶.

Em janeiro de 1996, o Banco Central teve uma derrota: com forte apoio da bancada, Mário Covas conseguiu a aprovação de um acordo de recuperação do Banespa, que não incluiu sua privatização. Os cofres públicos teriam de receber os pagamentos na forma de títulos sem valor¹⁰⁷. Em maio do mesmo ano, o governo anunciou novos auxílios aos bancos estaduais sob intervenção¹⁰⁸ e a criação de um “Proer para os estados”¹⁰⁹. Em agosto, foi anunciado o Proes, um fundo condicionado à solvência dos estados, estimulando a privatização, inclusive através de capital estrangeiro¹¹⁰. Com a demora para os bancos alcançarem a solvência e a dificuldade em se mapearem compradores, o governo acabou adiando o processo, especialmente pelo medo de se iniciar um processo demorado de privatização tão próximo às eleições¹¹¹.

Loyola também enfrentou crises gerenciais dentro do BC. Em abril de 1996, concedeu aumento de 77% aos funcionários técnicos do Banco, o que gerou ampla indignação na sociedade civil, especialmente do funcionalismo público federal, que demandava reajuste. Os funcionários do corpo administrativo do Banco Central promoveram um “cerco” ao gabinete de Loyola, por não terem sido inclusos no aumento, e o economista acabaria por voltar atrás na decisão. O episódio levantou suspeitas de que Gustavo Loyola estava prestes a ser

¹⁰³“Credireal é vendido sem ágio pelo preço de R\$ 121,3 milhões”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/03/brasil/3.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹⁰⁴“Privatização do Banespa começa esse ano, diz Loyola”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/01/brasil/33.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹⁰⁵“Banco Central encerra as negociações do Banespa”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/08/brasil/4.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹⁰⁶“Bancada de SP rompe com BC e vai a Malan”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/20/brasil/30.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹⁰⁷“Caso é a maior derrota da equipe econômica”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/12/brasil/37.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹⁰⁸“Governo cria socorro a bancos estaduais sob intervenção”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/01/brasil/3.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹⁰⁹“Loyola confirma o Proer para os estados”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/01/brasil/4.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹¹⁰“BC induzirá estrangeiro a comprar estaduais”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/8/18/caderno_especial/23.html>. Acesso em: 17/05/2018.

¹¹¹“Governo desiste de sanear banco estadual”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc130418.htm>>. Acesso em: 17/05/2018.

demitido do BC, o que foi prontamente negado pela Presidência da República¹¹²¹¹³¹¹⁴. Em maio de 1996, José Serra pede demissão da pasta do Planejamento para concorrer à Prefeitura de São Paulo¹¹⁵, o que é considerado uma espécie de vitória da equipe do Real.

No aniversário de um ano do Real, em 1º de julho de 1995, a equipe econômica anuncia uma Medida Provisória que dá início ao processo de desindexação salarial. Os salários não poderiam ser mais aumentados conforme indicador econômico variado (outros contratos, como aluguel, poderiam), e sim a partir de livre negociação. Entretanto, o aumento deveria ser justificado por indicadores de produtividade, o que levou a equipe econômica a discordar no pronunciamento sobre o quão livres seriam as negociações. Institui-se também a Taxa Básica de Crédito (TBC), nova unidade de indexação na economia e que nortearia contratos em reajuste de 90 dias¹¹⁶. A gestão de Loyola no Banco Central foi responsável por baixa nos juros e reaquecimento econômico, facilitando o crédito. Entretanto, a partir de novembro de 1996, temendo um novo aquecimento na economia, o Banco Central volta a subir as taxas de juros, condicionando incentivos ao consumo à aprovação de reformas no Congresso que flexibilizem a política fiscal. Quanto ao câmbio, Loyola praticou uma leve política de desvalorização, alterando a banda para uma variação entre R\$ 0,91 e R\$ 0,99¹¹⁷ ¹¹⁸

119 120 121

Em 30 de julho de 1997, Loyola anuncia a saída do cargo, alegando “pressões familiares”. A saída já havia sido acertada um mês antes. Ao contrário de seu antecessor, que se retirou em meio a uma crise, Loyola sai do posto após um acúmulo de escândalos que culminaram no desgaste de sua imagem, tendo sua saída sido cogitada pelo menos duas vezes nos anos anteriores de seu mandato. No seu lugar, assume Gustavo Franco, diretor do Banco

¹¹²“BC recua e adia o aumento dos funcionários”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc130418.htm>>. Acesso em: 17/05/2018

¹¹³“Setor administrativo faz ‘rebelião’”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/13/brasil/35.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹¹⁴“Planalto descarta demissão”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/15/brasil/9.html>>.

Acesso em: 17/05/2018.

¹¹⁵“Círculo de poder festeja saída de Serra”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/30/brasil/13.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹¹⁶“Salário é o principal alvo da MP da desindexação”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/7/01/brasil/4.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹¹⁷“Banco Central diminui as taxas de juros”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/7/29/dinheiro/17.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹¹⁸“Governo afrouxa as restrições ao crédito”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/11/30/dinheiro/21.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹¹⁹“Governo teme nova onda consumista”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/20/dinheiro/27.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹²⁰“Juro cai com reforma, diz Loyola”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi030710.htm>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹²¹“Novo limite de dólar é de 0,99”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/23/dinheiro/1.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

Central, um dos membros da equipe do Real e defensor da valorização da moeda frente ao dólar. Sua entrada é considerada, principalmente após a saída de Serra, uma vitória da ala pró-Real de Malan dentro do governo^{122 123}.

3.3 GUSTAVO FRANCO (1997-1999)

3.3.1 O caminho até o cargo¹²⁴

Gustavo Henrique de Barroso Franco nasceu no Rio de Janeiro, em 1954. Seus pais foram Maria Isabel Barbosa de Barroso Franco e Guilherme Arinos Lima Verde de Barroso Franco, chefe de gabinete de dois Ministros da Fazenda (Gastão Vidigal e Horácio Lafer) e um dos fundadores do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Entre 1975 e 1979, cursou Economia na PUC-Rio, mesma instituição em que concluiu o mestrado, em 1982. Durante o mestrado, Franco lecionou como professor convidado no curso de economia da FGV-RJ. Em 1984, se mudou para os Estados Unidos, onde foi docente no *National Bureau of Economic Research* e cursou doutorado em Harvard, concluído em 1986. Sua tese de doutorado versou sobre a crise hiperinflacionária dos países da Europa central nos anos 20.

Gustavo Franco retornou ao Brasil em 1986 e tornou-se docente da PUC-Rio. A partir daí, começou a prestar consultoria privada. Em 1993, foi chamado pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, a integrar a equipe econômica, com outros colegas professores da PUC-Rio, Winston Fritsch e Edmar Bacha. Na ocasião, Franco foi indicado por Pedro Malan, e assumiu o cargo de secretário-adjunto de política econômica. Ainda em 1993, Pedro Malan assumiu o Banco Central e Gustavo Franco se torna o diretor de Assuntos Internacionais da instituição. A partir de dezembro, passou a atuar fortemente na equipe do Plano Real, que seria implementado oficialmente em 1994, já na gestão de Rubens Ricupero. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, Malan foi para o Ministério da Fazenda e Pécio Arida para o Banco Central, mantendo Gustavo Franco na gestão da Diretoria de Assuntos Internacionais.

O cargo o colocou em posição de destaque em diversas situações. As crises internacionais foram essenciais para caracterizar as instabilidades pelas quais o Plano Real

¹²²“Saída foi acordada com FHC há um mês”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/30/dinheiro/10.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹²³“Troca no BC reforça a posição de Malan”. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/30/dinheiro/24.html>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹²⁴ Uma parte das informações biográficas aqui fornecidas tem como fonte o CPDOC da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/franco-gustavo>>. Acesso em: 05/12/2018.

passou. Quando Pécio Arida foi substituído por Gustavo Loyola, ao fim do primeiro semestre de 1995, Gustavo Franco se manteve em seu cargo. Ao longo dessas duas gestões, ocupou lugar de destaque, tanto por sua posição dentro da gestão, quanto pelos embates travados publicamente contra diversos setores da sociedade, especialmente sobre a questão da valorização do real em relação ao dólar.

3.3.2 Indicação, Sabatina e Aprovação

Assim que foi anunciada a saída de Gustavo Loyola, foi anunciada a indicação do então diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central, Gustavo Franco. A entrada de Gustavo levantou imediatamente o debate sobre a manutenção da atual política econômica, da qual Franco era considerado um dos principais defensores, especialmente no que tange às questões cambiais (função em que se envolve mais o responsável pela pauta internacional do BC). Na disputa interna entre a coalizão que compunha o governo FHC, sua indicação foi considerada uma espécie de enfrentamento à ala tida como mais “desenvolvimentista”. O então senador e presidente da Comissão de Assuntos Econômicos, José Serra (PSDB-SP), que fora Ministro do Planejamento e abandonara o cargo em meio a rixas com Gustavo Loyola e Gustavo Franco, era tido como oficialmente afastado da possibilidade de voltar ao governo¹²⁵.

Além da questão cambial, outro ponto que colocou em rota de colisão a equipe do governo e os desenvolvimentistas foi o crescimento da economia, especialmente a desindustrialização do Brasil¹²⁶. Houve receio de que Serra presidir a sessão da sabatina gerasse atritos entre os situacionistas. Para aliviar a tensão, o senador Elcio Alvares (PFL-ES) chegou a declarar que “ninguém derruba a indicação de Franco, mas é sempre bom minimizar as possíveis rejeições. Não custa nada uma visita, um papo”¹²⁷.

Nesse ambiente, a sessão foi realizada no dia 8 de agosto de 1997, com início às 10h20m. Fizeram-se presentes trinta e quatro senadores. Da base aliada, os partidos presentes eram o PMDB (oito senadores), o PSDB (oito senadores), o PFL (sete senadores), o PPB (dois senadores) e o PTB (um senador), representando 88,23% dos parlamentares membros da Comissão na sessão. Da oposição, se fizeram presentes senadores do PT (três) e do PSB (um), representando 11,77% dos parlamentares membros da Comissão presentes na sessão. Apenas onze senadores fizeram perguntas. Da situação, foram Gilberto Miranda (PMDB-MA),

¹²⁵ “Serra, Franco e o Futuro”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc010817.htm>>. Acesso em: 10/12/2018.

¹²⁶ “Indústria pouco competitiva”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc030816.htm>>. Acesso em: 10/12/2018.

¹²⁷ “Franco vai ao Senado ‘bater papo’, diz Alvares”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/8/05/dinheiro/13.html>>. Acesso em: 10/12/2018.

Jefferson Péres (PSDB-AM), Osmar Dias (PSDB-PR), Esperidião Amin (PPB-SC), Pedro Simon (PMDB-RS), José Fogaça (PMDB-RS), Francelino Pereira (PFL-MG) e Roberto Requião (PMDB-PR), representando 72,73% dos que fizeram questões. Da oposição, os senadores Eduardo Suplicy (PT-SP), Lauro Campos (PT-DF) e José Eduardo Dutra (PT-SE), representando 27,27% dos que fizeram questões. O senador Francelino Pereira fez questionamentos sem ser membro da Comissão. Ao todo, foram realizadas 32 perguntas, sendo 18 da base aliada (56,25%) e 14 da oposição (43,75%).

A sessão foi presidida pelo senador José Serra (PSDB-SP), presidente da CAE naquele momento. O rito se iniciou com o relator, José Roberto Arruda (PSDB-DF), expondo seu relatório sobre o indicado. A apresentação se deu através da descrição do currículo do candidato e da elaboração de comentários elogiosos a ele. Seu parecer quanto à indicação foi favorável. O senador Roberto Requião (PMDB-PR) tentou fazer acréscimos ao relatório, mas o presidente da sessão não permitiu. Após a interrupção, se permitiu ao indicado uma breve fala de apresentação. Nesse espaço, Gustavo Franco defendeu o Plano Real e afirmou constantemente seu vínculo com o Plano desde o início de sua formulação. Elogiou o mecanismo da sabatina e demonstrou interesse em “ampliar a transparência do BC”. Também relacionou esse vínculo e sua proximidade com o presidente Fernando Henrique Cardoso, desde que o mesmo assumiu o Ministério da Fazenda. Finalizou sua fala defendendo a política cambial, explicitando o porquê de ela ser, em sua visão, essencial para o Plano Real.

Após essa fala, iniciaram-se as perguntas. Diferentemente da sessão que aprovou Loyola, não houve mais limites para a quantidade de questionamentos por senador, mas sim para o tempo de cada questão. Cada senador teve quatro minutos para realizar suas perguntas, mais dois para uma réplica (que poderia, também, conter questões). Os senadores poderiam também se reinscrever para novas perguntas – apenas o senador Eduardo Suplicy (PT-SP) fez uso desse recurso. Ao todo, foram feitas trinta e três perguntas, sendo três do PPB, quatro do PFL, duas do PSDB, nove do PMDB e quinze do PT. Sendo assim, 45,45% das perguntas foram feitas pela oposição/PT e 64,55% foram feitas pela base aliada. Os temas “Relações Público/Privadas”, “Gestão do Banco Central”, “Política Cambial”, “Juros e Crescimento Econômico” e “Regulação do Sistema Financeiro” se repetiram em relação à sabatina anterior. Nessa sessão, tivemos a inclusão de novas categorias apresentadas à pauta:

- 1) “Inflação” se refere aos questionamentos sobre retorno de inflação no Brasil;
- 2) “Senado e Banco Central” são perguntas e comentários sobre os limites da fiscalização do Senado no Banco Central, como a insuficiência das sabinas;

3) “Privatizações” trata de questionamentos sobre a possibilidade de se privatizarem empresas estatais (excetuando os bancos públicos estaduais, inclusos no indexador “Regulação do Sistema Financeiro”);

4) “Legado do Real” se refere a perguntas sobre avaliação geral do Plano ou sobre seu histórico (como quem esteve envolvido em sua elaboração, etc.);

5) “Dívida Pública” são perguntas sobre a dívida externa e interna brasileira;

6) “Avaliação do Governo” se refere aos questionamentos de ponderações gerais sobre o governo, sobre como classificá-lo, etc;

7) “Desigualdade Social” aborda questionamentos sobre as diferenças nos níveis de renda e qualidade de vida na população brasileira.

Foram mantidos os critérios de consideração das perguntas: questionamentos feitos em réplicas ou reinscrições foram considerados normalmente. Também foram considerados questionamentos os comentários dirigidos ao arguido, abrindo espaço para a opinião do indicado sobre o tema abordado. Reformulações de uma mesma pergunta em réplica ou reinscrição não foram contabilizadas. Assim sendo, essa é a distribuição dos questionamentos da sabatina:

Tabela 4 – Os temas das perguntas feitas a Gustavo Franco por partido

	Todos	Base Aliada	PT	PMDB	PSDB	PFL	PPB
Relações Público/Privadas	3	1	2	1	0	0	0
Gestão do Banco Central	2	1	1	1	0	0	0
Política Cambial	9	4	5	2	0	0	2
Juros e Crescimento Econômico	4	2	2	1	1	0	0
Regulação do Sistema Financeiro	6	4	2	0	0	3	1
Inflação	1	0	1	0	0	0	0
Senado e Banco Central	2	1	1	0	1	0	0
Privatizações	1	1	0	1	0	0	0
Legado do Real	1	1	0	1	0	0	0
Dívida Pública	2	2	0	2	0	0	0
Avaliação do Governo	1	1	0	0	0	1	0
Desigualdade Social	1	0	1	0	0	0	0

Fonte: Notas Taquigráficas da Sabatina de Gustavo Franco (disponível do *website* do Senado Federal)

Mapeamos também as situações de conflito da sabatina. A distribuição dessas situações de conflito por partido pode ser observada abaixo:

Tabela 5 – Envolvimento em Situações de Conflito na sabatina de Gustavo Franco por partido

Todos	5
Base Aliada	1
PT	4
PMDB	1

Fonte: Notas Taquigráficas da Sabatina de Gustavo Franco (disponível do *website* do Senado Federal)

Alguns padrões foram conservados, em relação à sabatina anterior. Foram identificadas cinco situações de conflito, quatro delas geradas pela oposição/PT. Observaremos agora quais foram essas situações. A primeira delas foi gerada logo no primeiro questionamento, pelo senador Eduardo Suplicy (PT-SP). O senador realizou quatro perguntas, todas sobre a questão cambial. Em todas as quatro, trouxe dados de especialistas atestando que a política cambial adotada pelo BC e defendida por Franco era equivocada. Ao considerar as respostas insuficientes, reformulou as questões através de declarações de Francisco Lopes, então diretor do Banco Central, demonstrando que o modelo que Lopes propunha em entrevistas não era o mesmo adotado. Franco discordou, afirmando que a política que Lopes prescrevia vinha sendo praticada. Próximo ao fim da sessão, em reinscrição, Suplicy repete novamente a questão, exigindo uma “resposta clara”.

A segunda situação de conflito partiu de Lauro Campos (PT-DF). O senador começou questionando o porquê de Gustavo Franco ter afirmado lamentar os cortes de gastos com os funcionários do Banco Central (que ganham com o triplo de um funcionário do Banco do Brasil, por exemplo) e não lamentar os bancários demitidos ou com salários reduzidos, dos setores público e privado, depois das políticas adotadas pelo governo. Depois, questiona sobre o que considerou a “perversidade” da política cambial brasileira, em três perguntas: duas sobre desmonte do parque industrial brasileiro e sobre incentivos ao seu refortalecimento, e outra sobre a existência da relação, apontada pelo governo, entre o combate à inflação e a política cambial de valorização da moeda. Na réplica, o senador explicou por que classificar a

política como perversa: ela acabou prejudicando as exportações e a competitividade externa, e, conseqüentemente, arrojando salários pelo baixo crescimento. Segundo o senador, o Brasil abriu mão de exportar e culpou, por isso, o “custo Brasil”, os “altos salários” e os direitos.

José Eduardo Dutra (PT-SE) protagonizou outra situação de conflito. O senador começou sua exposição perguntando sobre o projeto do artigo de número 192 da Constituição, que regularia as normas e práticas do Banco Central, ameaçado de revogação pelo senador José Serra (PSDB-SP), que justificava sua ação pelo gigantismo do projeto, tornando-o impossível de passar. O senador afirmou que o senado tivera celeridade em aprovar medidas de interesse do governo, mas que isso não ocorria em pautas que o desagradassem. Logo após, o senador questionou sobre o mecanismo da quarentena do Banco Central, aprovado no Senado Federal desde a gestão de Itamar Franco, e esperando aprovação da Câmara até então. O senador, ao defender esse ponto, destacou a intensa relação entre o mercado privado e o Banco Central, chegando a afirmar que o “presidente do Banco Central de hoje é o preposto de amanhã”. Depois, o senador arguiu sobre a privatização dos bancos públicos brasileiros, como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, que Franco afirmara no passado. Por fim, o senador Dutra lembrou que Gustavo Franco afirmara, durante a eleição de 1994, ocupando cargo diretivo no Banco Central, que, caso determinado candidato fosse eleito (no caso, Lula), haveria crise econômica. Dutra questionou se seria possível se esperar melhor postura de Franco em situações futuras.

Franco respondeu que tem simpatia pelo artigo 192, mas acreditava, como Serra, que sua aprovação era impossível. Que era favorável às quarentenas, mas acreditava na importância de o Banco Central manter contato com o mercado privado, não se agradando da ideia de restringir os cargos de comando da instituição apenas aos funcionários de carreira. Afirmou que, ao contrário dos bancos públicos estaduais, não é política do governo privatizar os bancos públicos federais, e que a capitalização de ativos do Banco do Brasil serviu para fortalecê-lo. Por fim, indicou que sua frase foi descontextualizada na época do pleito de 1994.

A única situação de conflito, vinda de dentro da base aliada, foi produzida pelo senador Pedro Simon (PMDB-RS). Primeiro, requereu o pensamento de Gustavo Franco sobre a privatização da Petrobras, o dele, e não o do governo ou o do presidente. Após, questionou a falta de transparência do Banco Central quanto aos “crimes do colarinho branco”. A terceira pergunta começa mencionando que o presidente da sessão, José Serra (PSDB-SP), vinha sendo citado pela imprensa como o grande derrotado, por desejar políticas que favorecessem as indústrias. A partir disso, questionou o indicado sobre a

desindustrialização brasileira e os altos preços dos produtos nacionais. Teceu um comentário sobre a quarentena, realizando uma autocrítica do Poder Legislativo por não conseguir votar esse projeto. Por fim, indicou que Franco não mencionou nenhuma vez o presidente Itamar Franco em sua exposição inicial sobre o Real. Simon arguiu se esse não seria o indicativo de que o papel do ex-presidente era simbólico. Franco respondeu que o que pesava quanto às privatizações era a posição do governo, e não as posições que ele tenha expressado na academia em diferentes contextos. Que era favorável a iniciativas de investigação no Banco Central e que a instituição tem feito comunicados constantes ao Ministério Público e aos órgãos do judiciário. Não respondeu o comentário sobre a sabatina, mas indicou que reconhece (e reconheceu em sua fala de abertura) o papel de Itamar Franco no Real.

Após a fala, Pedro Simon comentou que seria interessante se José Serra se pronunciasse quanto às suas discordâncias em relação ao arguido. Serra se pronunciou, afirmando que acredita na política econômica do governo, mesmo que não fizesse tudo de maneira igual. Também disse que apoiaria a indicação de Gustavo Franco, por suas qualidades. Ao fim, disse que, na política, muitas vezes, o silêncio diz mais sobre o que se pensa do que a fala.

A última situação de conflito foi, novamente, gerada por Eduardo Suplicy (PT-SP), que foi o único parlamentar a pedir reinscrição de fala. Além de repetir as perguntas sobre câmbio, já que considerou as respostas insatisfatórias, o senador questionou sobre a presença de bancos estrangeiros no Brasil, o grau de conhecimento do Senado sobre esses bancos, a baixa geração de empregos e o aumento nas desigualdades sociais – a última pergunta foi ilustrada pela foto, que circulava intensamente naquela semana, de um menino de rua chamado Danilo pedindo esmola a Franco¹²⁸. Franco respondeu que a presença de bancos estrangeiros seguia todas as normativas existentes e que a baixa geração de empregos era uma consequência natural do início da estabilização, que deveria ser revertida, e que o Plano Real foi de grande contribuição para a redução das desigualdades sociais.

Terminadas as perguntas, o presidente encomendou o escrutínio secreto. O resultado final foi de 21 votos favoráveis e 6 votos contrários, e a comissão aprovou o nome de Gustavo Franco. Na “Folha de S.Paulo”, o que se destacou da sessão foram as discussões sobre o déficit externo, a política cambial, os embates com Suplicy e o conhecido desafeto político

¹²⁸ Descobriu-se, posteriormente, que Danilo foi estimulado por um fotógrafo profissional a pedir a esmola. “Pedido de esmola a Franco foi forjada”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/8/23/brasil/16.html>>. Acesso em: 11/12/2018.

entre Franco e Serra¹²⁹. Cinco dias depois, o nome foi aferido pelo plenário do Senado Federal, que o aprovou por 56 votos favoráveis e 10 votos contrários¹³⁰. Gustavo Franco tomou posse no dia 21 de agosto de 1997. No discurso de posse, destacou que manteria as âncoras cambiais e fiscais, afirmando inclusive que elas eram “para sempre”¹³¹.

3.3.3 A gestão (21/08/1997 – 13/01/1999)

Franco assumiu a presidência do BC na segunda metade de agosto, sob a promessa de manter a política cambial, tratada como uma vitória do grupo capitaneado pelo ministro da Fazenda, Pedro Malan, no interior do governo. Uma das primeiras medidas de Franco na instituição foi de autorizar a compra do Bamerindus pelo HSBC, motivada pelo rombo de R\$ 1,5 bilhão em dívidas. O caso era paradigmático por se tratar de uma das primeiras aquisições de banco nacional por um grupo estrangeiro depois do PROER¹³². Franco manteve o cargo de diretor de Assuntos Internacionais até o fim de setembro, quando assumiu Demóstenes Pinho Neto, cogitando terceirizar a gestão de reservas cambiais¹³³. Uma série de processos de privatização de bancos públicos, iniciados nas gestões anteriores, foi concretizada na gestão de Gustavo Franco. Foi o caso do Banco do Estado de Pernambuco, do Banco do Estado de Minas Gerais e do Banco Meridional¹³⁴.

A primeira crise internacional a atingir a gestão de Gustavo Franco foi a crise que do nordeste e sudeste asiáticos, ocorrida entre 1997 e 1998. As bolsas dos países da região começaram a cair vertiginosamente, e os efeitos políticos foram sentidos, com governos caindo.

O processo se iniciou com a fuga de capitais internacionais dos países, ocasionada pela incapacidade dos governos em tornar as empresas privadas nacionais solventes em suas galopantes dívidas com o Estado. As reservas internacionais foram sendo gastas e as moedas

¹²⁹ “País não abusará de déficit, diz Franco”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi130810.htm>>. Acesso em: 10/12/2018.

¹³⁰ “Senado aprova nome de Gustavo Franco para presidir o BC”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi130810.htm>>. Acesso em: 10/12/2018.

¹³¹ “Âncoras são para sempre, diz Franco”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi210802.htm>>. Acesso em: 10/12/2018.

¹³² “Rombo no Bamerindus chegava a R\$ 1,5 bilhão”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/9/02/dinheiro/10.html>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹³³ “BC vai terceirizar a gestão de reservas”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/9/21/dinheiro/38.html>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹³⁴ “Bancos Estaduais Privatizados”. Disponível em:

<<https://www.bcb.gov.br/lid/gerop/instituicoesprivatizadas.pdf>>. Acesso em: 24/12/2018.

nacionais desvalorizaram¹³⁵. A crise gerou impactos globais e, novamente, a política cambial brasileira foi considerada frágil ante essa situação. Gustavo Franco veio a público declarar surpresa com a queda nas bolsas, mas que possuía um “saco de maldades” para enfrentar o mercado, caso necessário. Franco considerou impossível, naquele momento, mensurar os impactos no Brasil¹³⁶. A instabilidade na economia global começou a pressionar no sentido de uma depreciação do Real. A equipe econômica respondeu ao processo subindo as taxas de juros – parte do “saco de maldades”. Os juros altos mantiveram controladas as reservas, mantendo a moeda valorizada sem perder investimentos¹³⁷. A oposição considerou que a medida prejudicou a população mais pobre, já que incidiu diretamente no consumo (através dos juros), ao invés de, por exemplo, questionar as renúncias fiscais que poderiam ter reforçado as reservas fiscais¹³⁸.

Outro choque externo relevante foi a crise russa, ocorrida em 1998. A crise da Ásia gerou impactos grandes na venda de petróleo, principal fonte de renda da Rússia. O governo russo ficou sem dinheiro para administrar parte dos gastos sociais herdados da União Soviética, culminando em crise política. Militares e funcionários públicos ficaram sem seus salários. Autarquias públicas pararam de funcionar. Os bancos não conseguiram administrar os altos níveis de insolvência¹³⁹. O processo levou a Rússia a declarar moratória de sua dívida pública internacional. Os impactos foram sentidos no Brasil, já que a Rússia era uma grande importadora de produtos brasileiros, além de fortemente restringir investimentos.

A crise russa culminou com algumas medidas por parte do governo brasileiro. Ao fim de outubro de 1998, passadas as eleições, o governo anunciou o Programa de Estabilidade Fiscal, com ampla participação de Gustavo Franco em sua elaboração. O programa, que visava uma redução nos gastos públicos, era dividido em duas etapas: a primeira, a Agenda de Trabalho, se referia às mudanças institucionais necessárias para que se regulasse o orçamento ao proposto. A segunda, o Plano de Ação Governamental, a ser aplicado entre 1999 e 2001, tratava das ações aplicadas pelo governo para que o orçamento transitasse até as mudanças apontadas na Agenda de Trabalho. A Agenda de Trabalho propunha oito itens: reforma

¹³⁵ “Em 1997, crise na Ásia atingiu emergentes”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2012200604.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹³⁶ “Franco diz que a crise das bolsas deixou todo mundo ‘perplexo’, inclusive ele”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/10/30/dinheiro/10.html>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹³⁷ “Banco Central vence a primeira batalha”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/01/dinheiro/14.html>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹³⁸ “Oposição quer fim da renúncia fiscal”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi121110.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹³⁹ “Entenda a crise russa de 1998”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi121110.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

administrativa; reforma da previdência; estabelecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; reforma tributária; reformulação da Receita Federal; reforma trabalhista; reestruturação do orçamento da União e a desregulamentação do setor de combustíveis. O Plano de Ação Governamental propunha a manutenção de um superávit primário de 2,6% em 1999, 2,8% em 2000 e 3,0% em 2001. Para isso, demandava redução dos gastos em até 20% do orçamento da União em 1999, redução do déficit previdenciário em R\$ 4,3 bilhões nos primeiros doze meses, elevação das receitas com aumento de 0,38% na CPMF em 1999 e 0,30% em 2000 e 2001¹⁴⁰. As medidas geraram confrontos com diversos setores da sociedade. O aumento da CPMF, por exemplo, foi amplamente contestado pelos setores varejistas¹⁴¹.

Em reunião na Suíça, os presidentes dos bancos centrais do G10 apoiaram publicamente as medidas adotadas pelo governo brasileiro¹⁴². Esse é o começo de outro processo importante da gestão econômica durante o mandato de Franco, visando cobrir a redução do nível das reservas cambiais, consequência da manutenção do câmbio valorizado durante a crise russa: a solicitação de mais um empréstimo ao Fundo Monetário Internacional (FMI). O acordo, que tem texto escrito por Pedro Malan e Gustavo Franco, solicitava US\$ 41,5 bilhões ao Fundo em troca de compromissos para com o seu déficit público em 4,7% do PIB¹⁴³. A falta de clareza sobre as garantias dadas nesse acordo levou o Senado Federal a solicitar o documento para proceder com a aprovação. O ministro Pedro Malan se julgou desobrigado a submeter o acordo, posição que foi questionada tanto pela oposição quanto pela Base Aliada, inclusive pelo presidente da Comissão de Assuntos Econômicos, partidário do governo, o senador Pedro Piva (PSDB-SP)¹⁴⁴.

Em dezembro, em Washington, o FMI aprova oficialmente o acordo, com montantes somados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Bird, órgão vinculado ao Banco Mundial. Somados, os recursos das três instituições formalizaram o montante monetário do empréstimo de US\$ 41,5 bilhões, com US\$ 5,3 bilhões disponibilizados imediatamente¹⁴⁵. Formalizado, o acordo foi encaminhado pelo governo ao plenário do

¹⁴⁰ “Leia o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi121110.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹⁴¹ “Lojistas pedem para Congresso barrar as medidas”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj29109819.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹⁴² “G10 dá apoio a pacote para o Brasil”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi10119803.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹⁴³ “Brasil fecha acordo com o FMI; pacote de ajuda internacional é de US\$ 41,5 bilhões”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi14119802.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹⁴⁴ “Senado exige texto de acordo com o FMI”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi26119803.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹⁴⁵ “Brasil fecha acordo com o FMI nos EUA”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi03129802.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

Senado para consulta. O acordo foi aprovado pelo Senado Federal sem debate e com votação simbólica, sem formalização de votos no painel. A oposição demonstrou indignação com o processo. O senador Eduardo Suplicy (PT-SP) chegou a afirmar que “o Brasil perdeu o grau de liberdade na definição de sua política econômica”¹⁴⁶.

FHC tomou posse para seu segundo mandato em 1º de Janeiro de 1999. As medidas adotadas pelo governo após as eleições, o Programa de Estabilidade Fiscal e o empréstimo com credores internacionais foram insuficientes para conter os efeitos da crise russa e asiática na economia brasileira. A pressão de praticamente todos os setores da sociedade para que fosse mudada a regra cambial aumentou. Para piorar a situação, em 7 de janeiro, Itamar Franco (PMDB) decreta moratória de 90 dias da dívida de Minas Gerais, estado do qual é, então, governador¹⁴⁷. A moratória afastou os investimentos no Brasil, tornando a crise interna em uma crise de contas externas. O presidente Fernando Henrique foi a público anunciar que não cederia na questão das dívidas estaduais e que condenava a atitude do governador de Minas, defendendo a política econômica adotada até então¹⁴⁸. No dia 13 do mesmo mês, Gustavo Franco anunciou sua demissão do Banco Central¹⁴⁹. A demissão representa uma mudança na política adotada pelo governo, que passou a aceitar o risco de aumento da inflação para garantir mais crescimento econômico. A taxa de câmbio também foi alterada, com uma elevação¹⁵⁰. O substituto anunciado foi Francisco Lopes, um dos formuladores do Plano Cruzado e então diretor do Banco Central. Mesmo sem a posse oficial, subordinada à sabatina e à aprovação no plenário do Senado, Lopes assumiu interinamente a gestão do Banco Central no dia 13 de janeiro de 1999.

¹⁴⁶ “Acordo é aprovado e oposição faz críticas”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi11129803.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹⁴⁷ “Itamar decreta moratória de 90 dias”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc07019908.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹⁴⁸ “Dívidas Estaduais não vão ser renegociadas, diz FHC”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc13019902.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹⁴⁹ “Gustavo Franco sai em meio à turbulência”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi13019925.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

¹⁵⁰ “Câmbio causa tensão e euforia”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc13019902.htm>>. Acesso em: 11/12/2018.

3.4 FRANCISCO LOPES (1999)

3.4.1 O caminho até o cargo¹⁵¹

Francisco “Chico” Lafaiete de Pádua Lopes nasceu em 1946, em Belo Horizonte (MG). Seu pai era Lucas Lopes, engenheiro e ministro da Fazenda no governo de Juscelino Kubitschek, entre 1958 e 1959. Formou-se em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1967, concluiu o mestrado na Fundação Getúlio Vargas, em 1969 e o doutorado em Harvard, em 1972. No retorno ao Brasil, tornou-se professor na Universidade de Brasília (UnB) e na PUC-Rio, onde foi colega de cátedra de seu futuro colega de Banco Central, Gustavo Franco. Entre março e agosto de 1979, torna-se superintendente do Instituto de Pesquisa (IPES).

Em 1986, entrou pela primeira vez no governo, durante a gestão de José Sarney, como assessor do então ministro do Planejamento, João Sayad. Dentro da equipe econômica, contribuiu para a formulação do Plano Cruzado. Com o insucesso do Cruzado II, se retirou do governo, mas contribuiu com ideias para o Plano Bresser, de 1986. Nesse período, publicou dois livros: “O Choque Heterodoxo: Combate à Inflação e Reforma Monetária” e “O Desafio da Hiperinflação: Em Busca da Moeda Real”. Durante o governo Collor, não contribuiu para os planos vigentes, se retirando para o mercado privado, quando ajudou a fundar a consultora Macrométrica.

Em 1993, participou de reuniões para a formulação do Plano Real, sem compor oficialmente na equipe. Em janeiro de 1995, sob a administração de Pécio Arida, Lopes assumiu uma das diretorias do Banco Central. É creditada a ele, enquanto diretor do BC, a criação do Comitê de Política Monetária (COPOM), órgão que se reúne a cada 45 dias para definir a taxa de juros. Em outubro de 1998, durante a crise russa, foi convidado por FHC a assumir a presidência da instituição, mas recusou, mantendo Gustavo Franco no cargo. Com a demissão de Franco em 8 de janeiro de 1999, o convite foi feito novamente, e então aceito. Em 13 de janeiro, assumiu interinamente a instituição, sob a promessa de mudar a política cambial adotada pelo Bacen.

¹⁵¹ Diferente dos indicados anteriores, não foi possível encontrar verbete biográfico para Chico Lopes no CPDOC da Fundação Getúlio Vargas. Foram utilizadas como referência uma reportagem da “Folha de S.Paulo” e outra da revista “Istoé” “Saiba quem é Francisco Lopes”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0806200012.htm>>. Acesso em: 12/12/2018. “O desabafo de Chico Lopes”. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20130524/desabafo-chico-lopes/3013.shtml>>. Acesso em: 12/12/2018.

3.4.2 Indicação, Sabatina e Aprovação

O anúncio da saída de Gustavo Franco veio já acompanhado da indicação de Francisco Lopes ao cargo. Economista de perfil desenvolvimentista, e com carreira construída na academia, a ascensão de Lopes ao cargo indicava atenuação dos conflitos sobre a política econômica, uma promessa de mudança no criticado regime cambial mantido por Gustavo Franco. A urgência da situação, com grande saída de reservas do país, levou Francisco Lopes a assumir a presidência de maneira interina, antes da sabatina e da aprovação no plenário do Senado Federal.

Essa situação criou um novo elemento na “ordem dos fatores” que tem sido apresentada neste estudo: as primeiras medidas de Francisco Lopes aconteceram antes da sabatina. As duas principais se referem à adoção do regime de Banda Diagonal Endógena¹⁵², logo no primeiro dia de mandato (13 de janeiro) e, após o malogro dessa medida, a flutuação total da moeda, em 15 de janeiro. Serão fornecidos melhores detalhes sobre as duas medidas no próximo excerto.

A Sabatina foi realizada no dia 26 de janeiro de 1999. Devido ao grau de instabilidade do Banco Central naquele momento específico, era esperado que os senadores aprovassem o indicado sem muitos conflitos¹⁵³. A sessão foi iniciada pela manhã, às 10h30m. Ao todo, estiveram presentes trinta senadores da Comissão. Pela base aliada, onze do PMDB, cinco do PSDB, sete do PFL, dois do PPB e dois do PTB, representando 90% dos presentes. Pela oposição, se fizeram presentes dois senadores do PT e um do PSB, representando 10% dos presentes. Os senadores presentes da base aliada que fizeram perguntas foram José Fogaça (PMDB-RS), Jefferson Péres (PSDB-AM), Roberto Requião (PMDB-PR), Levy Dias (PPB-MS), Casildo Maldaner (PSDB-SC), Gilberto Miranda (PMDB-AL) e Pedro Simon (PMDB-RS). Da oposição, fizeram perguntas Ademir Andrade (PSB-PA), Lauro Campos (PT-DF) e José Eduardo Dutra (PT-SE). Ainda dois senadores fizeram perguntas por escrito, não estando presentes na sessão: Fernando Bezerra (PMDB-RN, base aliada) e Eduardo Suplicy (PT-SP, oposição). Assim, 75% dos senadores que fizeram perguntas eram da base aliada e 25% da oposição.

A sessão foi presidida por Pedro Piva (PSDB-SP) e teve como relator o senador José Fogaça (PMDB-RS). Fogaça iniciou a leitura de seu curto relatório, dando destaque ao

¹⁵² Esta mudança representou, resumidamente, a desvalorização da cotação de câmbio em 8,26%, com indicativo de ampliação desta desvalorização.

¹⁵³ “Senado vota a taxação de inativos amanhã”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc25019903.htm>>. Acesso em: 16/12/2018.

currículo de Francisco Lopes, tanto a sua vida acadêmica quanto a sua participação nos governos passados e presente. Ao fim, indicou que o candidato estava plenamente apto a assumir o cargo e, assim, foi dada a palavra a Francisco Lopes. Em seu também breve discurso, Lopes afirmou que a manutenção da âncora cambial era essencial para se garantir a estabilidade em um período de hiperinflação. Afirmou que sempre se projetara uma transição desse regime para outro, que evitasse o desequilíbrio na balança de pagamentos (comum em situações de câmbio valorizado), mas que só então foi possível avaliar o atraso dessa transição, pois no momento da manutenção da política cambial, não havia informações suficientes que a justificassem. As crises externas pressionaram para essa mudança, e o pacote de mudanças apresentado pelo Banco Central se mostrou tímido. Assim, foi necessário solicitar auxílio aos credores internacionais para evitar o colapso do sistema. Durante sua fala, Lopes destacou várias vezes o motivo pelo qual se adotou um sistema de flutuação ao invés de *currency board*¹⁵⁴ como solução cambial, apontando as consequências de se entrar nesse regime. Também afirmou categoricamente que a inflação jamais retornaria aos números dos anos 80 e início dos anos 90.

Encerrada a intervenção de Lopes, passaram às perguntas. Não houve, na sabatina, descrição metodológica por parte da mesa, mas manteve-se o sistema de quatro minutos para perguntas, quatro minutos para respostas e réplicas, e tréplicas de dois minutos. Dois senadores enviaram perguntas por escrito, como mencionado anteriormente. Ao todo, foram feitas quarenta e sete perguntas, sendo vinte e oito delas da base aliada (59,6%) e dezenove da oposição (40,4%). Foram extraídas doze categorias da sabatina. “Relações Público-Privadas”, “Gestão do Banco Central”, “Política Cambial”, “Juros e Crescimento Econômico”, “Regulação do Sistema Financeiro”, “Inflação”, “Senado e Banco Central”, “Privatizações”, “Dívida Pública”, “Avaliação do Governo” e “Desemprego”, que mantêm o mesmo significado das sabinas anteriores. Apenas uma categoria nova foi acrescida: “Relações Internacionais”. A nova categoria abarca perguntas sobre a soberania do Banco Central quanto à condução de sua política monetária em relação a entidades (governos, autoridades monetárias, credores, agências de risco) internacionais.

Assim, a distribuição das categorias por partido se configurou da seguinte maneira:

¹⁵⁴ Sistema cambial onde o governo estabelece uma taxa de conversibilidade fixa em cima de uma moeda estrangeira, limitando a capacidade de impressão de moeda nacional à volatilidade da moeda internacional ancorada. Em 1999, o caso mais paradigmático de *currencyboard* era o Plano Cavallo que, efetivamente, promoveu a dolarização Argentina.

Tabela 6 – Os temas das perguntas feitas a Francisco Lopes por partido

	Todos	Base Aliada	Oposição	PT	PSB	PMDB	PSDB	PPB
Relações Público/Privadas	3	3	0	0	0	2	1	0
Gestão do Banco Central	5	4	1	1	0	4	0	0
Política Cambial	19	10	9	7	1	5	3	1
Juros e Crescimento Econômico	3	2	1	0	1	2	0	0
Regulação do Sistema Bancário	2	1	1	1	0	1	0	0
Inflação	2	1	1	0	1	1	0	0
Senado e o Banco Central	1	1	0	0	0	1	0	0
Privatizações	1	1	0	0	0	1	0	0
Dívida Pública	3	2	1	1	1	2	0	0
Avaliação do Governo	4	4	0	0	0	2	2	0
Desemprego	1	0	1	1	0	0	0	0
Relações Internacionais	4	2	2	2	0	2	0	0

Fonte: Notas Taquigráficas da Sabatina de Gustavo Franco (disponível do *website* do Senado Federal)

Como de praxe, identificamos também as Situações de Conflito presentes na sabatina. Foram seis no total, com recorde de participação de diferentes partidos até aqui. Até o partido do governo protagonizou uma Situação de Conflito, e foi a primeira vez em que mais de um parlamentar da Base Aliada se envolveu em uma dessas situações. Abaixo, o quadro contendo a distribuição das Situações de Conflito por partido:

Tabela 7 – Envolvimento em Situações de Conflito na sabatina de Francisco Lopes por partido

Todos	6
Base Aliada	3
Oposição	3
PT	2
PSB	1
PMDB	2
PSDB	1

Fonte: Notas Taquigráficas da Sabatina de Francisco Lopes (disponível do *website* do Senado Federal)

A primeira Situação de Conflito envolveu o senador Jefferson Péres (PSDB-AM), que iniciou sua fala dizendo que aprovaria a indicação de Francisco Lopes, mas pelo medo do que seria o “dia seguinte” se ele não fosse aprovado. Questionou se o economista julgava equivocada a política cambial adotada até então, já que considerava demorada a mudança dessa política e não viu, por parte da equipe econômica, autocrítica quanto a isso. Em seguida, questionou se a equipe econômica sabia o que estava fazendo com o país. Péres perguntou se a flutuação do câmbio seria contínua, já que Lopes havia descartado o *currency board*. Terminou com mais duas perguntas: se Lopes abandonaria o cargo caso Pedro Malan fosse demitido e quais eram os agentes envolvidos na decisão de mudança de câmbio, já que algumas empresas fizeram movimentações muito rápidas e se beneficiaram da mudança.

Lopes respondeu que a equipe econômica já errara, mas que não era possível identificar esses erros no momento em que foram cometidos, reforçando acreditar que a equipe econômica sabia exatamente o que fazia. Afirmou que os agentes internacionais eram essenciais para a manutenção da credibilidade do regime, e que havia, por parte desses, amplo apoio à flutuação cambial. Por fim, respondeu que o ministro Malan não era apenas um economista preparado, mas possuía relações internacionais com autoridades monetárias e gestores públicos ao redor do globo, o que lhe conferia um prestígio essencial à manutenção da estabilidade econômica. O senador Péres replicou dizendo que iria “fingir que as respostas eram satisfatórias”.

A segunda Situação de Conflito envolveu o senador José Eduardo Dutra (PT-SE). O senador afirmou que votaria contrário à indicação de Francisco Lopes, mesmo sabendo que o que menos importava naquela sabatina era o resultado dos votos. Indicou que nutria simpatia pelo candidato, tanto por não vir de carreira no setor privado, quanto por ter admitido o erro na questão da Banda Diagonal – admissão rara por parte das autoridades monetárias brasileiras. Passou então para suas perguntas. Realizou três perguntas sobre câmbio: se o candidato teria mais simpatia pelo *currency board* que pela federalização do câmbio, o nível de reservas do Brasil (descontados os valores comprometidos com o empréstimo do FMI) e qual era a estimativa do BC quanto ao balanço de pagamentos em 1999. Perguntou também sobre dívida, inquirindo o volume total de compromissos externos a que o Brasil estaria obrigado. Por fim, arguiu se os que criticam o acordo com o FMI seriam julgados como “fracassomaníacos”¹⁵⁵, como foram os que criticavam a política cambial.

¹⁵⁵ Forma que FHC se referiu, mais de uma vez ao longo de seus dois mandatos, aos críticos de aspectos de sua política econômica, como o câmbio, as privatizações e os acordos internacionais.

A resposta de Lopes indicou que era difícil apontar uma preferência entre o *currency board* (que leva à dolarização) e a centralização (que leva à moratória), mas afirmou que a moratória tinha piores efeitos econômicos. Afirmou que os baixos investimentos estavam relacionados à alta taxa de juros, que precisou ser praticada em decorrência das crises internacionais. Afirmou não possuir os dados das reservas brasileiras com o detalhamento solicitado, mas que o valor total seria de US\$ 36 bilhões. Os compromissos com credores totalizaram US\$12 bilhões, o que deixaria o Brasil em uma situação confortável, mesmo se não entrassem novos investimentos.

Na réplica, Dutra fez mais quatro perguntas: quais seriam os efeitos imediatos da adoção do *currency board*, que política o governo praticaria para resolver a questão do desemprego gerado pela crise cambial, quem teria ganhado e perdido em um ajuste da BM&F¹⁵⁶ em ordem de R\$ 18 milhões, e sobre o projeto de demissão de servidores públicos excluir os técnicos do BC. Lopes treplicou que se mostrava simpático a alguns aspectos do *currency board*, mas que o rejeitava como ideia geral para o Brasil. Que o desemprego decorria mais do câmbio sobrevalorizado que da baixa atividade econômica, logo, a recente mudança na política cambial resolveria a questão, mesmo ressaltando que não poderia ter certeza disso, já que a economia não é uma ciência exata. Também respondeu que o Banco Central estava preocupado em manter o sistema bancário forte e regulado, e não com mercados privados e suas autorregulações, como a BM&F. Por fim, garantiu que haveria pronunciamento do BC sobre os técnicos. Sem mais direito a réplica, Dutra apenas frisou que Lopes não tocou no assunto do acordo com o FMI.

A terceira Situação de Conflito foi protagonizada pelo senador Roberto Requião (PMDB-PR). O senador fez uma longa digressão sobre o respeito que tinha pelo economista, tanto pelo “respeito à manutenção do espírito nacional” quanto pelos serviços prestados como consultor técnico-econômico quando Requião fora governador do Paraná. Depois, começou a criticar a política cambial adotada pelo governo FHC, citando novamente “Alice no País das Maravilhas”¹⁵⁷ e usando declarações do presidente a jornais de grande circulação, em que ele atacara os críticos à política cambial e defendera veementemente sua manutenção. O senador ainda afirmou que os termos em inglês usados pelo candidato ilustravam a falta de soberania nacional, um país sem controle sobre os seus rumos econômicos. Citou também uma perícia que o Tribunal de Contas da União realizou sobre o BC, demonstrando o baixo grau de

¹⁵⁶ Bolsa de Mercados & Futuros, parte da Bolsa de Valores de São Paulo.

¹⁵⁷ Requião já havia usado o mesmo trecho na sabatina de Gustavo Loyola. O trecho específico é uma pergunta da protagonista Alice ao Gato Sorridente: “Qual é a saída?”, a que o gato responde “depende”.

transparência da instituição. Assim, Requião iniciou uma série de questionamentos na forma de sugestões ao indicado: o estabelecimento de mecanismos de responsabilização do presidente e dos diretores do BC quanto às aplicações das reservas; que o TCU incluísse dados sobre as reservas nos relatórios; que o BC apresentasse um relatório de metas ao Senado; que a lucratividade das aplicações brasileiras das corretoras fosse divulgada; e que houvesse estímulos à desconcentração de corretoras por parte do BC. Por fim, lembrou que o dinheiro administrado pelo BC não era “dos parentes de seus diretores”.

Lopes respondeu brevemente, afirmando não ter entendido se o senador era favorável ou não ao Banco Central Independente. Lopes entende o Banco Central Independente como um poder independente das forças do Executivo, mas ainda vinculado à chancela do Legislativo. Disse acreditar que os objetivos do Senado e do BC eram congruentes, no estabelecimento de uma moeda forte e na correção dos erros da política monetária adotada pelo regime militar. Por fim, solicitou as sugestões de Requião por escrito, para estudar sua viabilidade. Requião não replicou, mas informou ao presidente que o sinal da TV Senado fora desligado durante a sua fala, e que essa não era a primeira vez que isso acontecia em seus depoimentos.

A quarta Situação de Conflito surgiu do senador Ademir de Andrade (PSB-PA). O senador começou sua exposição enaltecendo que Francisco Lopes admitia erro. A partir desse comentário, expõe contradições entre falas e acontecimentos da equipe econômica e do presidente FHC. Chegou a afirmar que “o presidente não entende nada de economia”. Sua primeira pergunta se referiu à inflação, questionando como o indicado podia garantir que a inflação não voltaria, havendo drástica redução de oferta no mercado interno, após a flutuação do câmbio. Considerou o *currency board* uma repetição das políticas econômicas estabelecidas entre 1982 e 1990, que teria levado, segundo ele, à grande queda nas exportações. Apontou que a política de juros altos prejudicava a população, pois levava à contenção do consumo. Questionou como o Brasil pretende resolver a crescente dívida pública sem recorrer ao mecanismo de moratória e, ao mesmo tempo, mantendo políticas sociais e desenvolvimento econômico, e se é válido retirar US\$ 50 bilhões do orçamento para pagar dívida pública. Encerrou afirmando que defende o controle de valor de moeda, pois era a única maneira de evitar o caos. E o caos seria de responsabilidade de Lopes, do presidente, e do restante da equipe econômica.

Lopes respondeu que concordava que a inflação era maléfica para o povo, mas disse acreditar que a melhor forma de conter o problema era justamente “não afrouxar” a política monetária e baixar os juros com parcimônia e cautela. Reforçou não ser favorável ao *currency*

board, e que só existiam duas alternativas a ele: a flutuação (já adotada) ou a moratória. Lopes afirmou que a flutuação entregava a política cambial para o mercado (sendo esse seu grande mérito), liberando o Banco Central para executar política monetária sem mais depender a política cambial. Andrade replicou que considerava a atual política idêntica à adotada antigamente. Considerou que a equipe econômica e o presidente deveriam ser mais humildes e ouvir mais o Congresso e a sociedade civil. Lopes apenas respondeu ser mais otimista que o senador.

A quinta Situação de Conflito foi gerada a partir dos questionamentos de Lauro Campos (PT-DF). O senador começou a fala afirmando que o governo escolhia então as políticas a serem adotadas “entre a pior e a pior ainda” – sendo paradigmático o caso de ter de escolher entre *currency board* e moratória – e que o pessimismo era instaurado por essa postura do governo, e não pelos questionamentos vindos da oposição. Afirmou que era possível prever o erro da política cambial e que isso era avisado constantemente, mas respondido por mentiras (cita, aqui, a sabatina de Gustavo Franco), diferente da franqueza que Lopes apresentou, pela qual Campos o parabenizou. Comentou crer que a política de tentar manter a paridade do Real com o Dólar em regime de flutuação significava adotar o *currency board*, o que avaliou como um modelo de submissão colonial de câmbio, além de afirmar que os economistas formavam, há várias décadas, o grupo político mais poderoso do Brasil. Nesse discurso, encaminhou para apenas uma pergunta: já que o “pacote de maldades” de Franco não lograra êxito, Lopes pretendia lançar um novo “pacote”, novas medidas fiscais, para manter a moeda estável?

Lopes respondeu que respeitava muito Campos, já que ambos haviam sido professores em conjunto na UnB. Afirmou que o pacote fiscal, amplamente apoiado pelo Congresso, incluía alterações previdenciárias e na CPMF. Eram medidas necessárias e que não careciam de complemento, de um novo pacote. Informou que o país produziria um superávit primário de 2,6% graças a esse pacote. Opinou que, muitas vezes, os economistas diferem em suas análises, mas que, infelizmente, a sociedade não pode viver sem eles. Na réplica, Campos opinou que o Brasil perdera completamente sua soberania, e que o atraso na mudança da política cambial ocorreu para dar tempo de os credores internacionais retirarem seus investimentos no Brasil, e para FHC ganhar a reeleição em 1998. Lopes não treplicou.

A última Situação de Conflito foi protagonizada pelo senador Pedro Simon (PMDB-RS). Simon afirmou acreditar que o Real não era um plano político, mas técnico. Entretanto, apontou discordâncias na condução, formulada em uma longa série de questionamentos. Sua primeira pergunta foi até que ponto valeria o esforço congressual de decidir medidas para

melhorar a vida da população, se o dinheiro para o financiamento dessas medidas era pulverizado em pouco tempo através de decisões tomadas à revelia do Congresso e da população. Depois, ao lembrar o acordo com o FMI, questionou quando a sociedade teria certeza que as políticas adotadas seriam de interesse nacional. Perguntou a opinião de Lopes quanto à centralização cambial, e se o Banco Central teria força para conter, de maneira ortodoxa, a saída de dólares. Se Lopes, desenvolvimentista segundo Simon, aprovaria a entrada de José Serra (PSDB-SP), favorito entre o empresariado paulista e os desenvolvimentistas. Questionou a opinião de Lopes sobre a troca de presidentes do BC para garantir estabilidade da moeda, quais seriam as cinco medidas que ele não adotaria de forma alguma, o que pensava sobre a privatização de empresas públicas, como o Brasil pagaria a alta dívida externa sem empresas estatais para gerar desenvolvimento e riqueza. Inquiriu também sobre a visão de Lopes sobre o mercado e sobre subsídios agrícolas, qual seria o percentual de investimento externo em setores produtivos do Brasil e, por fim, se ele aprova o projeto de quarentena para o Banco Central.

Como Simon chegou atrasado à sessão¹⁵⁸, teve direito apenas a fazer seus questionamentos, sem ouvir, de imediato, as respostas. Suas perguntas foram encaminhadas por escrito para posterior resposta do arguido. A intervenção do senador foi a última da sabatina. Depois disso, o presidente Pedro Piva indicou Ademir de Andrade para realizar o escrutínio. O resultado final foi de vinte e três votos favoráveis e dois contrários – segundo Piva, uma das mais representativas aprovações da Comissão.

Na “Folha de S.Paulo”, o destaque da sabatina foram os indicativos de aumento nas taxas de juros e a pressão dos senadores quanto à questão cambial¹⁵⁹. Lopes teve seu nome avaliado pelo plenário da casa, em sessão rápida, no dia 28 de janeiro. Os senadores da oposição o pouparam de críticas, direcionando seus posicionamentos ao governo. Lopes foi aprovado por 67 votos favoráveis e 3 votos contrários¹⁶⁰, mas não chegou a assumir o mandato. Os motivos serão demonstrados no próximo excerto.

3.4.3 A gestão (13/01/1999 – 02/02/1999)

Francisco Lopes assumiu, de maneira interina, a presidência do Banco Central no dia 13 de janeiro, logo após a saída de Gustavo Franco, em meio a uma grave crise cambial. A

¹⁵⁸ Segundo o próprio, devido a um atraso de 3 horas em seu vôo.

¹⁵⁹ “Juros podem subir de novo, diz BC”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi27019902.htm>>. Acesso em: 19/11/2018.

¹⁶⁰ “Senado aprova indicação de Lopes para o BC”. Disponível em:

<www.senado.gov.br/noticias/opiniaopublica/inc/senamidia/historico/1999/1/zn012910.htm>. Acesso em: 19/11/2018.

última vez em que isso havia acontecido foi quando o próprio Gustavo Franco assumiu interinamente a presidência do Banco, enquanto o governo aguardava a aprovação de Pêrsio Arida¹⁶¹ no Senado. Ao chegar ao cargo, Lopes anunciou uma mudança na política cambial, tema fortemente cobrado do BC. No dia da posse, houve fluxo negativo de US\$ 1 bilhão, creditado à moratória proclamada pelo governador Itamar Franco (PMDB-MG) e pela retirada de investimentos¹⁶². O mecanismo apresentado por Lopes foi chamado de “Banda Diagonal Endógena”, um recurso heterodoxo e eclético que deixou especialistas e agentes do mercado confusos quanto às novas regras. Na prática, o novo sistema aumentou o piso do dólar de R\$ 1,12 para R\$ 1,20 e o teto de R\$ 1,22 para R\$ 1,32, o que promoveu uma desvalorização de 8,26% do real, indicando ao mercado que, no futuro, ocorreriam novas desvalorizações¹⁶³.

A medida, considerada tímida, não foi bem sucedida. No dia do lançamento da nova banda, US\$ 2,8 bilhões de dólares das reservas tiveram de ser usados para manter o teto da cotação. O segundo baque da nova política aconteceu dois dias depois de seu anúncio, quando a agência de risco Standard & Poor’s baixou a nota do Brasil. No mesmo dia, a corretora Merrill Lynch recomendou a seus clientes que retirassem investimentos do país¹⁶⁴. No terceiro dia, o governo desistiu: a banda diagonal endógena foi abandonada e o Brasil parou de intervir na cotação; o câmbio passou a flutuar conforme o mercado¹⁶⁵. O dólar começou a atingir patamares elevados, chegando a quase R\$ 2.

Após uma semana da adoção da flutuação, Lopes defendeu, em entrevista coletiva, que o regime fosse mantido, se mostrando contrário ao sistema de *currency board* e à adoção de bandas largas de flutuação¹⁶⁶. Foi sabatinado pela CAE do Senado no dia 26 de Janeiro e aprovado pelo Plenário dois dias depois. Já sabendo que a demissão de Lopes seria provável, o ministro da fazenda Pedro Malan tentou adiar sua sabatina, sem sucesso¹⁶⁷.

Ao fim do mês, o FMI passou a demonstrar insatisfação com a condução de Lopes quanto à política monetária. Nas negociações com o Fundo, Lopes defendeu que a política

¹⁶¹ Usada como moeda de troca para o indulto do senador Humberto Lucena, como pode ser visto no excerto 3.1.3 deste trabalho.

¹⁶² “Saída de dólares e juro futuro se elevam”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi13019903.htm>>. Acesso em: 19/12/2018.

¹⁶³ “Governo muda política cambial, mercado reage com ceticismo”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi14019914.htm>>. Acesso em: 19/12/2018.

¹⁶⁴ “Agência de investimento rebaixa Brasil”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi15019927.htm>>. Acesso em: 19/12/2018.

¹⁶⁵ “BC desiste do sistema de banda e libera dólar”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi16019903.htm>>. Acesso em: 19/12/2018.

¹⁶⁶ “Lopes descarta adoção de banca cambial”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi23019910.htm>>. Acesso em: 19/12/2018.

¹⁶⁷ “Governo quis adiar sabatina de Lopes”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi03029907.htm>>. Acesso em: 19/12/2018.

econômica não deveria aumentar os juros, uma das exigências do Fundo. Isso acarretou na não liberação de parcelas financeiras do acordo. A pressão dos credores internacionais levou a Presidência a demitir Lopes, colocando em seu lugar Armínio Fraga, economista do *Soros Fund*. Segundo o próprio presidente FHC, “sai o fundamentalismo do Chico Lopes, entra o pragmatismo do Armínio”¹⁶⁸. Além da pressão do FMI, outro fato que resultou na queda de Lopes foi a cotação do dólar chegar ao valor de R\$ 2,15 na última semana de janeiro, sem que o Banco Central interviesse para impedir isso. A flutuação sem movimentação por parte do BC ampliou a especulação cambial no pouco menos de um mês de gestão de Francisco Lopes¹⁶⁹. A escolha de Armínio Fraga foi considerada mais uma vitória de Malan na condução da política econômica, por ser um economista alinhado à política que ele desejava estabelecer¹⁷⁰.

Mesmo não sendo parte deste objeto de estudo, cabe aqui destacar que o curto período de gestão de Francisco Lopes teve consequências consideráveis. Ao fim de março de 1999, o deputado federal Aloizio Mercadante (PT-SP) apresentou uma denúncia que afirmava que o Banco Central havia vendido dólar mais barato aos bancos Marka e FonteCindam para protegê-los das perdas causadas pela desvalorização. Essa denúncia foi confirmada pelo então presidente do Banco Central, Armínio Fraga¹⁷¹. Instaurou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal para investigar o caso. O presidente veio a público defender o BC: “Não se pode jogar pedras ou condenar o Banco Central, pois a instituição precisa ser preservada. Não pode ser vítima de rumores ou boatos. Isso desmoraliza a própria moeda”¹⁷². Lopes foi convocado a depor na CPI, mas se recusou a depor como testemunha. O senador Bello Parga (PFL-MA), relator da CPI, resgatou a Constituição para informar que Lopes não teria esse direito. A senadora Emília Fernandes (PDT-RS) pediu que os advogados de Lopes fossem retirados na sala, devido a declarações na imprensa afirmando que os senadores estariam em busca de holofotes. Lopes continuou se recusando a assinar o

¹⁶⁸ “FMI e ‘Baile’ do mercado definem troca”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi03029905.htm>>. Acesso em: 19/12/2018.

¹⁶⁹ “A mudança no BC”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi03029922.htm>>. Acesso em: 19/12/2018.

¹⁷⁰ “Mudança vai favorecer Malan”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi03029906.htm>>. Acesso em: 19/12/2018.

¹⁷¹ “BC confirma que socorreu Marka, banco que quebrou”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi26039907.htm>>. Acesso em: 19/12/2018.

¹⁷² “O Banco Central e a CPI”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi15049906.htm>>. Acesso em: 19/12/2018.

documento testemunhal. Assim, o senador Parga convocou agentes da Polícia Federal, que retiraram Lopes preso da sala¹⁷³.

Lopes pagou fiança e foi solto. O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Sepúlveda Pertence, concedeu uma liminar a Lopes, garantindo que ele não seria obrigado a responder perguntas que o incriminassem, embora a possibilidade de prisão continuasse existindo caso Lopes fosse novamente convocado a depor e se recusasse a assumir o papel de testemunha¹⁷⁴. Em maio, descobriu-se que o BC deu o triplo de ajuda de que o FonteCindam necessitava¹⁷⁵. Francisco Lopes, os diretores do BC envolvidos no caso e Luiz Antônio Andrade Gonçalves (sócio prioritário do FonteCindam) foram condenados em 2005, a quatro anos de prisão, mas recorreram. O caso prescreveu em 2016. Salvatore Cacciola, dono do Marka, foi preso em 2000, mas solto pelo STF no mesmo ano, quando se refugiou na Itália, seu país natal. Ao viajar para Mônaco em 2007, foi extraditado e condenado no Brasil, onde cumpriu pena até 2011¹⁷⁶.

3.5 ARMÍNIO FRAGA (1999-2003)

3.5.1 O caminho até o cargo¹⁷⁷

Armínio Fraga Neto nasceu no Rio de Janeiro, em 20 de julho de 1957, filho do médico brasileiro Sílvio Fraga e da estadunidense Margarethe Breslin. Graduou-se em economia pela PUC-Rio, em 1979. No período da faculdade, estagiou na Atlântica-Boavista Seguros. Em 1981, concluiu o mestrado, também pela PUC-Rio. Durante seu período na instituição carioca, foi aluno de Pedro Malan e do economista inglês John Williansom, que o indicou para o doutorado na Universidade de Princeton, nos Estados Unidos. Concluiu o doutorado em 1985, defendendo tese sobre os empréstimos internacionais. No mesmo ano, retornou ao Brasil e assumiu o posto de economista-chefe do banco de investimentos Garantia.

¹⁷³ “CPI ordena prisão de Lopes após 28 minutos de sessão”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc27049903.htm>>. Acesso em: 19/12/2018.

¹⁷⁴ “Lopes pode ser preso mesmo após liminar”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc28049907.htm>>. Acesso em: 19/12/1999.

¹⁷⁵ “BC deu o triplo que o FonteCindam precisava”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc13059905.htm>>. Acesso em: 19/12/1999.

¹⁷⁶ Caso Marka-FonteCindam é encerrado após prescrição, sem condenações. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/caso-marka-fontecindam-e-encerrado-apos-prescricao-sem-condenacoes.html>>. Acesso em: 19/12/1999.

¹⁷⁷ As informações biográficas aqui fornecidas têm como fonte o CPDOC da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/fraga-arminio>>. Acesso em: 20/12/2018.

Em 1988, voltou aos Estados Unidos para assumir cadeira docente no Departamento de Finanças da Universidade da Pensilvânia, cargo que ocupou por dois anos. Em 1989, assumiu a vice-presidência do *Salomon Brothers*, uma das mais importantes instituições financeiras de Wall Street na época, pertencente ao grupo de administração de *commodities* Phibro. Em 1991, havia sido convidado pelo governo de Fernando Collor, através do então ministro da economia Marcílio Marques Moreira, para assumir a Diretoria de Operações Internacionais do Banco Central, quando ficou responsável, principalmente, por manter a moeda estável ante os surtos especulativos. Com o *impeachment* do presidente Collor, Fraga se retirou do Banco Central.

Saindo do governo, Armínio Fraga retornou, pela terceira vez, aos Estados Unidos, para assumir posição de destaque no *Soros Fund*. O *Soros Fund* era, na época, um dos maiores fundos de investimento do mundo. Seu proprietário, o húngaro-americano George Soros, ficou conhecido pelos ganhos em suas apostas de alto risco, como apostar contra a libra esterlina em 1992. Além disso, seu fundo dedicava especial atenção aos países emergentes. Fraga encarregou-se justamente desta subdivisão, ao tornar-se conselheiro do *Quantum Funds*, subsidiária do *Soros Fund* sediada em Curaçao e nas Ilhas Cayman, voltada para os países emergentes, especialmente os latino-americanos. Com a saída de Gustavo Franco, em janeiro de 1999, foi convidado a substituí-lo, mas preferiu ficar nos Estados Unidos, aceitando, posteriormente, o cargo de assessor pessoal do Ministro da Fazenda. Poucas semanas depois, com a saída de Francisco Lopes, voltou a ser convidado para o cargo e o aceitou. O seu nome foi bem recebido pelos mercados, considerado técnico e experiente, e foi tratado como uma vitória pessoal do ministro Pedro Malan, que poderia seguir aplicando seu projeto político-econômico. No âmbito político, sua indicação gerou amplas controvérsias, devido à sua relação empregatícia direta com investidores interessados no mercado brasileiro.

3.5.2 Indicação, Sabatina e Aprovação

O anúncio da indicação de Armínio Fraga foi bem recebido pelos setores empresariais, como os industriais e o mercado financeiro, que consideram Fraga um nome forte para manter a moeda estável, apesar de criticarem a troca repentina de Francisco Lopes¹⁷⁸. Outros setores da sociedade, entretanto, não aprovaram o nome, especialmente por sua relação empregatícia anterior com o mercado financeiro. A Central Única dos Trabalhadores marcou um ato de

¹⁷⁸“Mercado precisava de um operador”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi03029917.htm>>. Acesso em: 25/12/2018.

protesto, em frente ao Congresso, para o dia de sua sabatina¹⁷⁹. A polêmica em torno da indicação levou o Congresso a reconsiderar a proposta de estabelecimento de uma quarentena para os indicados ao Banco Central¹⁸⁰. No dia anterior à sabatina, Fraga se reuniu com líderes governistas e com o presidente do Congresso Nacional, o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA)¹⁸¹. O senador aconselhou Fraga a se antecipar, em sua exposição inicial, aos questionamentos quanto ao valor ético de sua indicação¹⁸².

A sabatina foi realizada no dia 26 de fevereiro, às 9 horas. Ao todo, estiveram presentes trinta e nove senadores membros da Comissão. Desses, trinta e quatro pertenciam à base aliada, representando 87,2%, e cinco da oposição, representando 12,8%. Trinta e dois senadores fizeram perguntas ou comentários questionadores ao arguido. Desses, vinte e um eram da base aliada, representando 65,6% do total: Ney Suassuna (PMDB-PB), Francelino Pereira (PFL-MG), José Fogaça (PMDB-RS), Osmar Dias (PSDB-PR), Luiz Otávio (PMDB-PA), Bernardo Cabral (PFL-AM), Maguito Vilela (PMDB-GO), Pedro Piva (PFL-SP), Edison Lobão (PMDB-PA), Carlos Bezerra (PMDB-MT), Antero Paes de Barros (PSDB-MT), Jonas Pinheiro (PFL-MS), Pedro Simon (PMDB-RS), José Roberto Arruda (PSDB-PI), Jorge Bornhausen (PFL-SC), Luiz Estevão (PMDB-DF), Leomar Quintanilha (PMDB-TO), José Alencar (PMDB-MG), Paulo Souto (PFL-BA), Casildo Maldaner (PSDB-SC) e Maria do Carmo (PFL-SE). Onze faziam parte da oposição, representando 34,4%: Eduardo Suplicy (PT-SP), Jefféerson Péres (PDT-AM), Roberto Saturnino (PSB-RJ), Lauro Campos (PT-DF), José Eduardo Dutra (PT-SE), Sebastião Rocha (PDT-AP), Roberto Freire (PPS-PE), Antonio Carlos Valadares (PSB-SE), Marina Silva (PT-AC), Ademir Andrade (PSB-PA) e Heloisa Helena (PT-AL). Desse grupo, dois senadores não faziam parte da Comissão, mas fizeram questionamentos: Casildo Maldaner (PSDB-SC) e Leomar Quintanilha (PMDB-TO). Os senadores Edison Lobão (PMDB-MA), Gilberto Mestrinho (PMDB-AM) e Jader Barbalho (PMDB-PA) fizeram comentários elogiosos ao arguido, que não foram direcionados a um questionamento. Foram realizadas, no total, 90 perguntas a Fraga: 49 da base aliada (54,44%) e 41 da oposição (45,56%).

A sessão tinha por objetivo avaliar a indicação de Fraga e de cinco indicados às diretorias do Banco Central. A reunião se iniciou com uma série de questionamentos sobre a

¹⁷⁹“CUT marca ato para a sabatina de Fraga”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi09029920.htm>>. Acesso em: 25/12/2018.

¹⁸⁰“Congresso estuda votar ‘quarentena’”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi04029907.htm>>. Acesso em: 25/12/2018.

¹⁸¹“Preparei-me a vida inteira, diz indicado”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi25029915.htm>>. Acesso em: 25/12/2018.

¹⁸²“Armínio Fraga quer desarmar oposição”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi26029918.htm>>. Acesso em: 25/12/2018.

metodologia e a validade da sessão. Determinados parlamentares alegaram que as votações deveriam ser separadas, e também que o senhor Armínio Fraga estaria impedido de assumir o cargo por não atender ao critério de “reputação ilibada”. Essas situações serão melhor expostas nos parágrafos abaixo, na descrição das Situações de Conflito. Após esses questionamentos, começou o rito da sessão, presidida pelo senador Fernando Bezerra (PMDB-RN). O relator Ney Suassuna (PMDB-PB) expôs seu curto relatório, onde defendeu o indicado das acusações que acabara de sofrer, e o defendeu também de uma Ação Popular que o imputava culpa sobre a contratação do último acordo com o FMI. Depois, apresentou o currículo do indicado, que, segundo ele, justificava seu parecer favorável quanto a Armínio Fraga.

Após esse relatório, foi passada a palavra a Armínio Fraga para que fizesse sua exposição, mais curta que a de seus antecessores. Como divulgado antes pela imprensa, Fraga iniciou sua fala tratando dos temas polêmicos que circularam em torno de sua indicação. Expôs que, apesar de ter mãe americana e residir, até então, nos Estados Unidos, sua cidadania permanecia brasileira. Também esclareceu que sua participação no *Soros Fund*, juntamente à sua experiência acadêmica, agregavam à sua capacidade de gerir o Banco Central. Quanto à questão teórica, citou Adam Smith e Joseph Schumpeter para defender que era impossível gerar riqueza através da expansão da moeda, se alinhando à política ortodoxa e monetarista de controle de consumo e de emissão de moeda. Expôs que a flutuação cambial, política que defendia, não impedia o controle do Estado sobre o câmbio, que poderia ocorrer através da taxa de juros e da liberação/retenção de reservas no mercado. Mostrou-se favorável à quarentena de saída, mas não à de entrada, por supostamente impedir transferência de conhecimentos do mercado privado ao Estado.

Depois da exposição de Fraga, iniciaram-se as perguntas. A metodologia adotada foi a de conceder cinco minutos para cada senador realizar suas perguntas, cedendo o mesmo tempo para resposta, com dois minutos de réplica e tréplica. Entretanto, a maioria dos senadores utilizou tempo dobrado para realizar suas perguntas, com autorização da mesa. As perguntas da sabatina foram divididas em treze tópicos, nenhum inédito. Todos mantiveram as mesmas descrições das sabinas anteriores. Assim ficou a divisão de temas por partido presente:

Tabela 8 – Os temas das perguntas feitas a Armínio Fraga por partido

	Todos	Base Aliada	Oposição	PT	PSB	PDT	PPS	PMDB	PSDB	PFL
Relações Público/Privadas	28	7	21	10	4	6	1	5	0	2
Gestão do Banco Central	7	3	4	3	0	1	0	0	1	2
Política Cambial	18	13	5	3	2	0	0	6	3	4
Juros e Crescimento Econômico	9	8	1	0	0	1	0	2	3	3
Regulação do Sistema Financeiro	7	6	1	0	0	1	0	3	1	2
Inflação	3	3	0	0	0	0	0	1	1	1
O Senado e o BC	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0
Privatizações	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Dívida Pública	5	1	4	2	2	0	0	1	0	0
Avaliação do Governo	3	0	3	2	1	0	0	0	0	0
Relações Internacionais	3	2	1	0	0	1	0	0	0	2
Desemprego	3	1	2	2	0	0	0	1	0	0
Desigualdades Sociais	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1

Fonte: Notas Taquigráficas da Sabatina de Armínio Fraga (disponível do *website* do Senado Federal)

Também mapeamos as Situações de Conflito presentes na sabatina. Essa sabatina teve dezesseis Situações de Conflito, um número consideravelmente maior que os das anteriores. Quatro dessas situações foram geradas pela própria base aliada do governo. Na tabela abaixo, veremos a distribuição das Situações de Conflito dos partidos presentes na sabatina:

Tabela 9 - Envolvimento em Situações de Conflito na sabatina de Armínio Fraga por partido

Todos	16
Base Aliada	3
Oposição	13
PT	7
PSB	3
PDT	2
PPS	1
PMDB	3

Fonte: Notas Taquigráficas da Sabatina de Armínio Fraga (disponível do *website* do Senado Federal)

As primeiras situações de conflito ocorreram antes da arguição se iniciar. Os senadores Roberto Requião (PMDB-PR) e Pedro Simon (PMDB-RS) questionaram se a sabatina poderia ocorrer, tendo em vista que a reputação ilibada era um pré-requisito, e o arguido estaria sendo investigado pelo Tribunal de Contas da União quanto à compra e venda irregular de títulos públicos entre 1991 e 1992¹⁸³. O senador José Eduardo Dutra (PT-SE) também questionou a mesa, que pretendia fazer a arguição e a votação de Armínio Fraga e dos indicados às direções conjuntamente, enquanto o regimento exigia que fossem separadas. O senador Lauro Campos (PT-DF) também questionou a mesa sobre o regimento e afirmou que seria uma “afronta ao Brasil” se a reunião procedesse dessa maneira. Por fim, a mesa desconsiderou os apontamentos quanto ao impedimento ético da indicação de Armínio Fraga, mas acatou aos apontamentos dos senadores petistas, realizando a arguição e a votação de Fraga e dos diretores separadamente.

A quinta Situação de Conflito (primeira envolvendo questões diretas ao arguido) envolveu o senador Jefferson Péres (PDT-AM). Péres iniciou sua exposição criticando a instituição da sabatina, afirmando que gostaria que aquele fosse um espaço onde se aprovasse um plano de gestão, mas o que se aprovava era um nome, sem qualquer compromisso de cumprimento do que era prometido. Afirmou que, quando se avaliava um advogado, se avaliava não somente seu currículo e conhecimento, mas também quem ele defendeu, questionou se o indicado não entendia que havia um conflito de interesses quando o mesmo trabalhara para mega especuladores econômicos. Também questionou se Fraga não cometera deslize ético ao negociar com títulos brasileiros. Perguntou o intervalo de tempo entre sua indicação ao Banco Central e a comunicação ao grupo financeiro em que ele trabalhara. Péres afirmou que, ainda como funcionário do *Soros Fund*, Armínio Fraga havia se reunido com o presidente Fernando Henrique Cardoso, para ser convidado ao Banco Central. Mesmo na hipótese de não terem sido passadas informações privilegiadas, Péres questionou se não haveria conflito de interesses nessa reunião.

Fraga respondeu que a especulação não é antiética em si, que a atividade que realizava no Brasil era honesta e que, se escolhido ao Banco Central, teria uma relação extremamente dura com problemas éticos. Disse que, em sua reunião com Fernando Henrique Cardoso, não se discutiram informações privilegiadas, e que essa postura era comum, de representantes do mercado financeiro reunirem-se com representantes do governo. Por fim, afirmou que retornara aos Estados Unidos acreditando que ficaria seis meses no país, mas que uma semana

¹⁸³ Armínio Fraga foi Diretor de Área Externa do Banco Central em 1991 e em 1992. No cargo, foi acusado de emitir título de dívida pública irregulares. Uma CPI foi criada na época para analisar o caso.

depois recebeu o telefonema com o novo convite, e assim que o recebeu, informou aos patrões. Na réplica, Péres disse acreditar que Fraga não recebera informações privilegiadas na reunião, mas que o ponto da pergunta era se não haveria conflito inerente a essa reunião. Na tréplica, Fraga reforçou que esse tipo de reunião era normal e, como ele não sabia que aceitaria o convite em breve, não haveria conflito.

A sexta Situação de Conflito partiu do senador Eduardo Suplicy (PT-SP). Em sua pergunta, questionou se Fraga defendia a dolarização da moeda brasileira. Perguntou se Fraga não julgava importante que se regulassem as entradas e saídas dos presidentes do Banco Central, para evitar contaminações na dimensão ética. Citou uma entrevista, publicada na revista “Carta Capital”, na qual o economista americano Simon Treacher afirmava que a Quantum (parte do *Soros Fund*) se valera de informação privilegiada, após a indicação de Fraga, para captar mais recursos. Lembrou que, quando Fraga foi diretor do Banco Central, entre 1991 e 1992, contribuiu para a abertura do Brasil para mercados internacionais, passando assim à questão de Fraga julgar ou não importante maior regulamentação sobre esse fluxo. Por fim, questionou como o Banco Central pretendia contribuir para o combate ao desemprego. Fraga respondeu que defendia o câmbio fluido, não a dolarização. Afirmou defender a quarentena de saída, para preservar as informações privilegiadas que o ex-presidente do BC teria, mas disse ser contra a quarentena de entrada, por isso impedir que o Banco se aproveitasse de *expertise* do mercado privado. Inferiu que as acusações apresentadas pelo economista citado não procediam, e que ele provavelmente era um “operadorzinho que perdeu dinheiro” e que, por isso, culpava Soros. Defendeu que o BC não tinha de controlar fluxo de capitais, mas supervisioná-los. Suplicy replicou, solicitando informações sobre as operações do Soros Fund no Brasil. O pedido foi negado por Fraga, que afirmou não possuir essas informações e que, caso possuísse, seria um conflito ético divulgá-las.

A sétima Situação partiu de Roberto Saturnino (PSB-RJ). Para o senador, a indicação de Fraga representaria um problema moral: a adoção de uma linguagem de fins justificando os meios, de ser preferível ter um “gênio do mal” como aliado se esse alcançar seus objetivos. Reforçou que foi em sua gestão, durante o governo Collor, que o Brasil se abriu para a especulação internacional. Para Saturnino, Fraga representava o prevalecimento da eficácia sobre a ética. O senador afirmou que o presidente assumiu um risco muito grande ao demitir Francisco Lopes, amplamente aprovado pelo Senado, com tão pouco tempo de gestão, e que isso era uma expressão da decadência e da perda de legitimidade do governo. Por fim, mencionou uma citação de Fraga, em uma palestra sobre a situação mexicana, em que o mesmo teria afirmado que se o México não tivesse uma moeda própria, poderia estar em

melhor situação econômica. Fraga respondeu brevemente que “não era gênio, mas era do bem”, e que as acusações quanto a problemas éticos eram injustas com sua carreira. Quanto ao México, afirmou que se tratava de uma situação específica e que já havia dito ser contrário à dolarização e favorável ao câmbio flutuante.

A outra Situação de Conflito envolveu, novamente, o senador Lauro Campos (PT-DF). O senador começou sua arguição afirmando que Fraga não teria dupla cidadania, mas tripla: a do Brasil, a dos Estados Unidos e a do dinheiro. Citou uma reportagem da “Gazeta Mercantil” que ligava Fraga, mesmo após a sua indicação ao Banco Central, ao Fundo Quantum, setorial do *Soros Fund* focado em países subdesenvolvidos. Concordou que o *Soros Fund* era ético, mas conforme determinado sistema – tal qual a máfia –, a ética especulativa. Campos versou sobre a fortuna de George Soros (que Fraga ajudara a consolidar), que teria sido construída não através de uma especulação de máquina, mas de movimentações que atingiam diretamente as condições materiais de subsistência da população. Para o senador petista, o princípio moral que regia a especulação, à qual Fraga se vinculava, era desprovido de valores sociais. Depois, recordou a participação de Fraga no governo Collor, quando o mesmo contribuiu para a abertura da economia brasileira para os capitais estrangeiros. Afirmou então que esta era a “ciência exata” de Fraga, e que a opinião dos brasileiros sobre ele se dividiam entre os que o consideravam uma “raposa em um galinheiro”, um “vampiro em um banco de sangue” ou a “amarração de cachorro com linguça”, pois os interesses dos bancos estrangeiros se manteriam garantidos. Fraga afirmou que respeitaria a Casa, e por isso, diria apenas que não era mais sócio do Fundo Quantum. Na réplica, Campos disse que a “Gazeta Mercantil” havia apontado a relação entre Fraga e o Quantum. Fraga não treplicou, afirmando que a questão já estava respondida.

A nona Situação de Conflito envolveu, novamente, José Eduardo Dutra (PT-SE). O senador começou questionando o que Francisco Lopes deveria ter feito quando o mercado financeiro passou a atacar especulativamente o Real, tendo em vista as acusações de que o Banco Central havia se comportado “como uma virgem”. Depois, passou a narrar uma fábula em que um importante economista toma café-da-manhã com o presidente de um país hipotético e o dono do fundo em que o economista trabalha deduz que seu funcionário será indicado à presidência do Banco Central desse país. Dutra questionou se as autoridades do país hipotético foram levianas. Depois, transportou a situação para o Brasil e pediu que Fraga se comprometesse a investigar se o *Soros Fund* fizera isso no Brasil. Questionou se o salário de Fraga no *Soros Fund* fora incrementado pelo fato de ter trabalhado no Banco Central, e se a entrada do arguido no BC seria uma opção patriótica ou um investimento para ganhos

futuros. Após, o senador perguntou se, quando assumiu a assessoria do Ministério da Fazenda, Fraga tivera acesso a informações privilegiadas. Por fim, questionou se Fraga pagava impostos no Brasil.

Fraga respondeu que não sabia por quais problemas Lopes passara no fatídico dia e, por isso, não saberia se posicionar. Que preferiu esquecer as fábulas e focar em problemas reais. Questionou se houve mesmo essa especulação do Soros em relação à moeda brasileira, tendo em vista que esse tipo de coisa ocorre diariamente em todos os países, mas que averiguaria se houvesse algo a ser averiguado. Afirmou que já tinha interesse em retornar ao Brasil, independente do convite à presidência do BC e que, no enquanto assessor do Ministério da Fazenda, procurou se manter afastado dos assuntos do Banco Central. Por fim, disse que transferira seu domicílio fiscal para os Estados Unidos, mas que, desde que retornara, pagava seus impostos no Brasil. Dutra replicou que não bastava ser honesto, era necessário parecer honesto, e que Fraga não estava parecendo, furtando-se ao compromisso de investigar a especulação do *Soros Fund* e não revelando o tipo de informação a que teve acesso como assessor. Fraga apenas treplicou brevemente garantindo não ter tido acesso a nada que comprometesse eticamente sua atuação no BC.

A décima Situação de Conflito surgiu do senador Sebastião Rocha (PDT-AP). O senador fez múltiplas questões em forma de lista. Questionou se era possível manter a política monetária restritiva com justiça social; se o arguido concordava com a privatização do Banco Central e da Caixa Econômica Federal; se a relação de Fraga com especuladores não impediria que combatesse os mesmos. Também questionou se sua indicação não apontaria certo personalismo, como a ideia de “salvador da pátria” da época de Collor; se houve diálogo com os diretores Fundo Monetário Internacional depois de sua indicação; se as recentes operações do *Soros Fund* na Ásia foram éticas e se impuseram consequências nocivas ao Brasil. E, por fim, que postura seria adotada na gestão de Fraga quanto à presença de bancos estrangeiros no Brasil. Fraga respondeu que a melhor forma de defender o pobre no Brasil era evitar a volta da inflação; que o Banco Central não tinha gerência sobre as privatizações, decisões estratégicas de governo; que sua amizade com Pedro Malan era muito mais notória e duradoura que a amizade com especuladores, além de não ter tido conversas com o FMI; que a especulação na Ásia afetou o Brasil, mas não a especulação específica do Soros, já que o mercado era maior que qualquer agente isolado, por maior que fosse esse agente. E, por fim, que os bancos estrangeiros seriam tratados como qualquer instituição política, sem benesses e sem serem prejudicados. Rocha abriu mão de réplica.

A Situação de Conflito seguinte partiu de Carlos Bezerra (PMDB-MT). O senador começou sua exposição ponderando que, naquela sessão, discutia-se o acessório, e não os relevantes: a questão cambial e as altas taxas de juros do Brasil. Assim, apontou que achava muito tímido o prognóstico de se retomar aos patamares anteriores de juros, e questionou a explicação de Fraga para não baixar mais os juros. Perguntou o que Fraga pensava do montante financeiro do orçamento da União usado para o pagamento da dívida pública, já que em 1998 haviam sido gastos R\$ 69,4 bilhões apenas nesse sentido e, por fim, questionou se Fraga havia perdido ou ganhado dinheiro em seus investimentos na Tailândia. Fraga respondeu que não afirmara que os juros retornariam ao patamar de antes, mas que havia real possibilidade de queda. Para o mesmo, tanto os juros altos quanto a dívida externa se reduziriam com a geração de superávits primários, a criação de um “ciclo virtuoso”. Bezerra replicou, dizendo não acreditar que a política austera proposta por Fraga conseguiria quebrar o crescimento galopante da dívida pública. Fraga treplicou brevemente que era possível, e que pretendia apresentar dados mais aprofundados assim que fosse aprovado.

O senador Roberto Freire (PPS-PE) iniciou a décima segunda Situação de Conflito. Em um longo discurso, apontou que era papel do Senado julgar se o candidato era ilibado ou não, não podendo o arguido se sentir ofendido e se esquivar de perguntas devido a isso. Diferenciou o julgamento da reputação ilibada de honradez pessoal, sendo esta segunda algo subjetivo, que não cabia ao Senado avaliar. O Senado não poderia se constranger, segundo Freire, de fazer as perguntas que seriam direito constitucional dos mesmos. Para Freire, Fraga não possuía a reputação necessária, não por falta de honradez ou competência, mas por suas relações com especuladores, que impediam sua participação no cargo. Freire apontou que o interesse público deveria prevalecer sobre o privado, e que era triste um país onde um especulador internacional era premiado com uma indicação para o Banco Central. Fraga respondeu estar ofendido pela acusação de estar se esquivando das perguntas, tendo em vista que respondeu a todas as questões, inclusive apontamentos muito duros. Pediu que o senador se aprofundasse em sua biografia para que pudesse constatar que ele era um cidadão de bem. Na réplica, Freire afirmou que a sessão não se tratava de um julgamento penal, mas político, portanto seria relevante entender a posição (e não somente a viabilidade técnica ou a gerência do BC) quanto às privatizações e à dolarização da economia brasileira. Além disso, considerou relevante que Fraga falasse sobre as relações público/privadas implicadas em sua indicação, tendo em vista a preservação de informações privilegiadas. Fraga respondeu que o Banco Central não deveria ter relações políticas, e sim técnicas. Reafirmou defender o câmbio flutuante e não ter condições de opinar sobre as privatizações.

A Situação de Conflito seguinte envolveu o senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE). O senador iniciou questionando se o *currency board* poderia ser uma solução utilizada pelo BC em caso de crise. Questionou também o porquê de se demorar tanto para adotar o sistema de flutuação cambial. Após, questionou o por qual motivo Fraga não agiu de maneira “patriótica” na época da crise cambial e alertado seu amigo Pedro Malan dos riscos da política econômica adotada. Por fim, perguntou se caso a dívida pública escalonasse a nível insustentável, Fraga adotaria a moratória como solução, citando um artigo do professor americano Jeffrey Sachs, que apontava que os acordos com o FMI sempre terminaram em fracasso e o Brasil seria o “último trem a descarrilhar”. O arguido respondeu primeiro à última questão, afirmando que não adotaria, de forma alguma, a moratória da dívida pública. Reforçou que defende a flutuação cambial como sistema ideal para o Brasil e afirmou acreditar que a discussão sobre o papel do FMI era extremamente rica, mas que não lera o artigo de Sachs. Valadares replicou que Fraga evadiu a pergunta sobre o FMI e Sachs. O presidente da sessão lembrou que ele não havia lido o artigo. Valadares então informou que entregaria o artigo a Fraga e questionou, novamente, se ele não cogitou avisar Pedro Malan sobre a crise cambial. Fraga triplicou que não teve essa oportunidade, mas que quando viu exposição do governos sobre o assunto, em 1998, concordou com a política adotada.

A próxima pergunta a gerar uma Situação de Conflito veio da senadora Marina Silva (PT-AC). A senadora afirmou não compreender economia, mas compreender a ética, e assim, afirmou que o *homo habilis* evoluíra para *homo sapiens* e, no fim, para o *homo eticus*. Considerando que, para assumir o cargo, o indicado teria de possuir competência técnica e reputação ilibada, Silva questionou se Fraga acreditava que o *homo eticus* possuía uma ética ou duas. Fraga respondeu brevemente que não existem duas éticas, nem mesmo duas medidas, a única ética existente seria a ética da correção. Marina Silva replicou que existe a ética do interesse público e a ética do interesse privado, e que gostaria de saber a qual ética Fraga se filiaria, tendo em vista que o arguido já havia se recusado anteriormente a dar informações do *Soros Fund*, vinculando-se à ética privada. Eduardo Suplicy (PT-SP) pediu um pequeno aparte, concedido pela senadora, citando uma entrevista de George Soros ao “Estado de S.Paulo”, em que o mesmo afirmou que não divulgava, sob nenhuma hipótese, informações de suas carteiras de investimentos. Fraga triplicou que discordava pois, para ele, a ética era uma só, aplicada sob qualquer circunstância. Ao fim da resposta, se comprometeu novamente a investigar qualquer denúncia de irregularidade nas aplicações financeiras no Brasil.

A décima quinta Situação de Conflito teve por protagonista Ademir Andrade (PSB-PA). O senador começou sua arguição dizendo que se resguardava o direito de não acreditar

no arguido, tendo em vista que o mesmo “insultava a inteligência do povo brasileiro” ao negar saber previamente que seria indicado ao Banco Central, enquanto funcionário do *Soros Fund*. Afirmou que seu voto quanto à indicação de Fraga seria contrário, já que o mesmo havia dito manter a política monetária restritiva, o que, segundo o senador, significava manter os juros altos, e que, ao dizer que defenderia os compromissos firmados, manteria o Brasil subordinado ao sistema financeiro internacional. Iniciou suas perguntas questionando se Fraga não se sentia culpado, como especulador, pela crise no Brasil. Questionou como o governo Fernando Henrique Cardoso, operando sob inflação baixa, havia multiplicado tanto a dívida pública. Também perguntou o pensamento de Fraga sobre as privatizações, não importando sua gerência sobre o assunto. Fraga respondeu sucintamente que o senador relesse suas exposições anteriores, já que todos os pontos já haviam sido respondidos. Disse acreditar que o senador estava errado, e que torcia, para o bem de todos, que estivesse. Na réplica, Andrade citou trecho da declaração inicial do indicado, em que ele afirmava uma política monetária restritiva, o que implicaria em juros altos. Também alegou que Fraga estava se negando a dar sua opinião ao Senado Federal sobre uma situação relevante, a privatização. Fraga replicou que, no trecho seguinte ao parágrafo citado, havia dito que o juro real era um problema a ser resolvido. Também disse que sua opinião sobre as privatizações era que deveria haver um estudo a respeito.

A última Situação de Conflito partiu de Heloísa Helena (PT-AL). Em uma longa exposição, a senadora afirmou que não conseguia conceber que o sistema financeiro internacional e suas políticas, que geram fome e miséria, pudesse ser considerado justo. Assim, não acreditava que Fraga teria a reputação ilibada, já que trabalhara para esse sistema. Declarou também que as relações desenvolvidas pelo indicado com esse sistema o impediriam de trabalhar em um órgão público que, em muitas situações, deveria enfrentar o sistema, o contrário do que Fraga havia dito quando falou em cumprir compromissos com o FMI.

Realizou então sua primeira indagação: se as informações que Fraga se negava a revelar se relacionavam ao fato de que trabalhava para o sistema financeiro internacional, ou seja, se ele assumia estar sonegando informações ao Senado. Após, questionou se Fraga assumiria um compromisso forte em combater o vazamento de informações privilegiadas do Banco Central. Sobre dívida pública, formulou duas questões: se o ciclo de endividamento não deixaria marcas no desenvolvimento de um país a longo prazo e qual era o montante financeiro que o Brasil precisaria providenciar para quitar sua dívida. Por último, questionou se Fraga tinha investimentos no Brasil e em quais setores investira. Fraga respondeu admirar o jeito enérgico da senadora, mas que preferia não repetir respostas que já havia dado, para

não entediou os senadores. Afirmou apenas se dedicaria com carinho à análise das privatizações em grupos de estudo, e que investigaria todo e qualquer vazamento de informação privilegiada. Por fim, disse ter um ponto de vista ético-filosófico diferente da senadora, já que acreditava na necessidade de se cumprirem os contratos. Na réplica, Heloísa Helena disse que, novamente, Fraga evadía as questões para não perder votos da bancada governista.

Após a sabatina, houve o escrutínio, em que Fraga foi aprovado por 21 votos favoráveis defronte a 6 contrários. Os cinco indicados às diretorias do Banco Central foram brevemente sabatinados e, posteriormente, aprovados. Na imprensa, a “Folha de S.Paulo” destacou as críticas às respostas evasivas de Armínio Fraga¹⁸⁴. O jornal também apontou uma contradição nas falas de Fraga, que os senadores não teriam percebido: o indicado reforçou, durante toda a sabatina, que não tivera acesso às informações privilegiadas relativas ao BC enquanto assessor de Pedro Malan, mas respondeu ao senador Antero Paes de Barros (PSDB-MT), dizendo que informações sobre as negociações com o FMI ainda eram confidenciais. A oposição não explorou essa contradição¹⁸⁵. No dia 4 de março, o nome de Fraga foi aprovado no plenário do Senado Federal, por 57 votos a favor e 20 contrários. Conturbada, a sessão durou mais de duas horas, com muitas provocações entre oposição e base aliada¹⁸⁶. A notícia da aprovação de Armínio Fraga fez com que o mercado financeiro se comportasse de maneira otimista em relação ao Brasil, tendo a Bovespa subido 0,92% no dia¹⁸⁷. Em 8 de março, Fraga e sua equipe foram oficialmente empossados. Na cerimônia de transmissão do cargo, Gustavo Franco fez um discurso em que apontou que os últimos seis anos teriam sido uma sequência de “oportunidades perdidas”. Defendeu a matriz cambial adotada por ele, afirmando que a origem da crise econômica não estava no câmbio, e sim na demora em se realizar um ajuste fiscal¹⁸⁸. Pedro Malan e Armínio Fraga teceram críticas sutis ao discurso de Franco, discordando das “oportunidades perdidas” e, no caso de Fraga, apontando serem relevantes algumas mudanças de rumo¹⁸⁹

¹⁸⁴“Senadores reclamam de respostas evasivas”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi27029903.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

¹⁸⁵“Contradição passa despercebida na CAE”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi27029907.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

¹⁸⁶“Senado aprova Fraga e diretores do BC”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi27029907.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

¹⁸⁷“Bolsa sobe 0,92% com aprovação de Fraga”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi04039920.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

¹⁸⁸“Discurso de Franco é muito elogiado”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi09039917.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

¹⁸⁹“Troca de farpas marca solenidade no Banco Central”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi09039916.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

3.5.3 A gestão (08/03/1999 – 01/01/2003)

A primeira medida proposta por Fraga foi a implementação do Sistema de Metas para a Inflação. No Sistema, o Ministério da Fazenda estabeleceria uma meta para o ano, baseado em um dos medidores de inflação, e o Banco Central teria de alcançá-lo, através do controle cambial de exportações e importações, ou através da taxa de juros, ampliando e reduzindo consumo¹⁹⁰. Definiu-se também que, no Brasil, o sistema seria mais flexível do que em outros países que adotam o Sistema, enquanto na Inglaterra a inflação podia flutuar de 1,5% até 3,5%¹⁹¹, o Brasil adotou a variação de 6% até 10% em 1999, de 4% até 8% em 2000 e de 2% até 6% em 2001. O indicador utilizado para a medida foi o IPCA. Os números de meta escolhidos foram considerados tímidos pelo mercado e pelos credores internacionais, que esperavam maior elevação nos juros para conter o aumento de preços¹⁹². Um dos pontos contrários da adoção do sistema, apresentados inclusive por economistas que o defendiam, era a grande possibilidade de se gerar desemprego e não produzir desenvolvimento econômico¹⁹³.

Uma série de instituições financeiras estaduais foram privatizadas durante a gestão de Fraga: Banco do Estado do Amazonas, Banco do Estado de Goiás, Banco do Estado da Paraíba, Banco do Estado do Paraná, Banco do Estado da Bahia, e o caso mais paradigmático, o Banco do Estado de São Paulo (Banespa)¹⁹⁴. Durante sua gestão, pouco tempo depois da sabatina da Comissão de Assuntos Econômicos e posterior aprovação no plenário do Senado Federal, o mecanismo da quarentena para presidentes e diretores do Banco Central foi aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. O tipo de quarentena aprovada era o de saída, ou seja, os que fossem demitidos do Banco Central não poderiam ser sócios ou contratados de instituições financeiras privadas por 12 meses. Esses seguiriam recebendo seus salários no período de quarentena, porém prestando serviços ao poder público. O texto também indicou que o Senado Federal passaria a ter a prerrogativa de aprovar ou reprová-la a demissão de presidente e diretores do BC¹⁹⁵.

¹⁹⁰ “BC vai definir índice de meta”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi06059925.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

¹⁹¹ “Metas da Inflação serão mais flexíveis”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi23069903.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

¹⁹² “Meta da inflação para este ano é de 8%”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi01079902.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

¹⁹³ “Sistema pode significar sacrifício para a população”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi27069907.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

¹⁹⁴ “Bancos Estaduais Privatizados”. Disponível em:

<<https://www.bcb.gov.br/lid/gerop/instituicoesprivatizadas.pdf>>. Acesso em: 24/12/2018.

¹⁹⁵ “Quarentena é aprovada em comissão”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc13059907.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

Armínio Fraga assumiu o Banco Central com uma taxa de juros de 45% ao ano, a maior da década de 90. Com o câmbio flutuante e o regime de metas da inflação, o único recurso disponível para o controle dos preços era a taxa de juros como método de contenção de consumo. No início do mandato, Fraga tomou a decisão de utilizar também parte dos recursos emprestados do FMI para conter o câmbio¹⁹⁶. Durante os anos de 1999 e 2000 se promoveu uma tendência a baixar os juros¹⁹⁷, chegando a 19% e se estabilizando neste valor entre o final de 1999 e o início de 2000, o menor dos dois governos FHC¹⁹⁸. Novas quedas aconteceram no segundo semestre de 2000, chegando ao valor de 15,25% de taxa em janeiro de 2001¹⁹⁹. Uma sucessão de crises muda essa tendência em 2001, levando a novas altas. Conflitos macroeconômicos internos e externos pressionaram a alta do dólar, levando o BC a conter consumo²⁰⁰. Entretanto, a subida nos juros não conseguiu conter o dólar, gerando questionamentos à gestão de Fraga²⁰¹. Isso não reverteu a tendência, pois na metade de 2001, a escalada de altas chegou a 19%, ainda com a intenção de conter a inflação. Os juros altos também tiveram impacto direto sobre a dívida pública externa, uma vez que é sobre eles que são calculados os papéis de títulos de dívida²⁰². Em 2002, um clima de confiança se alastrou, com expectativa dos mercados de que o juro baixasse²⁰³, com Fraga prometendo que essa baixa era “questão de tempo”, e pedindo confiança dos investidores²⁰⁴. Não houve baixa e a gestão de Fraga terminou aumentando três pontos na taxa de juros, chegando a 25%, a maior desde 1999²⁰⁵.

No parágrafo anterior, foi dito que as crises internas e externas contribuíram para interromper a escalada de baixas na taxa de juros. Duas crises internacionais ocorreram durante a gestão de Fraga. A crise da bolha da internet (também conhecida como “crise das

¹⁹⁶“BC usará crédito para intervir no câmbio”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi09039905.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

¹⁹⁷“Tendência de juros declinantes vai ser mantida, diz Fraga”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi29059903.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

¹⁹⁸“BC corta juro básico para 19% ao ano”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2309199931.htm>>. Acesso em: 25/12/2018.

¹⁹⁹“Copom baixa juros para 15,25% ao ano”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u13438.shtml>>. Acesso em: 25/12/2018.

²⁰⁰“BC divulga na quinta ata que explica decisão de elevar juros”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u19914.shtml>>. Acesso em: 25/12/2018.

²⁰¹“Competência de Fraga é posta em cheque”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u19916.shtml>>. Acesso em: 25/12/2018.

²⁰²“Juros têm quinta alta seguida e vão a 19%”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1907200141.htm>>. Acesso em: 25/12/2018.

²⁰³“Impacto de redução de juros é incerto”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2102200230.htm>>. Acesso em: 25/12/2018.

²⁰⁴“Investidor deve confiar no Brasil, diz Fraga”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1309200226.htm>>. Acesso em: 25/12/2018.

²⁰⁵“BC empurra juros a 25%, maior taxa desde 99”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1912200202.htm>>. Acesso em: 25/12/2018.

ponto com”) ocorreu no ano 2000, ocasionada pela ampliação repentina (ultrapassando a demanda) de empresas *online*. Além de ampliar o pessimismo internacional, atingiu grupos brasileiros, como o UOL e o Terra²⁰⁶. Outra grave crise veio novamente da Argentina, no final de 2001. A crise começou devido a uma forte disparidade nas tarifas públicas, provocada pela dolarização econômica. As tarifas, corrigidas pela inflação estadunidense, provocaram forte alta nos preços e quebra de empresas, gerando desemprego²⁰⁷. Somado às denúncias de tráfico de armamento, isso levou o ministro da economia Domingo Cavallo a pedir demissão do cargo, sendo proibido de sair do país pela justiça²⁰⁸. Uma maciça onda de protestos (conhecidos como *panelazos*) se iniciou no país, levando o presidente, Fernando de La Rúa, a renunciar ao cargo²⁰⁹. Se, por um lado, a crise na Argentina legitimou a posição do Brasil de flutuar o câmbio, ao invés de adotar o *currencyboard*, ela abalou ainda mais a opinião pública brasileira quanto aos acordos com o FMI, tendo em vista que a Argentina foi apresentada pelo Fundo como país modelo em solidez econômica e desenvolvimento responsável²¹⁰.

O Banco Central esteve envolvido também em duas das maiores crises internas do segundo mandato de FHC. A já citada CPI dos Bancos, que apesar de envolver diretamente a curta gestão anterior, teve Armínio Fraga como um de seus principais protagonistas: foi a partir de seu depoimento na CPI que se confirmou a ajuda ao Banco Marka. No mesmo depoimento, Fraga surpreendeu os senadores quando disse que era impossível afirmar que não havia ocorrido vazamento de informações privilegiadas²¹¹. Em maio de 1999, a perícia da Polícia Federal atestou que o ministro Pedro Malan sabia das operações efetuadas por Lopes, atingindo diretamente o governo²¹². Ao fim de 1999, o diretor de fiscalização do Banco Central, Luiz Carlos Alvarez, foi demitido por Armínio Fraga por criticar publicamente a CPI²¹³.

²⁰⁶“Acabou o dinheiro fácil para a internet”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2105200002.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

²⁰⁷“Paridade causou disparidade nas tarifas públicas, afirmam analistas”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj2112200121.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

²⁰⁸“Cavallo cai mas é proibido de sair do país”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj2112200119.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

²⁰⁹“Leia a carta de renúncia de Fernando de La Rúa”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/foha/dinheiro/ult91u38002.shtml>>. Acesso em: 24/12/2018.

²¹⁰“Banco Mundial e FMI viam país como exemplo”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj2112200122.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

²¹¹“Falta à CPI prova de vazamento”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj20059909.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

²¹²“Para PF, Pedro Malan sabia das operações”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc08059902.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

²¹³“Diretor do BC é demitido por criticar CPI”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2711199916.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

Outra crise que marcou aquela gestão econômica foi a crise energética de 2001 a 2002, também conhecida como Crise do Apagão. Entre julho de 2001 e fevereiro de 2002, o Brasil passou por racionamento energético, provocado pelos constantes apagões ao redor do país. A crise foi gerada por baixos índices pluviométricos e pelos investimentos escassos em produção de energia na década de 90. Em 2001, Fraga declarou que a crise prejudicaria o crescimento nacional. O governo discordou publicamente da previsão de Fraga (no cálculo de previsão da inflação) de que o racionamento impactaria no aumento de 20% nas contas de luz²¹⁴. No fim daquele ano, decidiu-se por retirar dinheiro do Tesouro Nacional para cobrir o rombo gerado pela crise²¹⁵. A soma das crises internacionais (incluindo aqui também o atentado ao World Trade Center em 11 de setembro daquele ano) e as crises políticas e econômicas nacionais fez com que especialistas considerassem o ano de 2001 o “fim do milagre do Real”²¹⁶. O governo chegou a apontar que não houve crescimento de renda para o brasileiro no ano²¹⁷.

A sucessão de crises levou o governo a tentar um novo acordo com o FMI em 2002, tendo Armínio Fraga como um dos principais negociadores²¹⁸. Essas negociações ficaram cada vez mais difíceis e Fraga se afastou da função. Apontou-se que uma das principais dificuldades em conquistar o acordo estava no clima de incerteza gerado pelas eleições presidenciais daquele ano²¹⁹, informação negada por Fraga²²⁰. Antes de fechar o acordo, o presidente Fernando Henrique Cardoso se reuniu com a assessoria econômica da candidatura de Lula da Silva, do PT (então líder nas pesquisas), enquanto Fraga se reuniu com a de Ciro Gomes, do PPS (que disputava vaga no segundo turno com o candidato do governo, José Serra) para consolidar os termos que seriam propostos ao Fundo. O acordo de US\$ 30 bilhões foi fechado em agosto daquele ano²²¹.

²¹⁴ “Racionamento deve provocar crescimento menor, diz Fraga”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u22217.shtml>>. Acesso em: 24/12/2018.

²¹⁵ “Tesouro Nacional pode bancar perdas energéticas”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u36350.shtml>>. Acesso em: 24/12/2018.

²¹⁶ “Segundo trimestre marcou o ‘fim do milagre do Real’”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u36350.shtml>>. Acesso em: 24/12/2018.

²¹⁷ “Brasileiro terá ganho de renda zero”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3009200115.htm>>. Acesso em: 24/12/2018.

²¹⁸ “Acordo com o FMI só depende de ‘questões operacionais’, diz Fraga”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u51979.shtml>>. Acesso em: 25/12/2018.

²¹⁹ “Eleição dificulta novo acordo com o FMI”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u52206.shtml>>. Acesso em: 25/12/2018.

²²⁰ “Acordo com o FMI não depende do resultado das eleições, diz Fraga”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u51992.shtml>>. Acesso em: 25/12/2018.

²²¹ “FHC consultou candidatos para fechar acordo com o FMI”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0808200203.htm>>. Acesso em: 25/12/1999.

Com Lula cada vez mais consolidado nas pesquisas, pressões começaram a aparecer no mercado financeiro, que temia que a política econômica não fosse mantida. A candidatura petista acusou o Banco Central de provocar “terrorismo eleitoral” ao não intervir no câmbio e aumentar constantemente os juros²²². Com Lula já confirmado no segundo turno contra Serra, o BC foi a público afirmar que a conduta do órgão não tinha viés eleitoral²²³.

Com a vitória de Lula no segundo turno, a equipe econômica da campanha petista se reuniu com Fraga, em novembro, para acordar os termos da transição e da manutenção de aspectos da política econômica. Também nessa reunião foi anunciado que o novo governo apresentaria seu indicado ao BC ainda em dezembro²²⁴. Ao fim do mandato, Fraga negociou uma alteração no acordo com o FMI, permitindo maior tolerância de inflação²²⁵. Em 12 de dezembro, o presidente eleito anunciou que o substituto de Fraga seria Henrique Meirelles, deputado eleito pelo PSDB e ex-presidente do *Bank of Boston*²²⁶. O perfil semelhante ao de Fraga acalmou os mercados.

3.6 HENRIQUE MEIRELLES (2003-2011)

3.6.1 O caminho até o cargo²²⁷

Henrique de Campos Meirelles nasceu na cidade de Anápolis, interior de Goiás, no ano de 1945. Sua mãe foi Diva Silva de Campos, conhecida estilista da região. Seu pai, Hegesipo Meirelles, foi interventor federal interino do estado de Goiás em dezembro de 1946, e fundador do curso de economia da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás). Sua família incluía vários políticos tradicionais do estado, como o tio Jonas Duarte, vice-governador do estado, e o primo Aldo Arantes, deputado estadual. Passou a sua infância e adolescência em seu estado natal, onde estudou no Liceu Goiano. No colégio, tornou-se líder estudantil da Juventude Estudantil Católica, chegando a se eleger presidente da Confederação dos Estudantes Goianos, em 1963. No final dos anos 60, se mudou para São Paulo com o

²²²“Petistas insinuem que BC deixa dólar ‘solto’ para ajudar Serra”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u38490.shtml>>. Acesso em: 25/12/2018.

²²³“BC descarta demora e nega viés eleitoral”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u57057.shtml>>. Acesso em: 25/12/2018.

²²⁴“Petistas se reúnem com Armínio”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0111200205.htm>>. Acesso em: 25/12/2018.

²²⁵“FMI ‘aceita’ inflação maior para 2003”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u60936.shtml>>. Acesso em: 25/12/2018.

²²⁶“Henrique Meirelles aceita convite e assume a presidência do BC”. Acesso em: 25/12/2018.

²²⁷ As informações biográficas aqui fornecidas têm como fonte o CPDOC da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/meireles-henrique>>. Acesso em: 27/12/2018.

intuito de cursar Engenharia Civil na Escola Politécnica da USP, em que se graduou no ano de 1972, aos 27 anos.

Em 1974, aos 29 anos, começou a trabalhar no mercado financeiro. Mudou-se para o Rio de Janeiro, onde conseguiu um emprego como analista no *Boston Bank*. Em 1975, assumiu o cargo de diretor-superintendente da instituição no Brasil. Em 1978, concluiu o mestrado em Administração na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Entre 1981 e 1984, assumiu a vice-presidência do *Boston Bank* no Brasil. Em 1984, foi até os Estados Unidos cursar especialização em Administração em Harvard. No mesmo ano, assumiu a presidência do *Boston Bank* no Brasil. No período, também presidiu várias associações, como a Federação Brasileira de Bancos, a Associação Brasileira de Bancos Internacionais e a Câmara Brasileira de Comércio.

Em 1996, chegou ao topo da carreira, ao assumir a presidência global do *Boston Bank*. Meirelles se tornou o primeiro estrangeiro a administrar uma instituição financeira estadunidense. Em 1997, o *Bryant College* concedeu a Meirelles o título de doutor *honoris causa*. No ano seguinte, assumiu o conselho consultivo da *Harvard University* e, em 1999, assumiu o mesmo cargo no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). Ainda no mesmo ano, capitaneou a fusão do *Boston Bank* com o *Fleet Bank*, tornando-se presidente da nova instituição, o *FleetBoston Finacial*. Entre 2001 e 2002, tornou-se membro do conselho da Bolsa de Mercadorias e Futuros de São Paulo. Também presidiu a Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos.

Em 2002, Meirelles decidiu retornar ao Brasil para concorrer a um cargo público. No final do ano anterior, viajara pelo país buscando sondar os partidos existentes. Recebeu convites do PMDB, do PFL e do PTB, mas acabou ingressando no PSDB, através de pedido pessoal do próprio presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Em junho de 2002, se aposentou oficialmente do *FleetBoston*. Candidatou-se a deputado federal, sendo eleito o deputado mais votado do estado de Goiás, com 183 mil votos.

Com a vitória de Lula, em 2002, iniciou-se a busca pelo nome que substituiria Armínio Fraga, sob a promessa de manter os marcos da política monetária que, supostamente, teria mantido a estabilidade econômica. A equipe econômica de transição teria procurado outros nomes, como o presidente do Banco Icatu, Pedro Brodin, até fazer o convite a Meirelles, prontamente aceito.

Apesar de ter causado espanto um parlamentar eleito pelo PSDB assumindo um importante cargo em um futuro governo do PT, não seria a primeira vez que Meirelles entrava em contato com a cúpula petista. Na campanha de 1989, promovera um encontro de

multinacionais com a candidatura de Lula. Em 1994, participou de ações de caridade juntamente com Aloizio Mercadante, coordenador econômico das campanhas petistas.

3.6.2 Indicação, Sabatina e Aprovação

O anúncio de que um deputado eleito pelo PSDB e ex-presidente de um banco estadunidense seria o presidente do Banco Central durante a administração do PT gerou reações diversas. O PSDB elogiou a indicação, afirmando que mantinha os marcos da política econômica que os próprios ajudaram a consolidar, mas solicitou publicamente que Meirelles se desfilasse do partido²²⁸. A senadora Heloísa Helena (PT-AL), participante da CAE e vinculada às alas mais à esquerda do PT, fez críticas públicas à indicação, chegando a afirmar que votaria contra sua indicação. O apelo da senadora era que o PT não fechasse a questão, para que ela pudesse ao menos se abster sem configurar infidelidade. O futuro ministro da Casa Civil, José Dirceu, foi a público afirmar que Heloísa votaria a favor de Meirelles²²⁹. No fim, o impasse se resolveu com a senadora não participando da reunião da Comissão, para evitar a “desmoralização pública do partido”. Para a imprensa, a senadora realizou o anúncio em lágrimas²³⁰.

A sessão teve início na noite de 17 de dezembro de 2002. Estiveram presentes trinta e cinco senadores da Comissão, sendo vinte e três da oposição (65,7%) e doze da base aliada (34,3%). É importante reforçar o que foi dito no início deste capítulo: estão sendo contados como base aliada os partidos que, após as eleições, já haviam se comprometido com o governo Lula: PT, PSB, PDT, PPS e PDT. O PMDB e o PP (novo nome do PPB) entrariam no governo Lula alguns meses depois, sendo oposição no começo do governo. A Comissão era presidida por Lúcio Alcântara (PSDB-CE), que assumiu a relatoria em virtude da falta do relator. Assim, o vice-presidente da Comissão, senador Waldeck Ornelas (PFL-BA) assumiu a presidência da sessão. A reunião começou tratando da indicação de dois nomes para ocupar a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que foram rapidamente arguidos e aprovados. Após, passou-se à pauta principal.

A sessão começou com os senadores Antero Paes de Barros (PSDB-MT) e Jefferson Péres (PDT-AM) provocando Situações de Conflito, que serão citadas mais adiante. O relator Lúcio Alcântara iniciou a apresentação de seu relatório, destacando que o arguido cumpria

²²⁸“Tucanos elogiam a escolha de Meirelles, mas querem sua saída do PSDB”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43481.shtml>>. Acesso em: 29/12/2018.

²²⁹“Dirceu minimiza críticas de Heloísa Helena a Meirelles”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43514.shtml>>. Acesso em: 29/12/2018.

²³⁰“Acordo exclui senadora na sabatina e evita racha no PT”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1812200206.htm>>. Acesso em: 29/12/2018.

todos os pré-requisitos para sua aprovação. O relatório foi particularmente curto, em relação aos apresentados nas outras sabatinas. Depois do relatório, Henrique Meirelles fez sua exposição. Destacou que o combate à inflação era essencial para o crescimento econômico, mas que o crescimento em si não era suficiente para a população, destacando a importância de programas como o Fome Zero. Defendeu-se das acusações de que sua relação com o *FleetBoston* comprometeria sua vinculação ao Banco Central devido à CPI dos Bancos, já que o banco que presidiu não teria sido citado. Defendeu o regime de metas para a inflação, pois esse explicitaria que a redução dos juros só poderia ocorrer em caso de segurança econômica para tanto. Também argumentou que o sistema de câmbio flutuante era comprovadamente o mais adequado. Encerrou sua fala afirmando que tanto o presidente Lula quanto o ministro da Fazenda Antônio Palocci estavam comprometidos com a autonomia do Banco Central.

Após a exposição, passou-se às perguntas. A metodologia adotada foi a de garantir quatro minutos para a pergunta e para a resposta, mais dois minutos de réplica e tréplica. Foram, ao todo, quarenta e nove perguntas, sendo vinte e seis provindas da oposição (56%) e vinte e três da base aliada (47%). Dezesesseis senadores fizeram perguntas ao todo: Roberto Saturnino (PT-RJ), Eduardo Suplicy (PT-SP), Jefferson Péres (PDT-AM), Ademir Andrade (PSB-PA), Fernando Bezerra (PTB-RN), José Fogaça (PPS-RS), João Alberto Souza (PMDB-MA), Pedro Simon (PMDB-RS), Luiz Pastore (PMDB-ES), Eduardo Siqueira Campos (PSDB-TO), Ricardo Santos (PSDB-ES), Romero Jucá (PSDB-RR), Geraldo Althoff (PFL-SC), Moreira Mendes (PFL-RO), Lindberg Cury (PFL-DF) e Antônio Carlos Júnior (PFL-BA). Assim, dez desses formam a oposição (62,5%) e seis deles a base aliada (37,5%). Os senadores Artur da Távola (PSDB-RJ), Mauro Miranda (PMDB-GO), José Eduardo Dutra (PT-SE) e Antero Paes de Barros (PSDB-MT) pediram a palavra sem fazerem perguntas. O senador Antero Paes de Barros (PSDB-MT) falou durante a sabatina, mas não faz parte da comissão.

Foi possível identificar onze indexadores da sabatina: “Relações Público/Privadas”, “Gestão do Banco Central”, “Política Cambial”, “Juros e Crescimento Econômico”, “Regulação do Sistema Financeiro”, “Inflação”, “Dívida Pública”, “Relações Internacionais” e “Desigualdade Social” versam sobre os mesmos temas tratados anteriormente. Essa sabatina também apresentou um tema novo: “Questão Partidária”, abarcando questões referentes à vinculação do arguido com determinado partido e como isso afetaria sua política.

Na tabela abaixo, a representação de como as perguntas feitas pelos senadores dos partidos presentes e dos blocos da base aliada e oposição se adequam aos indexadores identificados:

Tabela 10 – Os temas das perguntas feitas a Henrique Meirelles por partido

	Total	Base Aliada	Oposição	PT	PDT	PSB	PTB	PPS	PMDB	PSDB	PFL
Relações Público/Privadas	10	4	6	1	2	0	0	1	0	4	2
Gestão do Banco Central	8	2	4	1	1	0	0	0	4	0	0
Política Cambial	3	3	0	2	0	0	1	0	0	0	0
Juros e Crescimento Econômico	7	4	3	3	0	0	1	0	0	0	3
Regulação do Sistema Financeiro	6	0	6	0	0	0	0	0	2	1	3
Inflação	2	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1
Dívida Pública	4	4	0	1	0	1	0	2	0	0	0
Relações Internacionais	4	2	2	2	0	0	0	0	0	1	1
Desigualdade Social	3	2	1	2	0	0	0	0	1	0	0
Política Partidária	2	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0
Avaliação do Governo	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0

Fonte: Notas Taquigráficas da Sabatina de Henrique Meirelles (disponível do *website* do Senado Federal)

Também identificamos cinco Situações de Conflito na sabatina. Ficaram distribuídas da seguinte maneira em relação aos partidos presentes:

Tabela 11 - Envolvimento em Situações de Conflito na sabatina de Henrique Meirelles por partido

Todos	5
Base Aliada	1
Oposição	4
PDT	1
PSDB	3
PFL	1

Fonte: Notas Taquigráficas da Sabatina de Henrique Meirelles (disponível do *website* do Senado Federal)

As duas primeiras Situações de Conflito partiram do senador Antero Paes de Barros (PSDB-MT), e ocorreram antes de começarem as perguntas. Primeiramente, o senador se dirigiu à mesa lembrando a CPI dos Bancos. Nela, segundo Barros, o *Boston Bank* fora considerado favorecido nos resultados de cinco de dez protestos. O senador citou falas de Aloizio Mercadante, à época relator da CPI, e articulador econômico da campanha de Lula. Esse fato imputaria culpa direta a Henrique Meirelles, impedindo sua indicação, já que a reputação ilibada seria um pré-requisito. A sugestão do senador foi deixar a sabatina para outro dia, para que os demais senadores pudessem ler as documentações e pudessem avaliar melhor. A mesa repassou os documentos para os senadores, mas disse que não poderia atender à questão de ordem.

Após a mensagem do relator e a exposição de Meirelles, o senador Paes de Barros e levantou uma segunda questão de ordem, a segunda Situação de Conflito da sabatina. Paes de Barros solicitou que a mesa requeresse e repassasse aos senadores um relatório com as transações do *Boston Bank* a partir da crise cambial de 1999. A mesa respondeu que o senador não fazia parte da comissão, portanto, não poderia fazer requerimentos à mesa.

Logo em seguida, o senador Jéfferson Peres (PDT-AM) protagonizou a terceira Situação de Conflito. Iniciou sua arguição afirmando que se preocupava com os elementos trazidos pelo senador Paes de Barros. Disse que não sabia se teria condições de votar, dadas as informações apresentadas. Afirmou ter sido, ao longo dos últimos anos, defensor de um Banco Central que tivesse um programa a ser aprovado pelo Congresso. Inferiu então que Meirelles não apresentou programa algum em sua exposição, portanto, gostaria de saber qual seria este programa. Também mencionou boatos de que Meirelles havia comprado seu mandato. Perguntou se Meirelles se preocupava apenas com os resultados ou também com os meios utilizados para obtê-los. Por fim, questionou o fato de Meirelles ter procurado vários partidos, optado pelo PSDB e, por fim, entrado em um governo petista. O senador arguiu se essa era a concepção de vida pública de Meirelles, que respondeu que o único projeto que o Banco Central deveria ter era a estabilidade da moeda. Para isso, o arguido afirmou que manteria o regime de metas da inflação e a transparência do COPOM. Alegou ter feito uma campanha limpa e amplamente votada, sustentada por seu currículo; que fora uma decisão difícil abandonar o mandato, mas que a tomara a partir da visão de que a estabilidade monetária deveria ser prioridade no país. Por fim, explanou não ter procurado diversos partidos, mas ter sido procurado por eles. Péres replicou que as dúvidas levantadas não eram

razões suficientes para recusar Meirelles, mas também não eram suficientes para aprova-lo, concluindo que deveria se abster.

A última Situação de Conflito partiu do senador Moreira Mendes (PFL-RO). O senador teceu uma série de comentários elogiosos ao arguido, depois mencionou a situação do banco de seu estado, o Beron. Segundo Mendes, uma má administração do governo do estado levava o banco a passar por uma intervenção de 90 dias do Banco Central. O senador afirmou que os interventores quebraram o banco, prorrogando o RAET (Regime de Administração Especial Temporário) de maneira desnecessária. O senador então inquiriu Meirelles se ele considerava essa situação justa, se não seria correto que o Banco Central ressarcisse o estado de Rondônia. Meirelles respondeu brevemente que a gestão do Banco Central sobre esses casos deveria ser técnica, e que ele, no momento, não tinha informações suficientes para responder sobre a questão. Mendes respondeu que o processo de RAET fez com que ativos do banco estadual fossem transferidos para o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, levando esses bancos a enriquecerem em cima do empobrecimento de Rondônia, mas que estava satisfeito com a resposta de Meirelles.

Cabe aqui citar uma situação peculiar. A despeito do baixo número de Situações de Conflito, que, no recorte metodológico aqui adotado, exemplifica situações em que a pergunta ou comentário entra em conflito direto com a política econômica adotada, com o arguido ou com a mesa diretora da sessão, a sabatina de Henrique Meirelles teve muitas referências à sabatina anterior, de Armínio Fraga. Como um espectro a rondar a sessão, essas menções apresentaram sentidos opostos. Os senadores Eduardo Siqueira Campos (PSDB-TO), Geraldo Althoff (PFL-SC), Fernando Bezerra (PTB-RN) e Romero Jucá (PSDB-RR) teceram elogios à indicação de Meirelles, mas buscaram apontar contradições no novo governo eleito, que em 1999 promovera uma sabatina acirrada de Armínio Fraga, e agora indicava um candidato com as mesmas características. O senador Campos, inclusive, fez citação direta aos episódios mais marcantes da sabatina anterior, como quando a oposição o chamou de “raposa que cuidaria do galinheiro” e “gênio do mal”.

Por sua vez, os senadores Roberto Saturnino (PT-RJ), Pedro Simon (PMDB-RS), Ademir Andrade (PSB-PA) e José Eduardo Dutra (PT-SE) adotaram um discurso responsivo a esse, demonstrando possíveis diferenças entre as duas indicações. Nos argumentos apresentados, enquanto Fraga seria um especulador puramente técnico e aético, Meirelles seria um homem que decidiu servir à vida pública. Também se mencionou que, enquanto Fraga estaria vinculado a um projeto neoliberal de governo, Meirelles seria um aliado do

projeto do presidente Lula e de seu projeto, que aliaria estabilidade econômica com desenvolvimento social.

Outra situação interessante surgiu na arguição de Eduardo Suplicy (PT-SP), que saudou a senadora Heloísa Helena. Segundo ele, a senadora soubera abrir mão de seus posicionamentos pessoais em nome da unidade do partido. Ficava explícita na sessão a divisão existente dentro do PT.

A sessão foi encerrada às 23h55m, com 26 votos, sendo 21 favoráveis e 5 contrários. A “Folha de S.Paulo” destacou as polêmicas criadas pelo senador Paes de Barros e os compromissos firmados por Meirelles durante a sessão²³¹. Também mencionou o destaque de Meirelles à questão do mandato fixo no Banco Central, o que seria uma promessa de Lula²³². No dia seguinte, o nome de Meirelles foi aprovado pelo Senado Federal, por 39 votos a 12²³³. Henrique Meirelles tomou posse no dia 2 de janeiro de 2003, sem discurso, durante a solenidade de posse do Ministério da Fazenda²³⁴.

3.6.3 A gestão (02/01/2002 – 03/01/2011)

Meirelles assumiu o Banco Central com a elevada taxa de juros de 25%. Em sua primeira reunião de COPOM, essa taxa aumentou ainda mais, chegando a 25,5%. Esse processo se manteve, subindo mais 1% na reunião seguinte. Naquela reunião, realizada em dia 19 de fevereiro, o COPOM passou a adotar a prática de divulgar o resultado das reuniões ao fim da tarde, com os mercados já fechados²³⁵. Em maio, os juros chegaram a 26,5%. Em um documento, o PL, partido do vice-presidente José Alencar, chegou a chamar Meirelles de “o maior sabotador da República”, em um texto crítico à política econômica²³⁶. Em junho, uma leve queda começou a ser apontada, com os juros baixando meio ponto. A Associação Nacional dos Bancos de Investimento apontou que a marca da política monetária do governo seria o “gradualismo”²³⁷. Esse caráter gradual da redução dos juros no primeiro ano do

²³¹“Comissão do Senado aprova indicação para o BC”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u60829.shtml>>. Acesso em: 29/12/2018.

²³²“Lula dará mandato fixo para a direção do BC, diz Meirelles”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43665.shtml>>. Acesso em: 29/12/2018.

²³³“Senado aprova nome de Meirelles por 39 votos contra 12”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43691.shtml>>. Acesso em: 29/12/2018.

²³⁴“Meirelles toma posse como presidente do BC”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0301200314.htm>>. Acesso em: 29/12/2018.

²³⁵“Dólar fecha em alta com R\$ 3,62 por estresse do COPOM”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3011200617.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

²³⁶“Alencar diz que quem sabota o país é o ‘mercado’”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2105200426.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

²³⁷“Gradualismo’ marcará política monetária do BC, diz Anbís”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2105200426.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

mandato frustrou os setores industriais, que cobravam por mais celeridade na queda²³⁸. Mesmo com os números baixando gradualmente, chegando a 22% em agosto, o governo não foi poupado de críticas. O setor de infraestrutura, por exemplo, desejava que até dezembro os juros estivessem em 15%²³⁹. Meirelles afirmou, na época, que o gradualismo no corte da taxa de juros era a única forma de garantir que a inflação se mantivesse baixa²⁴⁰.

Em maio de 2004, os juros estavam em 16% e Meirelles afirmou que a retomada econômica do Brasil estava se consolidando²⁴¹. O presidente Lula começou a pressionar o Banco Central, afirmando que só manteria a meta da inflação em 4,5% se Meirelles se comprometesse em manter a taxa de juros caindo, independente de choques externos²⁴². Até setembro de 2004, a taxa de juros se manteve em 16%, quando, em reunião, o COPOM surpreendeu e subiu 0,25%. A subida na taxa de juros escalonou, entrando em 2005 com 18,25% e chegando a 19,75% em agosto de 2005.

A alta da taxa de juros frustrou diversos setores da sociedade. A Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) exigiram do governo a saída de Meirelles²⁴³. No fim de 2005, novos cortes graduais nos juros foram realizados, chegando a 13,75% em outubro de 2006. Ainda assim, Meirelles seguia sob pressão. No mês da eleição, o presidente do BC disse que se a medição para avaliar a política de juros era a inflação, e que em seu período como autoridade monetária, a inflação estivera sempre abaixo da meta²⁴⁴. Ao fim do primeiro mandato, a avaliação geral era de que o Banco Central havia conquistado a confiança do mercado sob o governo Lula, estabelecendo, porém, relações de embate com diversos setores da sociedade²⁴⁵.

Durante o primeiro mandato, Meirelles também sofreu denúncias. Em agosto de 2004, Marco Túlio Pereira Campos, primo de Meirelles, foi abordado no aeroporto de Congonhas com R\$ 32.000 em dinheiro. Marco Túlio afirmou, na ocasião, que estava levando dinheiro

²³⁸“Indústria cobra mais ação do BC sobre os juros”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2106200309.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

²³⁹“Empresas de infra-estrutura querem Selic em 15% até dezembro”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u72120.shtml>>. Acesso em: 07/01/2019.

²⁴⁰“Após corte, Meirelles diz quem mantém o gradualismo”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2208200310.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

²⁴¹“Para Meirelles, retomada econômica começa a se materializar”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u83768.shtml>>. Acesso em: 07/01/2019.

²⁴²“Lula exige juro menor para manter a meta”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0905200418.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

²⁴³“Empresários e sindicalistas exigem a saída de Meirelles”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1808200513.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

²⁴⁴“Meirelles nega que BC tenha exagerado na dose da política monetária”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u111965.shtml>>. Acesso em: 07/01/2019.

²⁴⁵“Copom domou inflação, mas não as críticas”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u111965.shtml>>. Acesso em: 07/01/2019.

para o primo. Segundo a revista “Veja”, o dinheiro estava sendo transportado em espécie para evitar o pagamento de impostos. Meirelles rebateu que o valor seria referente à parte da venda de imóvel que teria em sociedade com o primo²⁴⁶. Além disso, a Receita Federal passou a apurar irregularidades nas declarações de Imposto de Renda de Meirelles: o mesmo teria dito em 2001 que seu domicílio eleitoral seria os Estados Unidos, desobrigando-se de pagar impostos, mas já firmava residência em Goiás, com a intenção de concorrer no ano seguinte. Os episódios levaram o mercado financeiro a pressionar o governo para garantir estabilidade a Meirelles. O governo propôs então a elevação do cargo de presidente do Banco Central ao *status* de Ministro do Estado, o que garantiria foro privilegiado de julgamento, o que foi realizado através de uma Medida Provisória, em agosto²⁴⁷.

Quando a MP foi à votação, passou por fortes questionamentos da oposição e dividiu os parlamentares do PT. A bancada do partido teve de fechar questão para evitar votos contrários de seus deputados²⁴⁸. No final de novembro, a MP foi aprovada pela Câmara dos Deputados, em votação apertada e polêmica²⁴⁹. No início de dezembro, o texto foi aprovado no Senado²⁵⁰. Também em dezembro, a Câmara dos Deputados aprovou a medida que garantia foro privilegiado a todos os ex-presidentes do Banco Central²⁵¹.

A concessão do *status* de Ministro levou o Ministério Público a suspeitar que a ação tivesse sido movida por receio do governo de Meirelles poder ser imputado em mais crimes. Em abril de 2005, o Procurador-Geral da República Henrique Fonteles solicitou que o Supremo Tribunal Federal abrisse inquérito contra Meirelles. Fonteles teria identificado crescimento de 660% no patrimônio de Meirelles entre 1996 e 2001²⁵², e esse teria usado de manobras para esconder esses dados do fisco. O ministro Marco Aurélio Mello, do STF, aprovou a investigação contra Meirelles no dia 8 de abril de 2005, quando também corriam duas ações diretas de inconstitucionalidade contra a concessão do *status* de Ministro²⁵³. A

²⁴⁶“Casseb, Candiota e Meirelles negam irregularidades”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0108200418.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

²⁴⁷“Meirelles ganha status de ministro e foro privilegiado”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1708200409.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

²⁴⁸“Dividido, PT fecha questão quanto a MP de status de ministro do BC”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0108200418.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

²⁴⁹“MP que dá status de ministro para Meirelles é aprovada”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0112200418.htm>>. Acesso em: 07/01/2019.

²⁵⁰“Senado aprova status de ministro para presidente do BC”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66163.shtml>>. Acesso em: 07/01/2019.

²⁵¹“Câmara estende Foro Privilegiado a todos os ex-presidentes do BC”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66038.shtml>>. Acesso em: 07/01/2019.

²⁵²“STF vai abrir inquérito para apurar manobras de Meirelles”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0604200506.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁵³“Ministro do STF aprova investigação de Meirelles, só plenário pode barrar”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u68261.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

investigação apontou que Meirelles acumulara valores de evasão fiscal dos lucros do *Boston Bank* na década anterior, ao não declarar suas parcelas de lucros e dividendos²⁵⁴. No dia seguinte, o *Boston Bank* enviou dados sigilosos sobre remessas internacionais, para contribuir com as investigações²⁵⁵. Em 15 de abril, o plenário do Supremo interrompeu as investigações, negando o pedido de quebra de sigilo bancário feito pelo procurador. Segundo o entendimento da maioria dos ministros, o Supremo deveria esperar a votação da Medida Provisória do *status* de ministro, para saber quem deveria investigar Meirelles²⁵⁶. Aliado às altas nas taxas de juros, o episódio engrossou o coro pela saída de Meirelles. O então ministro da Casa Civil, José Dirceu, foi a público dizer que apenas a denúncia era insuficiente para a demissão²⁵⁷. O presidente Lula afirmou que “não cabia a ele decidir o que cabia ao Supremo”²⁵⁸.

As relações com o Banco Central e a Fazenda foram harmônicas até março de 2006, quando o ministro Antonio Palocci deixou o cargo por denúncias de corrupção. Foi escolhido para assumir o cargo o então ministro do planejamento, Guido Mantega, de perfil mais desenvolvimentista. Desde o início do governo, Mantega criticara duramente a indicação de Meirelles e sua atuação no Banco Central. Meirelles buscou garantias, diretamente com o presidente Lula, de que seria mantido no cargo. Na ocasião da posse, ambos prometeram buscar uma superação dessas diferenças²⁵⁹.

O primeiro embate entre as duas formas diferentes de pensar a economia brasileira se deu pela discussão sobre a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), utilizada nos empréstimos do BNDES. Na ocasião, diretores do BC temeram que a entrada de Mantega fizesse Meirelles perder força²⁶⁰. Houve um acordo entre as duas partes, baixando a taxa de 9% para 8,15%, acima da intenção inicial de Mantega de baixar o valor para 7%²⁶¹. Em 27 de março, Mantega deu uma declaração na FIESP, afirmando que havia espaço de sobra para cortes na Selic,

²⁵⁴“Remessa de Meirelles é maior, diz procurador”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0804200508.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁵⁵“BankBoston envia dados ao BC sobre remessas”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0904200518.htm>>

²⁵⁶“Meirelles tem vitória parcial no Supremo”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1504200517.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁵⁷“Não dá pra demitir só com base em denúncia, diz Dirceu”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u68282.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁵⁸“Lula diz que não cabe a ele julgar acusações contra presidente do BC”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u68670.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁵⁹“Mantega e Meirelles buscam ‘harmonia’”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2903200602.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁶⁰“Diretoria do BC teme força de Mantega”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3003200602.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁶¹“Mantega e Meirelles fazem acordo no 1º round”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0104200602.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

horas depois de o COPOM anunciar que o ritmo do corte da taxa de juros seria reduzido²⁶². Após a ocasião, o presidente Lula interveio diretamente, solicitando aos dois ministros que não falassem em público se fosse para criticarem um ao outro²⁶³. No início de maio, Mantega declarou que a harmonia entre o BC e a Fazenda dependia da continuidade da redução na taxa de juros. Meirelles disse então que o BC não estava subordinado à Fazenda²⁶⁴.

A relação se manteve tensa ao longo de todo o mandato. Com a crescente possibilidade de reeleição de Lula, um grupo político passou a se articular dentro do governo para que, no segundo mandato, Meirelles não se mantivesse no cargo, o que ele desejava, mas apenas se tivesse autonomia operacional²⁶⁵.

Com a vitória de Lula, um grupo de ministros formado por Tarso Genro, Dilma Rousseff e Guido Mantega chegaram a decretar o “fim da era Palocci”, o fim de um controle extremamente restrito da inflação, através de uma política de viés monetarista, no segundo mandato²⁶⁶. A declaração irritou o presidente Lula, que excluiu Genro das reuniões de transição e considerou, publicamente, que esse tipo de articulação “estragava” a festa da vitória. Lula expressou, internamente, discordância na avaliação dos ministros de que seria a hora de políticas menos conservadoras na economia²⁶⁷. Para o segundo mandato, Lula optou por manter Mantega e Meirelles no comando da equipe econômica. Nas reuniões de início do novo mandato, informações internas confirmariam que Lula teria dito à cúpula do partido que seria ele quem decidiria os rumos da política econômica²⁶⁸.

No início do segundo mandato de Lula, a política do gradualismo na redução dos juros foi reiniciada. Essa política se manteve até a segunda metade de 2007, quando os juros foram estabilizados em 11,25%. Em setembro, o petista julgou seguro o ritmo da redução, e disse inclusive que aceitaria uma redução nesse ritmo²⁶⁹. A partir de abril de 2008, os juros voltam a subir, em resposta à crise mundial de 2008. A inflação baixa e o constante crescimento da

²⁶²“Ata do COPOM gera atrito entre Fazenda e BC”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2804200602.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁶³“Presidente intervém para impedir novas crises”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107281.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁶⁴“Pressão da Fazenda não afeta BC, diz Meirelles”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107521.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁶⁵“Dilma e Mantega tentam afastar Meirelles”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2910200604.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁶⁶“Ministros decretam fim da ‘era Palocci’”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2910200604.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁶⁷“Lula busca enquadrar ministros que declararam fim da ‘era Palocci’”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0111200609.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁶⁸“Lula diz ao PT que é ele quem manda na política econômica”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88081.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁶⁹“Lula já aceita queda de 0,25 ponto”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0409200712.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

economia não mudaram a ideia do Banco Central, atingindo o patamar de 13,75% em setembro de 2008²⁷⁰. Guido Mantega elogiou a postura, julgando-a necessária frente à crise²⁷¹.

Essa elevação de setembro rachou o COPOM: três diretores votaram a favor de um aumento mais brando²⁷². Centrais sindicais²⁷³ e entidades comerciais²⁷⁴, mais uma vez, se mostraram irritadas com a taxa de juros praticada pelo governo. O COPOM manteve a taxa estabilizada em 13,75% até janeiro de 2009, quando a queda de um ponto percentual iniciou um novo ciclo de cortes. Em setembro, os juros chegaram a 8,75%, o menor patamar do governo Lula e a menor taxa praticada desde dezembro de 1997. De acordo com a ata do COPOM, a decisão foi tomada para reduzir os efeitos da crise mundial e a inflação baixa²⁷⁵. A decisão deixou a indústria e o comércio otimistas, mas foi considerada tímida pelas centrais sindicais²⁷⁶. No relatório, o COPOM sinalizou a manutenção dessa taxa em médio prazo²⁷⁷, o que cumpriu até abril de 2010. Na ocasião, os juros subiram 0,75%²⁷⁸. Além dos setores tradicionalmente críticos ao aumento, o vice-presidente José Alencar novamente demonstrou descontentamento, afirmando que o Brasil poderia crescer com juros mais baixos²⁷⁹.

²⁷⁰“Copom mantém aperto nos juros e Selic sobe para 13,75% no ano”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/09/443473-copom-mantem-aperto-nos-juros-e-selic-sobe-para-1375-ao-ano.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁷¹“Mantega diz que juros altos terão impacto em 2009, mas elogia BC”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/09/443433-mantega-diz-que-juros-altos-terao-reflexo-em-2009-mas-elogia-bc.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁷²“Racha do Copom reforça taxa de juros a 14,25% em outubro”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/09/443606-racha-do-copom-reforca-aposta-de-taxa-de-juros-a-1425-em-outubro.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁷³“Centrais reclamam que alta dos juros inibe expansão da economia”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/09/443607-centrais-reclamam-que-alta-dos-juros-inibe-expansao-da-economia.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁷⁴“Para comércio, recuo da inflação torna taxa de juros injustificável”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/09/443605-para-comercio-recuo-da-inflacao-torna-alta-dos-juros-injustificavel.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁷⁵“BC reduz taxa básica de juros para 8,75% ao ano”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2009/07/598726-bc-reduz-taxa-basica-de-juros-para-875-ao-ano.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019

²⁷⁶“Centrais sindicais consideram redução da Selic tímida e irrisória”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2009/07/598890-centrais-sindicais-consideram-reducao-da-selic-timida-e-irrisoria.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁷⁷“BC sinaliza interrupção no corte dos juros”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/financeiro/fi2307200902.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁷⁸“BC inicia novo ciclo de aperto e aumenta juros em 9,5% ao ano”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2010/04/727372-bc-inicia-novo-ciclo-de-aperto-e-aumenta-juros-para-95-ao-ano.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019

²⁷⁹“Alencar reafirma que Brasil pode crescer com taxa de juros menor”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2010/04/726672-alencar-reafirma-que-brasil-pode-crescer-com-taxa-de-juros-menor.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

Os juros seguiram crescendo até o fim do mandato. Meirelles e Lula avaliaram que, com o crescimento econômico, as altas na taxa de juros naquele período não causariam impactos políticos²⁸⁰.

Como o último parágrafo faz notar, a crise mundial de 2008 teve grande impacto na gestão de Meirelles. Em setembro de 2008, a quebra do banco estadunidense Lehman Brothers representou a falência de todo o sistema imobiliário dos Estados Unidos, com impacto nas bolsas ao redor do mundo. Na ocasião, Meirelles afirmou que o Brasil lidaria com serenidade com a crise, mas que os impactos seriam inevitáveis²⁸¹. O presidente Lula, por sua vez, anunciou que a crise não atingiria o Brasil²⁸² e que não seria iniciado nenhum pacote anticrise²⁸³. A postura cautelosa de Meirelles agradou aos mercados, mas o Banco Central teve de atuar diretamente, despejando U\$ 500 milhões das reservas para impedir a alta do dólar²⁸⁴.

Uma Medida Provisória assinada pelo presidente Lula deu mais poderes para o Banco Central atuar durante a crise, tanto na venda de títulos quanto no socorro a empresas atingidas pela crise²⁸⁵. A MP foi bem recebida tanto pela base aliada quanto pela oposição no Congresso. A última criticou as declarações do presidente, de que a crise não teria efeito no Brasil, e denunciou a contradição do PT em ter criticado o Proer e agora aprovar um projeto muito semelhante²⁸⁶. Com a MP, o Banco Central socorreu exportadores, através do leilão de dólares²⁸⁷, e bancos, através da mudança no recolhimento de compulsórios, estimulando a liquidez²⁸⁸.

²⁸⁰“Juros levará ‘paulada’ diz Meirelles a Lula”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2704201009.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁸¹“Brasil se preparou para enfrentar crise econômica, diz Meirelles”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/09/445188-brasil-se-preparou-para-enfrentar-crise-economica-diz-meirelles.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁸²“Para Lula, crise americana será ‘quase imperceptível’ no Brasil”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1709200820.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁸³Brasil não terá pacote anticrise, afirma Lula”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u450977.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁸⁴“Banco Central venderá U\$ 500 milhões para acalmar mercado”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/09/446468-banco-central-vendera-us-500-milhoes-para-acalmar-mercado.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁸⁵“Lula dá mais poderes a Banco Central para atuar durante crise de crédito”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/10/453238-lula-da-mais-poderes-ao-banco-central-para-atuar-durante-crise-de-credito.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁸⁶“MP sobre bancos é bem recebida no Congresso”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0810200826.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁸⁷“BC leiloa dólar das reservas para financiar exportador”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1810200813.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁸⁸“BC age de novo para socorrer banco pequeno”. Disponível em: <

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0310200802.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

Dentro do governo, a linha anticrise adotada gerou controvérsias. Certas pastas ministeriais e parlamentares governistas insistiram que deveria haver mais socorros aos setores produtivos, enquanto o BC adotou a política de priorizar o socorro aos bancos, agindo pontualmente em outros setores. Meirelles agiu firmemente para restringir o alcance dos socorros²⁸⁹. No fim de outubro, o governo editou nova MP, permitindo que a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil comprassem ações de empresas do setor de construção civil (um dos mais afetados pela crise).

A MP foi mal recebida pelo Congresso, que alegou que Mantega poderia ter anunciado a proposta na Câmara de Deputados, onde estava prestando depoimento sobre a crise um dia antes do anúncio da MP²⁹⁰. A medida também desagradou os empresários do setor²⁹¹. A equipe econômica do governo teve de adotar diversas proteções jurídicas, temendo que as movimentações contra a crise resultassem em processos contra Mantega e Meirelles²⁹². Em novembro, o governo considerou que os principais efeitos da crise haviam sido encerrados²⁹³. Ao todo, o Banco Central usou US\$ 49 bilhões de reservas em 2008 para conter a crise²⁹⁴.

Ao fim de 2009, com a proximidade do ciclo eleitoral, o nome de Meirelles passou a ser sondado para fins eleitorais. O PTB o convidou para disputar a Presidência da República ou o governo do estado de Goiás. Meirelles acabou optando por filiação ao PMDB, em acordo com as lideranças locais que o afastaram da possibilidade de se candidatar ao governo ou ao Senado por seu estado²⁹⁵. Restou a possibilidade de se candidatar à chapa presidencial, como titular ou como vice. Lideranças do PMDB passaram a apostar em seu nome para vice²⁹⁶ e, quando o partido confirmou que entraria na chapa com o PT para o pleito de 2010, começou a disputa nos bastidores entre a indicação de Meirelles e do então presidente da Câmara dos

²⁸⁹“Socorro a empresa gera divisão no governo Lula”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1610200825.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁹⁰“Oposição chama Mantega de mentiroso, base faz críticas”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2310200815.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁹¹“Entidades do setor reagem mal à MP”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2310200814.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁹²“Fazenda e BC temem processo por ação anticrise, diz Mantega”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2910200815.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁹³“Governo avalia que pior da crise passou, mas diz manter cuidado”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0411200838.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁹⁴“Intervenções do BC no câmbio já somam US\$ 49 bilhões em reservas, diz Meirelles”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0411200838.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁹⁵“Meirelles se filia ao PMDB e diz que presidência é ‘destino’”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3009200912.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁹⁶“Lobão diz que Meirelles tem condições extraordinárias para ser vice”. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/09/631393-lobao-diz-que-meirelles-tem-condicoes-extraordinarias-para-ser-vice.shtm>>. Acesso em: 09/01/2019.

Deputados, Michel Temer (PMDB-SP)²⁹⁷. O nome de Meirelles agradou ao mercado financeiro²⁹⁸, mas a vice-presidência não era o cargo de preferência de Meirelles e a força de Michel Temer prevaleceu internamente²⁹⁹.

Março de 2010 chegou com conturbações: o temor que Meirelles abandonasse o cargo para concorrer levou Lula a escolher, de antemão, seu sucessor: o então diretor de normas do Banco Central, Henrique Tombini, que manteria a política monetária adotada³⁰⁰. Além disso, Meirelles foi novamente indiciado pelo Ministério Público por evasão fiscal³⁰¹, tendo sido o inquérito rapidamente arquivado pelo Supremo Tribunal Federal³⁰². Lula pediu pessoalmente que Meirelles optasse por não se candidatar e, conseqüentemente, se mantivesse no BC até o fim de seu mandato³⁰³. Meirelles atendeu ao pedido, principalmente pela limitação de chances de concorrer ao governo de Goiás ou de ser vice da chapa de Dilma Rousseff³⁰⁴. Ao fim de 2010, anunciou que seria substituído por Tombini. Alegou ser o nome correto para o cargo e não deu sinais de continuidade de sua vida na política³⁰⁵.

²⁹⁷ “Rachado, PMDB decide selar aliança com PT e indicar vice de Dilma para 2010”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/10/634829-rachado-pmdb-decide-selar-alianca-com-pt-e-indicar-vice-de-dilma-para-2010.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁹⁸ “Mercado investe em Meirelles como opção para ser vice de Dilma”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1312200908.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

²⁹⁹ “Meirelles diz que não aspira à vice, PMDB também não o quer lá”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u668048.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

³⁰⁰ “Critérios de Lula para a sucessão no BC reforçam o nome de Tombini”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2010/03/712105-criterios-de-lula-para-sucessao-no-bc-reforcam-nome-de-tombini.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

³⁰¹ “Meirelles é indiciado pelo Ministério Público”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1103201002.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

³⁰² “STF deve arquivar inquérito contra Meirelles”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2503201009.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

³⁰³ “Lula pede a Meirelles que permaneça no BC”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3103201006.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

³⁰⁴ “Henrique Meirelles decide continuar no Banco Central”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/04/715298-henrique-meirelles-decide-continuar-no-banco-central.shtml>>. Acesso em: 09/01/2019.

³⁰⁵ “Meirelles deixa BC frustrado com política”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2511201007.htm>>. Acesso em: 09/01/2019.

4 RESULTADOS

4.1 DADOS GERAIS DAS SABATINAS

Abaixo, compilamos a média de perguntas, de perguntadores e de Situações de Conflito gerados por cada partido. Através desta tabela, é possível observar a atuação geral dos partidos nas cinco sabatinas analisadas. Na tabela, não é possível identificar as diferenças entre as sabatinas, e sim o caráter total de cada partido nas sabatinas.

Tabela 12 – Informações gerais das sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles

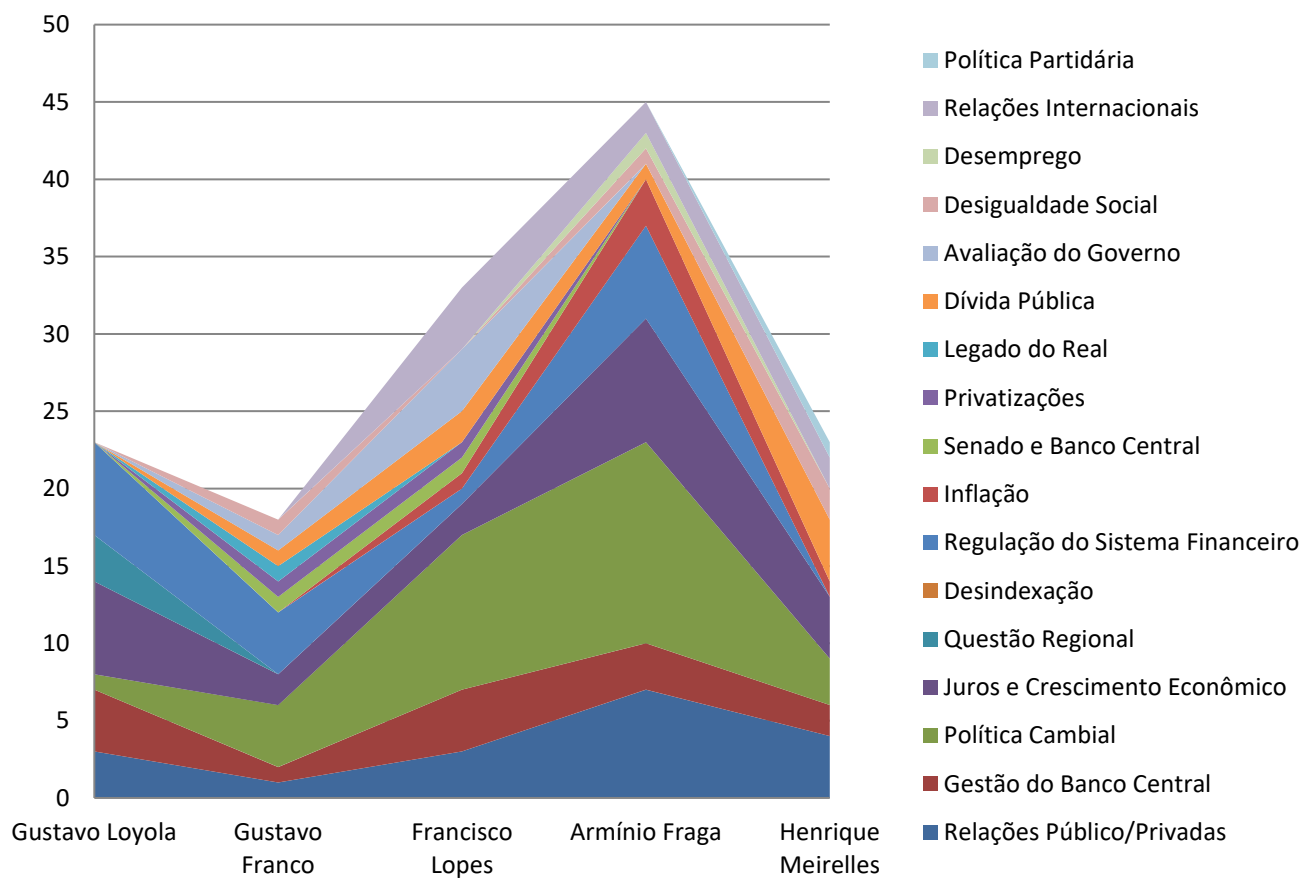
	Média de Perguntas	Média de Senadores Perguntando	Média de Situações de Conflito
PT	14,6	3,2	3,2
PSB	3	1	0,8
PDT	3	0,6	0,6
PPS	0,8	0,4	0,2
PTB	0,8	0,4	0
PSDB	4,8	2,8	0,8
PMDB	11,8	3,8	1,2
PPB	1,6	0,8	0,2
PFL	7,2	2,8	0,2
Total	47,6	15,8	7,2

Fonte: Notas Taquigráficas das Sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles (disponível do *website* do Senado Federal)

A natureza metodológica deste trabalho impõe certas limitações à avaliação geral dos dados coletados. Como o método permitiu a criação de múltiplos indexadores posteriores à análise, aqui não cabe a comparação entre os indexadores por si, e sim expô-los temporalmente, como um recurso a contribuir para a observação qualitativa. Esses dados podem ilustrar, em retrospecto histórico, as diferentes temperaturas entre as sabatinas, como reflexo dos conflitos macroeconômicos atuando através dos senadores.

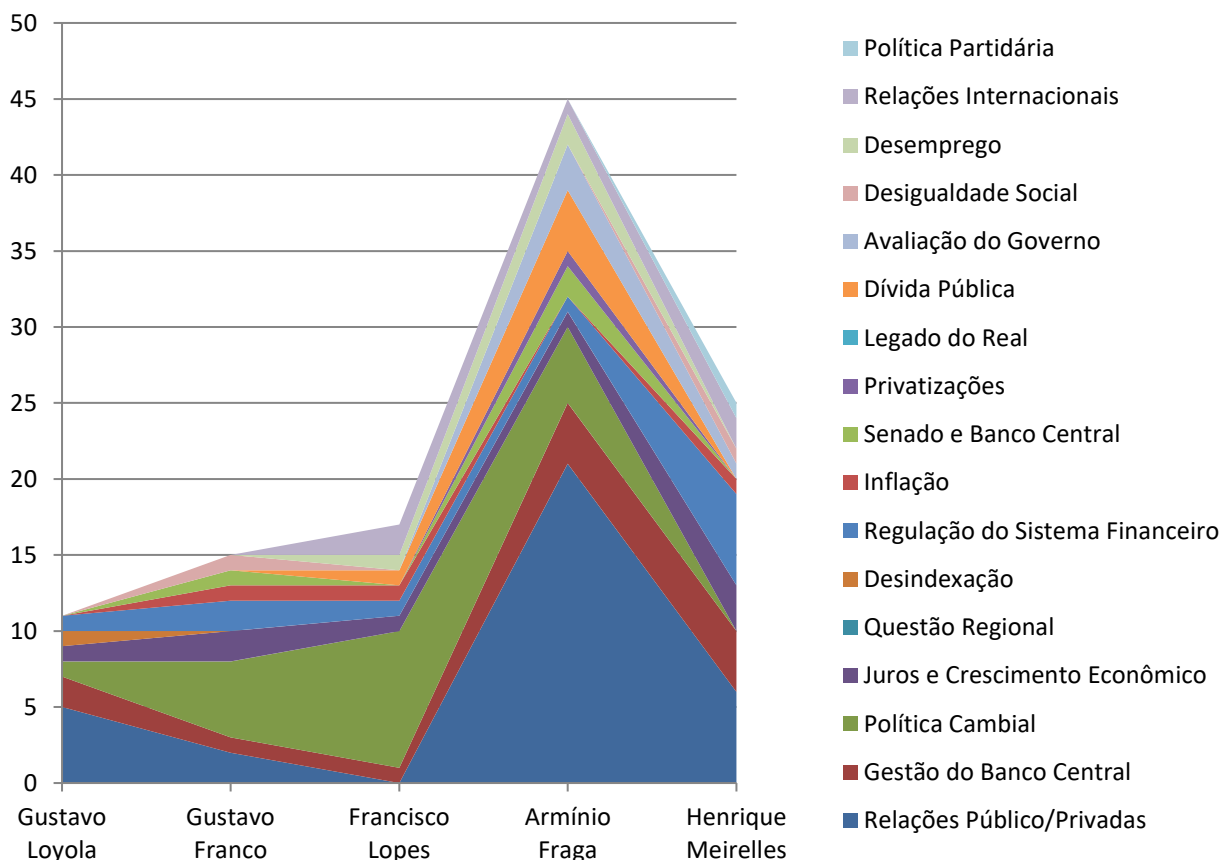
Nos dois gráficos abaixo, está exposta a evolução dos indexadores ao longo das cinco sabatinas que pudemos avaliar diretamente. Separamos essa evolução entre a base aliada e a oposição. É importante frisar o que as categorias “Base Aliada” e “Oposição” significam quando se trata dos partidos presentes nas sabatinas: a base aliada durante as sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes e Armínio Fraga era formada pelo PSDB, PFL, PTB, PMDB e PPB, e a oposição por PT, PSB, PDT e PPS. Já durante a sabatina de Henrique Meirelles, a base aliada era formada pelo PT, PSB, PDT, PPS e PTB, enquanto a oposição era composta pelo PSDB, PFL, PMDB e PTB.

Figura 1: Evolução dos temas abordados pela Base Aliada nas sabinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles



Fonte: Notas Taquigráficas das Sabinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles (disponível do *website* do Senado Federal)

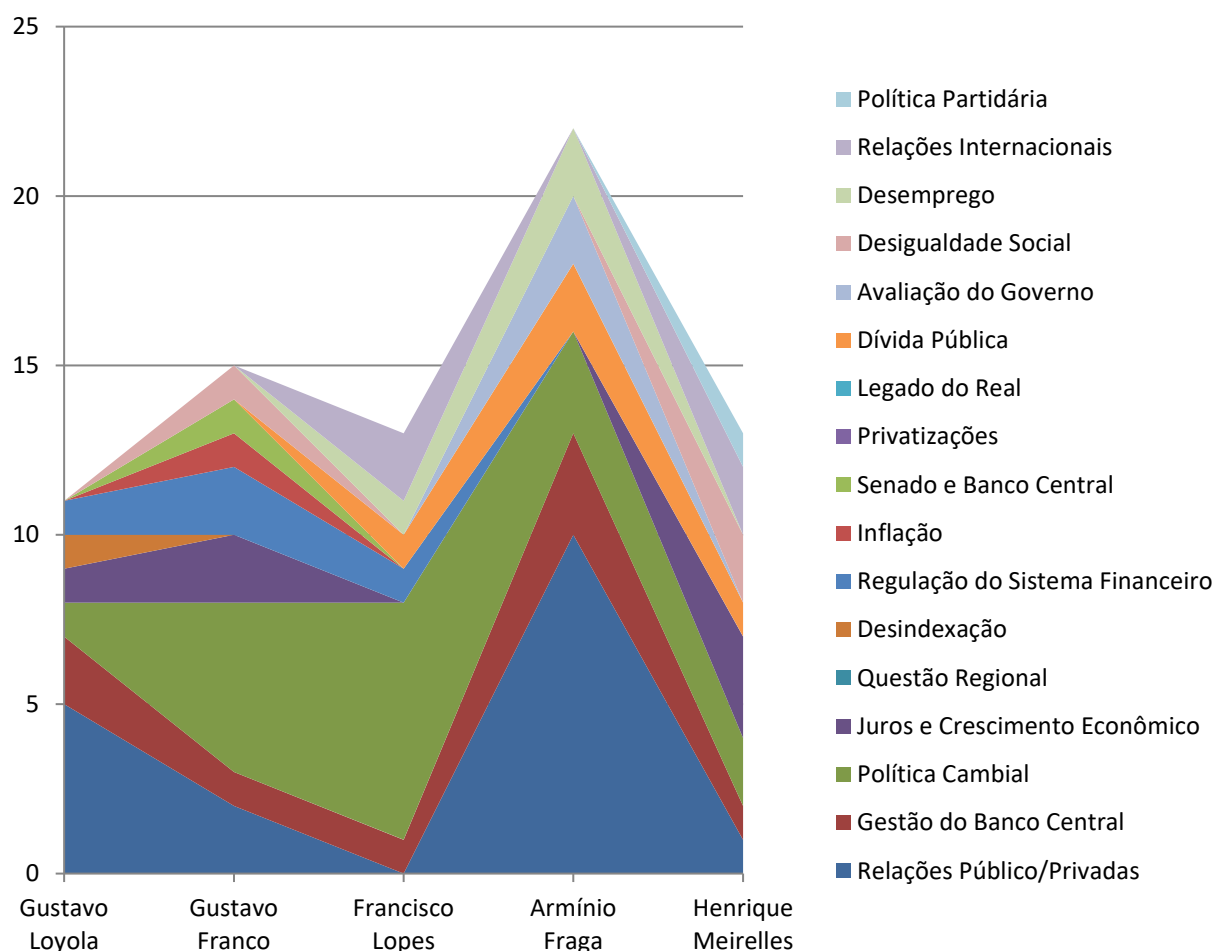
Figura 2: Evolução dos temas abordados pela Oposição nas sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles



Fonte: Notas Taquigráficas das Sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles (disponível do *website* do Senado Federal)

Também foi mapeada a evolução dos temas ao longo das sabatinas no Partido dos Trabalhadores (PT). Existem razões para o isolamento desse partido em relação aos demais e a produção de um gráfico próprio. A primeira, quantitativa, está representada na Tabela 12: o PT foi o partido em que, nas sabatinas, os parlamentares mais fizeram perguntas, e que mais se envolveram em Situações de Conflito. Há também uma segunda razão, qualitativa, definida pelo papel plural ocupado pelo PT no recorte histórico escolhido: se nas quatro primeiras sabatinas, era o principal partido de oposição, na última não era apenas membro da base aliada, mas o próprio partido do governo, que indicara o arguido. Essa mudança de posição pode representar elementos ricos para a análise. Portanto, será possível observar no gráfico abaixo se houve significativas mudanças no volume e no tipo de categorias adotadas pelo PT ao longo das cinco sabatinas.

Figura 3: Evolução dos temas abordados pelo PT nas sabinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles



Fonte: Notas Taquigráficas das Sabinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles (disponível do *website* do Senado Federal)

Também foi mapeada a evolução das Situações de Conflito nas cinco sabinas que foram analisadas profundamente. Mais uma vez, nos deparamos com uma armadilha metodológica: apesar de parecer rica, em primeira instância, a projeção de um gráfico que demonstrasse a evolução na razão entre o número de perguntas realizadas pelos partidos em cada sabatina e o número de Situações de Conflito, essa relação seria falsa, já que nem todas as Situações de Conflito foram geradas a partir de uma pergunta ao indicado. Comentários, protestos contra a mesa e toda uma sorte de eventos, descritos nos capítulo anterior com certa quantidade de detalhes, também foram categorizados como Situação de Conflito. Assim, adotou-se aqui a opção de representar a evolução numérica das Situações de Conflito. Essas informações, lembrando, não são atestados conclusivos, e sim complementos para a análise posterior.

Fonte: Notas Taquigráficas das Sábatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles (disponível do *website* do Senado Federal)

4.2 DUAS QUESTÕES TEÓRICAS

Sendo a Teoria a prática que reflete sobre as práticas, em uma relação dialética em que a prática em si está em transformação (ALTHUSSER, 2015), é indissociável a compreensão teórica para a elucubração do fazer empírico científico. Isso não é novidade alguma, e este trabalho já intencionou suprir isso no primeiro capítulo. O que se pretende neste excerto é a colocação dos marcos teóricos, já antes apresentados, em uma perspectiva que encaminhe para a análise total dos fatos. Em resumo, é questionar-se a que tipo de problema teórico esses resultados estão respondendo.

Duas questões de cunho teórico surgem a partir dessas indagações. A primeira provém de uma asserção já levantada no Capítulo 1. Lá, foi dito que este trabalho pretendia adotar uma perspectiva marxista que não exclua a noção de Elites Políticas. Mas o que, efetivamente, isso quer dizer? Em Miliband (1982), a classe dominante é definida como quem “possui e controla os meios de produção e que é capaz, em virtude do poder econômico que em decorrência disso lhe é conferido, de usar o Estado como instrumento de dominação da sociedade” (MILIBAND, 1982, p.36). Um conceito tipicamente marxiano. A questão aqui é que essa classe é formada por diversas elites econômicas, que tem, em suas relações, demandas contraditórias. Os gestores das empresas, por exemplo, passaram a ter cada vez mais força com o desenvolvimento do capitalismo. Esse fato levou determinadas correntes teóricas a acreditar que os detentores dos meios de produção não mais teriam o controle social, já que haveria uma dispersão de poder na sociedade. Entretanto, Miliband (1982) respondeu a isso afirmando que as elites econômicas apresentam relações contraditórias em todos os aspectos, desde o início da formação do capitalismo, o que não significa que essas não possuem coesão política, formada a partir de valores compartilhados – seja por interesses materiais, formação educacional, religião ou vínculos familiares. As disputas entre as elites econômicas não anulam o papel da classe dominante no capitalismo, e sim denotam como esse papel será desempenhado, através de que conflitos, na arena política.

E como esses conflitos refletem no Estado? Segundo Miliband (1982), através da formação de uma Elite Estatal que partilha dos mesmos valores da Elite Econômica, e que, na maioria das vezes, é oriunda diretamente dessa Elite Econômica. Essa Elite Estatal detém para si o Poder Estatal. Isso não significa, de forma alguma, que a Classe Dominante, ou que determinada elite econômica que a forma, está sempre governando o país em que está alojada.

O autor trata por diferenciar o governo do Estado. O governo é um dos elementos que formam o Poder Estatal. Esse poder é constituído também pela administração pública, pelos poderes regionais, pelas assembleias, pelo Judiciário, todos elementos da Elite Estatal. E é através do domínio, direto ou indireto, dessas Elites Estatais, por parte das diferentes Elites Econômicas, que se constitui a disputa política do Estado. As Elites Econômicas podem ter interesses contraditórios e setores da classe operária podem ocupar parcelas da Elite Estatal, mas há uma manutenção sistêmica endossada por todas as partes, tanto pelo compartilhamento de ideias comuns que formam o chamado “interesse público”, quanto à própria participação no processo de disputa. Assim, a existência de uma Classe Dominante e a variabilidade da disputa política intraestatal tornam-se conceitos não antagônicos, mas complementares.

Mas no que, propriamente, essa descrição se diferencia das interpretações clássicas do que foi definido como Teoria das Elites? Esse é o objeto de estudo de Bottomore (1965). A diferença reside, segundo o autor, na forma como se leem as relações entre a existência de elites e a democracia plural. Bottomore (1965) menciona estar na bibliografia clássica de Mosca, Pareto e Michels, por exemplo, a ideia de que uma sociedade pode ser plural e democrática sendo capitaneada por elites dirigentes, desde que haja um sistema institucionalizado que permita a possibilidade de ocorrerem trocas regulares entre essas elites.

Schumpeter foi além nessa perspectiva: apenas um modelo competitivo de capitalismo pode prover uma democracia competitiva e, portanto, plural. Para Bottomore (1965), essas teses residem em dois erros. O primeiro é o erro conceitual: a democracia plural apresentada pelos autores é limitada, uma “concretização imperfeita da democracia” (BOTTOMORE, 1965, p.105). A democracia ocidental, controlada pelas elites, cria diversos obstáculos à participação, desde as desigualdades socioeconômicas – como o acesso à melhor educação –, até os entraves burocráticos dentro dos partidos políticos. Esses partidos, para esses teóricos, são a demonstração máxima do funcionamento da pluralidade democrática.

O segundo erro é o do crédito, dado pela maioria dos teóricos das Elites, à tese de que maior pluralidade na disputa política acarretaria em maior pluralidade de associações civis voluntárias, que, supostamente, exerceriam maior pressão no poder do Estado. O erro, aqui, reside em crer que essas associações de fato exercem pressão de maneira equivalente, desconsiderando que essa pressão surtirá mais ou menos efeito de acordo com as relações sociais previamente estabelecidas entre o grupo específico que forma a associação e a Elite que dirige o Estado. Novamente, os conflitos entre as diferentes Elites Econômicas que

formam a Classe Dominante (MILIBAND,1982) ganham mais relevância que toda e qualquer associação civil.

Para Codato e Perissinotto (2011), a decisão de se realizar um estudo sob a perspectiva marxista passa por três caminhos: o de considerar que o marxismo é uma ciência social, o de considerar que o marxismo é uma oposição às ciências sociais “burguesas” e o de considerar que o marxismo é uma visão de mundo privilegiada, uma filosofia paralela às ciências sociais. Ao optar pela primeira, o pesquisador permite o diálogo do marxismo com categorias de outros campos científicos, como o conceito de “elite”. Ao realizar esse diálogo, é necessário, segundo os autores, abandonar noções pré-determinadas (e equivocadas) tanto sobre o marxismo quanto sobre as elites.

Assim, ao encarar o marxismo como um sistema que supere o economicismo (do qual é tão acusado), é necessário compreender as relações sociais como elementos que reproduzem sim demandas estruturais, mas não de maneira mecânica, determinista. As elites como objeto de estudo, demonstram de que forma a classe dominante exerce seu poder em determinado recorte estatal, ou, na palavra dos autores, “os efeitos políticos que supostamente a estrutura de classe produz sobre o mundo político” (CODATO e PERISSINOTTO, 2011, p.239). A bibliografia marxiana é bastante clara em apontar que a classe não age diretamente sobre a política, mas através de mediadores. A análise da classe sobre a política passa, então, pela noção de que há uma minoria atuante que responde pela classe dominante.

O desafio, então, é identificar como essa minoria, essa elite, atua em nome da classe dominante. Os autores propõem um caminho metodológico interessante: a análise do comportamento da minoria, de sua unidade discursiva e do seu processo de recrutamento social. Esses elementos não indicam, separadamente, uma vinculação completa com a classe dominante, mas em conjunto, indicam ao menos uma operação favorável a ela. Também são postos de forma hierárquica, decrescente, em seu grau de importância.

Ao aceitar conciliar essas duas noções, Codato e Perissinotto (2011) também admitem um dos aspectos mais importantes desse excerto teórico para o estudo a ser realizado: a dupla função do poder político. O poder político estrutural, pautado na reprodução de relações sociais que sustentem o modelo econômico, também comporta outra forma de poder, um poder político estratégico, dotado de menor alcance, mas com impactos diretos na forma como o poder estrutural atua na arena política.

A já citada questão da “arena política” encaminha para a segunda questão teórica que este excerto pretende levantar. Como a “arena”, o espaço político é caracterizado segundo a leitura marxista? Quais características fundamentais do espaço político diferenciam a visão

marxista das demais? Miliband (1979), ao tratar dessa problemática, dá papel notável ao conflito. Segundo o autor, o conflito é inerente a todas as visões da política. Na visão caracterizada por ele como “liberal”, o conflito é uma etapa do debate político que encaminha, no melhor dos casos, ao consenso, ou ao acordo. O conflito é uma ferramenta do fazer político que tende (ou ao menos intenciona) à coesão. Já o marxismo interpreta que esse conflito opera de forma diferente, pois é dado de maneira que não haja possibilidade para que, no nível estrutural, esse conflito encaminhe ao acordo. Isso porque o conflito é definido pela categoria de classe social e orquestrada, segundo autores da tradição marxista, pelo papel em que as classes conflitantes ocupam na cadeia produtiva.

Essa relação não pode ser resolvida sem que uma dessas classes não cumpra seu “objetivo final” na disputa: a manutenção e acentuação da ordem vigente por parte da classe dominante, e o rompimento com esta ordem por parte da classe dominada. Isso não quer dizer, contudo, que as classes tenham, por natureza, consciência desse papel desempenhado. Esse é, para Miliband (1979), outro papel definidor da política no marxismo: o fato de que as classes agem sem possuir consciência de seu papel. A classe dominante opera visando seus próprios interesses, mas estes são maquiados como “interesses universais”. A classe dominada, por sua vez, também não tem consciência de seus próprios interesses que, embora não sejam “universais”, estão no papel histórico privilegiado de poderem ser concretizados sem a manutenção da opressão de uma classe sobre a outra.

Assim, a “arena política” é definida pelos diversos grupos políticos atuando em um conflito que não pode ser pacificado, pautado por uma relação com a classe da qual esses grupos são oriundos, podendo os grupos ter ou não consciência da existência dessa relação. Resta agora compreender como o elemento político marxista se traduz em um espaço específico muito importante (mas de forma alguma total) da política: a política institucional.

Esse tema é objeto de reflexão de Codato (2011). O autor caracteriza o espaço político para Marx como uma “forma”, o que difere da compreensão desse espaço como uma “esfera pública” de debates livres ou como um campo estratégico para atuação de diversos grupos, visando múltiplos interesses. Como “forma”, Codato (2011) quis dizer que a forma-política opera na sociedade como a forma-mercadoria opera na economia: “sua aparência, ou melhor, o modo de apresentação do mundo político, é, antes de tudo *funcional* para sua existência” (CODATO, 2011, p.129). É bastante comum que essa interpretação encaminhe para a metáfora do “palco político”: o espaço político funcionaria assim como o teatro, em que, no plano do palco estaria o que quer ser mostrado, visto a olho nu pela plateia, enquanto as coxias esconderiam as negociações, legadas a olhares privilegiados. Embora haja essa

“falsificação” da realidade como método de mascarar o conflito de classes na literatura marxiana, Codato (2011) aponta que ela é insuficiente para definir o funcionamento do binômio aparência-essência da forma-política.

Em suas obras de análise política, são comuns passagens em que Marx apresenta situações em que a aparência se torna uma projeção da essência. É assim quando Luís Bonaparte nomeia um banqueiro para o Ministério da Economia, algo que seus predecessores foram incapazes de fazer: as condições próprias da política permitiram que a essência da luta de classes assumisse o lugar da aparência. A política institucional não é apenas um espaço de maquiagem da realidade, mas também de desnude do real.

Essa conclusão abre caminho para uma nova gama de possibilidades analíticas, de caracterização do jogo político. Codato (2011) define quatro dessas caracterizações. A primeira é que o espaço político é o lugar onde os interesses sociais são diluídos, refracionados para atender a um significado comum, um significado político “universal”. A segunda é que, no espaço político, interesses sociais podem desgarrar-se de sua origem socioeconômica e funcionar de maneira autônoma, como interesse puramente político. A terceira é que certos interesses, ao realizarem essa atomização de sua origem socioeconômica, podem se recombinar em novos interesses socioeconômicos, com novos objetivos. Entre os exemplos estariam as duas casas monárquicas da França, Bourbons e Orléans, que, não conseguindo chegar ao poder diretamente (e tendo objetivos antagônicos, já que apenas uma família formaria a dinastia reinante), aliam-se em torno de uma agenda comum, representada politicamente por Luis Bonaparte, antigo algoz. A quarta caracterização é a de que a política também é dotada de uma linguagem própria. Ela não se define por essa linguagem, mas necessita dessa linguagem para a manutenção de seu funcionamento. É dessa forma, através de uma combinação de palavras e símbolos próprios, que Bonaparte conquistou a vitória através dos camponeses, mesmo sem representar (ou, mais ainda, realizar) seus interesses concretos.

Essas quatro caracterizações encaminham para uma quinta, de caráter mais geral: a de que o espaço político pode, simultaneamente, inverter, expressar e ocultar os interesses sociais. As forças políticas podem não ter conhecimento de seus interesses concretos (a consciência, já apresentada antes). O poder econômico não consegue sempre ter representantes que emitam seus posicionamentos sem nenhum grau de defasagem. E, quando forças políticas desejam expressar posicionamentos favoráveis às suas demandas econômicas elas, na maioria das vezes, o fazem ocultando a origem socioeconômica desse argumento, pois assim são mais eficientes.

Assim, se o conflito de classes é inegociável no pensamento marxista (MILIBAND, 1979), Codato (2011) demonstra que esse conflito é mais bem representado no espaço político se ele é invisibilizado. Mas, ao penetrar na arena institucional, esse conflito (e os interesses inerentes a ele) não aparecerá em sua completude, mas sim adaptado à política de diferentes maneiras, como essas apresentadas acima.

Agora, explicitadas as formas como o espaço político se define e como as elites políticas atuam dentro desse espaço, há a possibilidade de ponderar sobre os elementos extraídos por este estudo. Isso será feito no próximo excerto.

4.3 REFLEXÕES CONCLUSIVAS

As limitações deste trabalho impedem que cumpramos as três etapas propostas por Codato (2011). Isso porque não houve, aqui, um mapeamento das origens sociais, escolaridade e profissão dos senadores envolvidos na sabatina. Como dito na introdução, esse trabalho se limitou a observar as movimentações desses senadores no microcosmo da sabatina, sem avaliações sobre os caminhos prévios por eles tomados até aquele momento.

Essa “neutralização” do senador como um objeto abstrato poderia terminar em um vício hipotético que viesse a ser impeditivo a toda a matriz teórica proposta, se não houvesse também a possibilidade de nos depararmos com os dois itens anteriores propostos pelo autor: a ação e a unidade discursiva do agente político. Assim, a sabatina apresentou uma grande série de uniformidades. Uma análise condensadora das cinco sessões revelará três blocos de unidade de ação e discurso político.

- UNIDADE 1: O Banco Central deve ser independente, respondendo ao Estado em demanda mínima, para evitar contaminação política sobre a política monetária. A política monetária deve ser responsável, tendo como foco principal a contenção da inflação. Para isso, torna-se inegociável a taxa de juros alta para conter o consumo caso a inflação ameace subir. O Banco Central não deve ter uma relação antagônica com o mercado financeiro, adaptando-se às suas tendências. Não deve fazer diferenciação entre setores da economia, ou mesmo com a origem nacional dos investimentos: quanto mais internacionalizada a economia, melhor. Os presidentes e diretores do Banco Central podem ser oriundos do mercado financeiro e isso, inclusive, agrega à instituição experiência do mercado privado necessária para uma economia moderna. Essa unidade é adotada pela maioria dos parlamentares vinculados ao PSDB e do PFL – mas também por alguns do PMDB, PTB e PPB/PP.

- UNIDADE 2: O Banco Central deve primar pelo desenvolvimento da economia nacional. Logo, suas decisões estratégicas têm de ser pautadas para o crescimento específico de determinados setores econômicos. Nesse sentido, a contenção da inflação não pode interromper o crescimento da agricultura, da indústria e do comércio nacional. As críticas aos juros, então, são constantes. Não há um problema com o mercado financeiro internacional, desde que haja uma hierarquização privilegiando os interesses dos setores nacionais de produção. O mesmo para a escolha dos que administrarão a autoridade monetária: suas origens importam menos que a expressão de suas intenções para com a economia nacional. É necessário haver certo grau de autonomia da autoridade monetária, mas ela deve ser mais responsiva à política. Aqui cabem críticas à insuficiência das sabatinas. Encaixam-se aqui alguns parlamentares do PMDB, do PDT, do PSB, do PT, do PPS e do PPB.
- UNIDADE 3: O Banco Central é um balcão de negócios do mercado financeiro internacional. Ele existe pra garantir o crescimento da burguesia. Sua política de juros e cambial é usada para acirrar as desigualdades sociais, mantendo pobreza e miséria quando instaurada. Nessa visão, há a ponderação de que a política da Unidade 1 não comete apenas um erro estratégico, mas um erro ético. Assim, essa visão é extremamente crítica à presença de funcionários ou intelectuais orgânicos do sistema financeiro internacional, por ela significar, por si só, a perda da soberania popular sobre os rumos da economia. Consequentemente, essa visão tece críticas amplas à forma como o Banco Central é constituído, como uma instituição fechada, onde agentes do mercado tem mais acesso às suas ações que a população. Aqui entram, principalmente, parlamentares do PT, do PSB, do PDT e do PPS.

A Unidade 1 é, sem dúvida, o pensamento apresentado às sabatinas. É o discurso comum de todos os cinco indicados do Banco Central que analisamos mais profundamente. A partir do parco material levantado sobre Pécros Arida, é possível também considerar que esse era o discurso apresentado. As Unidades 2 e 3 são os discursos de oposição, os levantados nas Situações de Conflito. Esses não são, de forma alguma, excludentes entre si, mas não estão necessariamente vinculados. Um apontamento importante é que a questão do câmbio não foi pontuada porque é, singularmente, a única questão que não forma nenhuma Unidade.

O modelo de valorização cambial foi compartilhado, nas duas primeiras sabatinas, pelas Unidades 1 e 2, sendo criticado pela Unidade 3. Na terceira sabatina, a Unidade 1 defende a flutuação cambial, enquanto as Unidades 2 e 3 passam a criticar a falta de controle sobre o câmbio, temendo, inclusive, o *currency board* como horizonte possível. Na quarta e na quinta sabatinas acontece um fenômeno: a pauta cambial aparece em menor volume, resumindo-se a críticas da Unidade 3 à falta de controle do Brasil sobre o seu próprio câmbio.

Na primeira sabatina analisada, a de Gustavo Loyola, praticamente todos os tensionamentos surgem a partir da categoria “Relações Público-Privadas”. Os senadores do PT monopolizam essa crítica, bastante direcionada ao que categorizamos como Unidade 3. Uma figura da base aliada também tensiona o processo, Esperidião Amin (PPB-SC), com uma narrativa adequada à Unidade 2. A base aliada, em sua maioria, mantém a narrativa da Unidade 1, embora tenha havido questionamentos sobre o desenvolvimento regional.

A avaliação hegemônica da sabatina foi a de que o Plano Real vinha sendo um sucesso absoluto e, por isso, seus marcos formais deveriam ser mantidos. A conturbada saída do antecessor, no caso BBA, e a entrada questionada de Loyola sob as alegações de concessão de informação privilegiada à MCM pautaram a sabatina: “Relações Público-Privadas” foi o tema mais abordado, quase majoritariamente pela oposição. “Regulação do Sistema Financeiro” foi um tema muito abordado, mas notoriamente por cobranças quanto às contas fantasma. Curiosamente, as intervenções, privatizações e liquidações de bancos de escopo regional (públicos ou privados) deram cabo na gestão de Loyola, algo praticamente não citado na sabatina.

Na sabatina de Gustavo Franco, houve uma inversão das temáticas abordadas. Franco era oriundo da academia, e não do mercado. Assim, as “Relações Público/Privadas” foram substituídas pela “Política Cambial”. Novamente, o padrão da sabatina anterior se repetiu nas Situações de Conflito: todos os senadores do PT presentes criaram Situações de Conflito, pautadas pela Unidade 3, e um senador da base aliada, Pedro Simon (PMDB-RS) produziu uma, pautada pela Unidade 2. Nas situações de conflito, uma grande multiplicidade de temas foi abordada, mas “Política Cambial” aparece como o aspecto mais notável. Ela seria, segundo os conflitantes, gestante de um modelo por vezes mantenedor de desigualdades, por vezes inimigo da produção nacional. É interessante notar a inversão no grau de participação dessa sabatina: enquanto a base aliada diminuiu o número de perguntas consideravelmente em relação à sabatina anterior, a oposição aumentou. A manutenção da política cambial ante à crise acabaria por derrubar Franco. A visão constituinte do que formaria a Unidade 1 quanto ao câmbio passaria a mudar.

A sabatina de Lopes foi marcada por críticas ao modelo cambial adotado até então, e representado pela figura de Gustavo Franco. Acadêmico e representante menos radical da ortodoxia econômica, o discurso da oposição esteve muito mais centrado em ataques ao governo que em ataques à indicação de Lopes. A postura de Lopes, de assumir que a banda diagonal endógena foi (ao menos) um erro comunicacional agradou aos senadores. Ainda assim, isso não impediu as Situações de Conflito, com algumas novidades: o PMDB agora possuía dois senadores conflituosos (o já citado Simon e Roberto Requião, do Paraná) e o PSDB, partido do governo, também tinha um: Jefferson Péres (PSDB-AM). Os três realizam críticas categorizáveis dentro da Unidade 2. Os dois senadores do PT agora são acompanhados por um senador do PSB na oposição, embora esse, ao menos por hora, assumia uma postura mais adequada à Unidade 2, enquanto os petistas mantêm-se na Unidade 3.

A questão cambial monopolizou a sabatina mais do que em qualquer outra, tanto por parte da oposição quanto da base aliada. O interessante a se notar aqui é que as críticas quanto ao câmbio não se referem ao que Lopes afirmava que faria, mas a um estudo de intenções: hora se criticava o governo pela demora (supostamente deliberada através de motivos escusos), hora se criticava o modelo de *currency board*, que o indicado insistiu não ser o ideal. No fim, Lopes acabou saindo devido a um ataque cambial. Seria julgado criminalmente por vender dólares mais baratos a bancos que teriam sido prejudicados pela crise cambial.

A sabatina de Armínio Fraga é notável. Ao observarmos os gráficos e tabelas, é possível notar que ali se tratou de um evento em que o conflito esteve presente em altíssima quantidade. Isso se deve ao fato de a sessão concentrar dois questionamentos pontuais, duas crises: a crise da desvalorização do Real – que culminou na saída dos dois presidentes anteriores em um curto intervalo de tempo –, e a crise da indicação em si de Fraga, devido a seu papel como especulador. Esses dois eventos marcaram maior descrédito, uma fragilidade, na Unidade 1. Averiguando os gráficos, é notório que a base aliada focou na primeira situação, enquanto a oposição, na segunda.

A oposição produziu um número alto de Situações de Conflito, majoritariamente focados no tema “Relações Público/Privadas”. PPS e PDT (do agora opositor Jefferson Péres) se juntam a PT e PSB nessa narrativa. Os senadores usaram de termos fortes e frases de efeito, bastante vinculados à Unidade 3, para expor suas críticas. O PMDB protagonizou três Situações de Conflito, uma delas vinculada à Unidade 2 e duas delas à Unidade 3, sendo as duas últimas situações geradas antes da sabatina em si. É a primeira vez que as Situações de Conflito questionam a validade da sabatina em si, usando como argumento a questão da

idoneidade do indicado. Mesmo com tanta movimentação, a gestão de Fraga foi estável. O economista se manteve no cargo até o fim do mandato do presidente que o indicou.

Uma nova virada acontece na sabatina de Meirelles, na qual os números de perguntas e Situações de Conflito caem de maneira generalizada. Como citado no capítulo anterior, o debate centrou-se menos na discussão do modelo econômico ideal para o Brasil e mais na caracterização do que era apresentado. Assim, os partidos que antes formavam a oposição não transitaram para a Unidade 1, mas se reuniram em torno de um discurso de Unidade 2, caracterizando Meirelles como um candidato que expunha os elementos que formam essa Unidade. Já os partidos que antes formavam a base aliada se mantiveram na defesa das propostas da Unidade 1, e caracterizaram Meirelles dessa forma. Tal qual em Lopes, a oposição focou na presumida contradição existente no fato de o PT indicar um economista com esse perfil do que em atacar o economista indicado. Tanto pelo discurso adotado, quanto por sua atuação ao longo dos oito anos em que se manteria no cargo, Meirelles se adequou muito mais ao que foi descrito como Unidade 1. Ainda assim, conviveu com diferentes interesses ao longo de sua gestão e, mesmo enfrentando crises internas e externas, teve altíssimo grau de estabilidade e autonomia concedidas.

Cabe agora responder ao problema proposto pelo trabalho: como a atuação política dos senadores durante as sessões de sabatina dos indicados ao Banco Central nos governos FHC e Lula reflete os conflitos macroeconômicos da época? Após esse extenso processo de averiguação, podemos inferir que há uma **reflexão ampla, utilitária e contida**. Explicaremos o que isso quer dizer nos parágrafos a seguir.

É bastante razoável assumir que os elementos que compõem a Unidade 1, hegemônica em todas as sabinas, são elementos do que pode se caracterizar como neoliberalismo. Para Dardot e Larval (2016), existem quatro traços que caracterizam a racionalidade neoliberal: o de que é necessária intervenção ativa do Estado para a constituição de um modelo jurídico que permita o avanço do mercado; o de que o neoliberalismo é (mais que um sistema de trocas) um sistema de concorrência que carece de regulação constante para a manutenção dessa concorrência; o que retira todo e qualquer grau de excepcionalidade do Estado e da coisa pública, submetendo o Estado regulador ao crivo da concorrência do mercado; e, por último, o traço que amplia essa “norma concorrencial” a um patamar acima dos previamente definidos pelo Estado, regulando relações internacionais e até mesmo intrapessoais.

Esse tipo de relação é o que pode ser estabelecido como hegemônico durante o governo FHC, pautando as três Unidades, seja em forma de endosso, seja em forma de combate. No governo Lula, essa relação se manteve hegemônica, mas isso não configura,

imediatamente, uma continuidade. Um dos traços de diferença, segundo Boito Jr (2005), está no maior papel dado aos setores ditos “produtivos” da economia. Esse papel não chegou a romper a hegemonia da razão neoliberal, mas trabalhou a favor dela, de forma diferente, em nova configuração. Isso explica, por exemplo, porque os parlamentares da nova base aliada aderiram à Unidade 2 e trabalharam para construir uma narrativa em que Meirelles se encaixasse nela.

Assim, nas sabatinas, os conflitos foram expressos. Seguindo os pressupostos de Miliband (1982), as diferentes elites econômicas e até mesmo setores da classe trabalhadora se transformaram em Elites Estatais, que detém parte do poder estatal. Ao exercer essa transformação, os conflitos de classe, as disputas macroeconômicas, foram suprimidos, ampliados, transfigurados e rearranjados. Aderiram à forma própria da política (CODATO, 2011).

É a partir desse raciocínio que falamos em “reflexão ampla”: assumindo formas diversas, todos os conflitos macroeconômicos que envolvessem o Banco Central estiveram presentes nas sabatinas, conforme o grau de importância. A sabatina traduziu esses confrontos dentro da arena política, sejam eles debates sobre o câmbio, discussões sobre os limites éticos do conflito de interesses público/privado, empréstimos internacionais, privatizações, etc.

Porém, essa reflexão, essa tradução dos conflitos tem também uma função “utilitária”. A sabatina, como espaço conflituoso, também tem a capacidade de cancelar a Unidade 1, cancelar a racionalidade neoliberal hegemônica. Essa chancela parte dos valores compartilhados (MILIBAND, 1982), que cunham o confronto político no Estado capitalista moderno: participação, debate, voto.

A delegação do poder de autoridade monetária, emanado do Senado para o indicado, seria frágil sem a existência do confronto. Claro, os agentes desse confronto não estão necessariamente cientes de seu papel desempenhado, já que, sendo o confronto um dos elementos essenciais da constituição do espaço político, a não-consciência dos autores é elemento chave para decifrar esse espaço de maneira a não representar uma grande conspiração racionalizada envolvendo todos os agentes (MILIBAND, 1979).

Usando os termos do estudo de Codato e Perissinotto (2011), a dimensão estratégica da política também serve para sustentar a dimensão estrutural da política. O que difere essa conclusão de qualquer afirmação estrutural-determinista é que a forma como essa sustentação se dá ocorre de maneiras diversas. Nas sabatinas dos quatro indicados durante o governo FHC, parlamentares da base aliada produziram conflito para tensionar o governo rumo a ações identificadas na Unidade 2. Na sabatina de Meirelles, os parlamentares da nova base

aliada assumiram o discurso da Unidade 2, mesmo que seu indicado estivesse vinculado à Unidade 1. Os interesses dos agentes são diversos, logo, sua atuação é diversa, mesmo que aquele espaço esteja servindo a um mesmo propósito estrutural.

Por fim, há também uma dimensão “contida” na reflexão da sabatina sobre os conflitos. Contida porque o que é debatido na sabatina não emana para a atuação do presidente do Banco Central, ou mudança da política econômica. Os mecanismos legislativos são, de fato, moeda de troca poderosa – o que os senadores perceberam ao condicionar a aprovação de Arida ao perdão presidencial do senador Lucena, por exemplo. Mas os próprios agentes parecem ter certo nível de consciência dessa limitação.

Em praticamente todas as sessões, parlamentares da oposição reclamaram do baixo grau de impacto que a sessão teria. Antes das sessões, declarações dos líderes de bancada da base aliada sempre deram a aprovação por garantida. Ideias constantemente ventiladas nas sabinas não são postas em prática pela administração do BC – salvo aqui a relevante exceção da quarentena, aprovada de maneira reativa à polêmica gerada pela indicação de Fraga. A chegada ao poder do grupo que sempre exigiu maior responsividade do BC para com o Congresso e a sociedade representou, inclusive, uma ampliação da autonomia de atuação do presidente do BC: Meirelles foi blindado com o *status* de ministro, inédito até então.

Concluindo, esperamos que essa pesquisa, de pretensões modestas, tenha contribuído para os estudos sobre as instituições políticas brasileiras e seus atores principais. Ao escolher essas sabinas como microcosmo, pudemos observar elementos interessantes da relação entre o Estado e o mercado na democracia brasileira. Uma relação constantemente tensa e cheia de nuances por vezes ignoradas em duas frações científicas que aqui pretendemos evitar: a de neutralizar os agentes políticos e as instituições das relações socioeconômicas, a ponto de criar uma teoria utilitária do fazer político; e a de constituir relações pré-determinadas estruturalmente a ponto que os detalhes da disputa política se tornem irrelevantes para a análise.

Talvez a conclusão tomada nesse último excerto tenha levado alguns leitores a acreditarem que adotamos essa segunda via, mas repetimos aqui que não. Esse estudo buscou valorizar, mais que o resultado consequencialista, os diferentes processos que encaminham esse resultado e o porquê de eles se constituírem em determinado momento. Se os diferentes caminhos do gato conduziram Alice para um só destino, importa tanto esse destino quanto os diferentes cenários que as vias cruzaram.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTHUSSER, Louis. **Por Marx**. Campinas: Editora Unicamp, 2015.

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

BACHA, Edmar Lisboa. Plano Real: uma avaliação preliminar. **Revista do BNDES**, v. 2, n. 3, p. 3-26, 1995.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: edições, v. 70, p. 225, 1977.

BELIEIRO JUNIOR, José Carlos Martines; DA CRUZ BACKES, Guilherme. Economistas e Política no Brasil: a participação dos economistas no poder nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010). **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 40, p. 401-432, Ijuí, 2017.

BELIEIRO JUNIOR, José Carlos Martines. **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.

BIANCHI, Alvaro. Trazendo o Estado de volta para a teoria: o debate Poulantzas-Miliband revisitado. **Estado, Educação e Sociedade Capitalista**, p. 39. Cascavel, 2008.

BOITO JR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, v.17, p.10-36, 2003.

BOITO JR, Armando. A burguesia no governo Lula. **Crítica Marxista**, v.21, p.52-76, 2005.

BORGES NETO, João Machado. Um governo contraditório. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 6, n. 12, 2003.

BOTTOMORE, Tom. **As Elites E A Sociedade**. Rio de Janeir: Zahar, 1965.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os tempos heróicos de Collor e Zélia: aventuras da modernidade e desventuras da ortodoxia**. Rio de Janeiro: Nobel, 1990.

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; CAVALIERI, Marco. Diretores do Banco Central do Brasil nos governos. **newsletter**, v. 2, n. 5, 2015.

CODATO, Adriano & PERISSINOTTO, Renato. Apresentação: Por um Retorno à Sociologia das Elites. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 7-15, jun. 2008.

CODATO, Adriano & PERISSINOTTO, Renato. O Estado como Instituição in CODATO, Adriano & PERISSINOTTO, Renato (org). **Marxismo como Ciência Social**. Curitiba: Editora UFPR, 2011.

CODATO, Adriano & PERISSINOTTO, Renato. Marxismo ou elitismo? in CODATO, Adriano & PERISSINOTTO, Renato (org). **Marxismo como Ciência Social**. Curitiba: Editora UFPR, 2011.

CODATO, Adriano. O espaço político segundo Marx in CODATO, Adriano & PERISSINOTTO, Renato (org). **Marxismo como Ciência Social**. Curitiba: Editora UFPR, 2011.

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.

CROCCO, Marco; JAYME JR, F. **Independência e autonomia do Banco Central: mais sobre o debate**. Belo Horizonte, Cedeplar, 2003.

DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

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

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2000.

DO AMARAL, Oswaldo E. **A estrela não é mais vermelha: as mudanças do programa petista nos anos 90**. São Paulo: Editora Garçon, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Primeiros estudos**, n. 3, p. 159-196, 2012.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do plano real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

FIORI, José Luís. **60 Lições dos 90. Uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2002.

FUNDAÇÃO Getúlio Vargas. **Centro de Pesquisa e Documentação da Histórica Contemporânea do Brasil**. Disponível em: < <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>>. Acesso em: 31/01/2019.

FOLHA Online. **Acervo Folha**. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/index.do>>. Acesso em: 31/01/2019.

KONDER, Leandro. **O que é a dialética?** Rio de Janeiro: Editora Brasiliense, 1981.

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

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **O Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

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.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou Revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 2015.

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.

MARX, Karl. **As Lutas de Classes na França**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MILLS, Charles Wright. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

MILIBAND, Ralph. **O Estado Na Sociedade Capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MILIBAND, Ralph. Marx e o Estado in BOTTOMORE, Tom. **Karl Marx**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MILIBAND, Ralph. **Marxismo e Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

MINELLA, Ary. **Banqueiros: Organização e Poder Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1988.

MINELLA, Ary. Grupos Financeiros no Brasil: Um perfil econômico e sociopolítico dos maiores credores privados. **Anais do V Workshop Empresa, Empresários e Sociedade**. Porto Alegre, 2006.

MOURA, Alkimar R. Rumo à entropia: a política econômica, de Geisel a Collor. **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré, p. 37-59. São Paulo, 1990.

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.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo social**, v. 15, n. 2, p. 195-217, 2003.

PACHECO, C. A. O resgate da política econômica: um balanço preliminar do plano de estabilização e de seus antecedentes. In: AYERBE, I. F.; PACHECO, C. A. **O choque econômico e a transição democrática**. São Paulo: vértice, 1986.

PAULANI, Leda Maria. Brasil delivery: a política econômica do governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 4, p. 92. Campinas, 2003.

PINHEIRO, Marta Macedo Kerr; CALIXTO, Pedro & CAVALCANTE, Ricardo Bezerra. Análise de Conteúdo: Considerações Gerais, Relações com a Pergunta de Pesquisa, Possibilidades e Limitações do Método. **Inf. & Soc.:Est.**, João Pessoa, v.24, n.1, p. 13-18, jan./abr. 2014.

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

PERISSINOTTO, Renato. **As Elites Políticas: Questões de Teoria e Método**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2009.

PERISSINOTTO, Renato. Marx e a Teoria Contemporânea do Estado in CODATO, Adriano e PERISSINOTTO, Renato. **O Marxismo como Ciência Social**. Curitiba: Editora UFPR, 2013.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POULANTZAS, Nico & MILIBAND, Ralph. **Debate sobre o Estado capitalista**. Porto: Edições Afrontamento, 1975.

PRODANOV, Cleber Cristiano & FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. Novo Hamburgo: Editora Feevale, 2013.

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

SAES, Décio. A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas. **Crítica Marxista**, v. 8, p. 46-66. Campinas, 1998.

SALOMÃO, Ivan Colangelo. Do estrangulamento externo à moratória: a negociação brasileira com o FMI no governo Figueiredo (1979-1985). **Revista de economia contemporânea**. Rio de Janeiro. Vol. 20, n. 1 (jan./abr. 2016)

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.

SICSÚ, João. Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula. **Economia e Sociedade**, v. 12, n. 2, p. 311-327. Campinas, 2003.

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. "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, 2002

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, 2002

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. 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, 2002

VASCONCELOS RAPOSO, Eduardo de; KASAHARA, Yuri. Instituições fortes, moeda estável e Banco Central do Brasil autônomo. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 4, 2010.